

J. C. ALBERDI COLLANTES
Universidad del País Vasco

Agenda 21 Local, un instrumento para el desarrollo rural

RESUMEN

La Agenda 21 Local tiene el objetivo de desarrollar un plan que integre, desde una perspectiva de sostenibilidad, políticas ambientales, económicas y sociales. Su materialización, sin embargo, no está respondiendo al carácter integral que predica, dominando, al menos por el momento, una visión ambientalista en sus aportaciones. Así, en las escasas agendas que se han centrado en el medio rural, las aportaciones, incluso ambientales, están muy alejadas de las demandas reales de su población. La política de sostenibilidad del País Vasco responde al panorama presentado.

RÉSUMÉ

Agenda 21 Local, un instrument pour le développement rural.- L'Agenda 21 Local a pour objectif développer un plan qui intègre, dans une perspective de développement durable, des politiques environnementales, économiques et sociales. Sa matérialisation, toutefois, ne répond pas au caractère intégral qu'il prêche, puisque seule une vision environnementaliste domine, au moins pour le moment, dans ses contributions. Ainsi, dans les faibles agendas qui se sont penchées sur le milieu rural les contributions, y compris celles environnementaux, sont très éloignées des demandes réelles de leur population. La politi-

que de développement durable du Pays Basque répond au panorama présenté.

ABSTRACT

Agenda 21 Local, an instrument for rural development.- Agenda 21 Local has the objective to develop a plan to integrate environmental, economic and social policies from a sustainable perspective. Its materialisation, nevertheless, it is not responding to the integral character that preaches, dominating, at the moment, an environmentalist vision in its contributions. Thus, the agendas that have been centred on the rural spaces show results, even environmental, that are far away from the real demands of their population. The policy of sustainability in the Basque Country matches the drawn panorama.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Desarrollo rural, Agenda 21 Local, desarrollo sostenible, País Vasco.

Développement rural, agenda 21 Local, développement durable, Pays Basque.

Rural development, agenda 21 Local, sustainable development, Basque Country.

LA DÉCADA que da inicio al nuevo milenio viene marcada por la irrupción de la concepción de sostenibilidad en las políticas dirigidas a promover el desarrollo socioeconómico regional. La Agenda 21 Local se convierte en la herramienta que ciudades y municipios comienzan a aplicar en la búsqueda de un futuro más participativo, solidario, sostenible y justo.

I DE LA CIUDAD AL MUNICIPIO: EVOLUCIÓN TERRITORIAL DE LA AGENDA LOCAL

La Agenda 21 Local es un documento que desarrolla un Plan Estratégico Municipal o Comarcal basado en la integración, con criterios sostenibles, de las polí-

ticas ambientales, económicas y sociales y que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, técnicos municipales, agentes implicados y ciudadanos de los territorios afectados. Propugna un desarrollo sostenible descentralizado pero concertado, en el que se requiere una respuesta activa desde el gobierno local y necesita una mayor autonomía urbana, ya que son los pueblos y ciudades quienes mejor conocen cuales son sus propios intereses medioambientales. Al mismo tiempo, estas políticas han de estar instauradas en un marco espacial más amplio y han de ser coherentes con el resto de las políticas de los niveles administrativos superiores. Su planteamiento busca llegar a la gente y conseguir la movilización ciudadana, sabiendo que sin ese cambio de mentalidad y, sobre todo, sin ese cambio de actitud nada será posible¹.

Las premisas presentadas, que contextualizan el desarrollo local sostenible, son generales y aplicables al conjunto de ciudades y municipios. El estudio de los proyectos desarrollados a escala local, sin embargo, dejan entrever que hasta el momento han sido los espacios urbanos y las ciudades los receptores casi exclusivos de esta filosofía. De hecho, como señala Florido (2005)

«no es casualidad que la llamada *Carta de Aalborg* (1994) comience su texto diciendo: *Nosotras, ciudades europeas, signatarias de la presente Carta, declaramos que...* y que plantee las estrategias de sostenibilidad sobre la base exclusiva de la gestión local que las comunidades urbanas puedan llevar a cabo».

No será hasta citas posteriores, según señala la investigadora, cuando comienza a ampliarse el territorio sobre el que ha de actuar la Agenda. Así, en el *Plan de Actuación de Lisboa* (1996), ya se apunta que

«el proceso de la Agenda 21 Local requiere la participación de todas las autoridades locales, tanto si se trata del municipio de una ciudad grande, pequeña o rural».

Y algo más tarde, en Hannover (2000) ya se señala que «las ciudades o municipios son las entidades apropiadas para abordar los problemas de forma integrada», con lo que, al menos en teoría, parece ampliarse el

marco de referencia al conjunto del territorio municipal con independencia de su carácter².

Documentos más específicos desarrollan cómo tiene que ser la sostenibilidad de los espacios rurales, referentes teóricos a la hora de elaborar las Agendas Locales. La aportación principal en materia de sostenibilidad de los espacios rurales lo encontramos en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, celebrada en Cork (1996), en la que se aprueba un documento perfectamente acorde con los objetivos y prescripciones del programa 21. Entre otros aspectos se insiste en el papel importantísimo de la participación, de abajo a arriba, de los habitantes de sus municipios para su mejor desarrollo sostenible de futuro. Se apuesta por una política de desarrollo multidisciplinar, que englobe el desarrollo de la agricultura, la diversificación económica, la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas. Finalmente, se señala la necesidad de fomentar un desarrollo rural que mantenga la calidad y la función de los paisajes rurales de Europa (recursos naturales, biodiversidad e identidad cultural), de forma que el uso que hagamos hoy de ellos no menoscabe las posibles opciones de las generaciones futuras. En definitiva, se hace un llamamiento a preservar y mejorar la calidad del medio ambiente rural y a que este objetivo debe ser integrado en todas las políticas comunitarias relacionadas con el desarrollo rural.

A pesar del reconocimiento de la necesidad de abordar todos los territorios desde una perspectiva sostenible adoptada en las conferencias principales, tanto ambientales como agrarias, la aplicación de la Agenda 21 Local presenta muchas lagunas, especialmente visibles en el análisis de medios rurales. Por lo general, la toma en consideración de estos espacios en otro tipo de documentos que, aunque no siempre expresamente ligados a los programas de Agenda Local, tienen como eje de actuación el desarrollo sostenible y son muy tenidos en cuenta en la elaboración de las estrategias locales, se centran exclusivamente en problemas ambientales.

¹ Según Lázaro y Sierra (2003), «la Agenda 21 Local no es un fin en sí misma sino un instrumento puesto a disposición de todos los ciudadanos para garantizar el desarrollo sostenible de su territorio; es Agenda porque organiza las prioridades y acciones medioambientales del territorio donde se aplica, introduce la cifra 21 porque se consideró como fecha emblemática para la puesta en marcha de estas iniciativas y es local porque es el marco más adecuado para su aplicación, siguiendo la máxima piensa globalmente y actúa localmente».

² En la mayoría de la bibliografía relativa a la Agenda 21 que hemos analizado son las ciudades el objeto de este tipo de programas. Los ejemplos de comunidades rurales o municipios pequeños que hayan aplicado esta metodología son muy reducidos y analizados generalmente desde una perspectiva sectorial y ambientalista. Una muestra del carácter urbano de la Agenda son publicaciones como las realizadas por Suss, Glismann y Trojan (2005), sobre Alemania, Joas y Gronholm (2004) en relación a las ciudades Europeas o aportaciones relativas a países en desarrollo, como las de Miranda (2004) y Steinberg (2005) respecto a las ciudades de Perú.

Buen ejemplo de ello es la *Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo sobre la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible* (2001), o el *Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente «Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos»* (2001), documentos en los que se reitera la preocupación por la situación de los sistemas naturales y la vida silvestre, pero que otras cuestiones fundamentales para la vida de la población rural, objeto principal de las políticas de desarrollo sostenible, no llegan a ser abordadas.

Incluso guías para la elaboración de la Agenda Local, como el *Código de Buenas Prácticas Ambientales* realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, se centran casi exclusivamente en cuestiones ambientales. Así, tomando como referencia las aportaciones de Trujillo (2005), si se revisa la información para el análisis y diagnóstico territorial (anexos 3 y 4) son muchos los aspectos de claro componente rural cuyo análisis se considera necesario para una adecuada gestión ambiental: características del paisaje; espacios naturales protegidos; vegetación y fauna; superficie con uso agrícola, forestal y de zonas naturales especialmente protegidas; en relación con el saneamiento, localización y cuantificación de fosas sépticas, pozos negros; volumen de vertidos ganaderos y capacidad contaminante; situación de las cuencas fluviales y los acuíferos subterráneos; residuos forestales, agrícolas y ganaderos; existencia de vertederos; degradación de suelos por problemas físicos o por contaminación; características de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, etc. Sin embargo, aun siendo la relación de temas tan amplia, faltan cuestiones fundamentales para iniciar un proyecto de futuro que pretenda ser sostenible. Las Agendas 21 locales, por lo general, según señala Font (2000), van a presentar un marcado carácter ambientalista o va a tener la pretensión de introducir este tipo de objetivos en parcelas sectoriales concretas sin alterar las características esenciales de ese sector³.

³ Tal vez sea el turismo uno de los sectores en los que la Agenda Local está interviniendo con mayor intensidad tratando de integrar los conceptos de sostenibilidad en la explotación turística de tal manera que la planificación turística tenga en cuenta estos planteamientos (GOMILA, 2000; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2005), aunque también observamos ejemplos en otros sectores, como en las explotaciones agrarias, con planes dirigidos desde la Agenda Local a eliminar determinados pesticidas por sus implicaciones ambientales y a sustituirlos por otros de tal manera que se cumplan los objetivos ambientales y productivos (JORBY, 2000). En ellos el objetivo es garantizar la transversalidad de las acciones aunque su campo de acción sea reducido o sectorial.

Como hemos observado, la Agenda 21 Local es un programa que puede ser adecuado para abordar el desarrollo sostenible de todas las comunidades, incluso de las más pequeñas, aunque los documentos de referencia hagan de la ciudad su principal territorio de actuación. Sus aportaciones para la elaboración de programas de desarrollo sostenible o de Agenda 21 Local, sin embargo, deja entrever la equiparación que hace entre los espacios rurales y su problemática ambiental, fundamental en el progreso de estos territorios pero incompleta si se quiere abordar su desarrollo desde una perspectiva integral.

II

ANÁLISIS DEL MEDIO RURAL MUY DESVIRTUADO EN LAS AGENDAS 21 DEL PAÍS VASCO

La Agenda 21, por tanto, consiste en un Plan de Acción Mundial que propone una serie de políticas a llevar a cabo en multitud de áreas relacionadas con el desarrollo sostenible. Su aplicación a un municipio se concreta en la materialización de un proceso distribuido en diferentes fases. Si tomamos como referencia el esquema metodológico más utilizado, recogido en la *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*, se propone realizar en primer lugar un listado de los activos naturales disponibles en la comunidad local para, posteriormente, determinar la orientación del resto de políticas que se quieran emprender. Tras ello, se estudia la realidad del municipio desde una óptica socioterritorial, dando lugar al diagnóstico. Éste ha de combinar datos obtenidos a través de una investigación científica y objetiva con su valoración por parte de la comunidad local mediante la creación de un Foro de Participación Ciudadana, lugar de debate en el que actores y agentes comparten ideas y experiencias y consideran cual es el mejor modo de caminar hacia la consecución del desarrollo sostenible. Tras ello se eligen una serie de indicadores que permitan evaluar la forma de actuar y el progreso de la comunidad de un modo significativo y sostenible.

Una vez realizado el diagnóstico, el siguiente paso es identificar los distintos objetivos y metas que se quieran alcanzar a corto y medio plazo, proponiendo todo una serie de actuaciones concretas para alcanzarlos y que quedarán recogidas en un plan de acción a elaborar por la administración. En esta fase también es fundamental la consulta en todo momento al Foro de Partici-

pación Ciudadana. Tras la ejecución del programa habrá que valorar sus resultados, comprobar cual es la situación del medioambiente local e introducir la información obtenida para retroalimentar el proceso y aprender de errores. Así, la ejecución de la Agenda 21 Local no es un proceso lineal sino circular e ininterrumpido.

La misma estructura es seguida en el País Vasco, donde el Gobierno Vasco ha publicado una metodología para la elaboración de la Agenda 21 Local recogida en la *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi*, y que no es sino una adecuación de la descrita a las características del País Vasco. Junto a la guía, el *Programa de Promoción de las Agendas 21 Locales* en los municipios vascos (2000-2001) cumple la función de apoyarles en la utilización de este instrumento, involucrando a diferentes instituciones del Gobierno Vasco ligadas a la gestión ambiental con EUDEL, como asociación representante de los municipios vascos, y cuya colaboración se sustenta en el apoyo económico a la realización de Agendas Locales. Junto a ello se suceden iniciativas de promoción como el programa *Udaltalde 21*, con grupos de municipios agrupados en mancomunidades que, aprovechando las relaciones de proximidad, tratan de crear sinergias y obtener mejores resultados, o la creación de la *Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad*, compuesta por los municipios que se encuentran en la fase más avanzada en el proceso de la Agenda 21 Local puesto que les obliga a elaborar el diagnóstico, el plan de actuación y a desarrollar los mecanismos de participación ciudadana.

Los esfuerzos realizados en el País Vasco en torno a la elaboración de las Agendas 21 están siendo importantes, especialmente desde principios de esta década. De hecho, alrededor de la mitad de sus municipios han iniciado acciones en esta línea. Los resultados, sin embargo, son aun escasos como se podía esperar de un programa tan reciente. De hecho, sólo una pequeña parte de los municipios vascos han finalizado el Plan de Acción Ambiental y aunque cada vez se incrementa más el número de aquellos que han elaborado el diagnóstico y han definido indicadores, la gran mayoría se encuentra en una fase de declaración de intenciones⁴.

⁴ Una situación que ya la apuntaban Font y Subirats (2000) en relación a las principales ciudades españolas refiriéndose al compromiso «explícito aunque a veces simbólico» de adoptar estrategias de sostenibilidad. De este modo, si en aquel momento eran pocos los que habían iniciado estrategias dirigidas a iniciar la Agenda Local tan sólo un 13% de éstos habían llegado a realizar un plan de acción.

Así, atendiendo a las aportaciones de Echebarría y Aguado (2004), el gran problema al que se enfrenta el desarrollo de la Agenda está en la falta de una verdadera apuesta política del consistorio municipal por el desarrollo de una metodología que deja en manos del Foro Ciudadano buena parte del protagonismo y éxito de la misma, junto a la falta de recursos económicos y humanos que su desarrollo requiere. Por ello muchas veces los alcaldes firman la Carta de Aalborg pero luego se desentienden del proceso, que queda en manos del técnico de medioambiente, lo que dificulta la implicación económica municipal, la colaboración de otros departamentos e instituciones ajenas al área ambiental y que como resultado sus conclusiones tengan un fuerte sesgo ambiental⁵. Por el momento la necesaria relación a establecer entre el área ambiental, social y económica quedan apartadas, al menos hasta que se hayan establecido cimientos sólidos en materia medioambiental.

Coincidiendo con la evolución que han tenido la concepción del desarrollo sostenible y el desarrollo de las Agendas Locales, en el País Vasco, al menos teóricamente, también se ha asumido la necesidad de que sean todos los municipios, urbanos y rurales, los que acometan este trabajo. De hecho, si tomamos como referencia las guías y manuales de orientación para el desarrollo de los programas de la Agenda, concretamente la *Guía práctica para la implantación y el desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* (2000), parte de una situación en la que

«la población urbana vasca asciende al 81% del total y vive concentrada en 40 municipios, mientras que el resto, una población rural de 389.629 personas, vive en 211 municipios».

pretendiendo «adecuarse a la realidad del medio ambiente urbano de los grandes municipios vascos y al entorno rural de la gran mayoría de los municipios»⁶. Con este objetivo, la Guía recomienda analizar cada municipio en su totalidad, es decir, considerado como un «Sis-

⁵ Sirva como muestra de lo que señalamos la aportación que Espinoza (2001) realiza sobre las posibilidades de aplicación de la Agenda 21 en la vida municipal, con un Ayuntamiento que puede intervenir en el diseño de la vivienda o en los materiales que se emplean, en el desarrollo de la arquitectura bioclimática, consumo de agua o energía en la ciudad, preservación de espacios libres o en la generación de residuos en los hogares.

⁶ Como tal la *Guía práctica para la implantación y el desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* (2000) entiende que «el alcance del proceso hacia la Sostenibilidad Local del municipio no debe limitar exclusivamente al análisis de los aspectos medioambientales, puesto que dificulta su posterior integración y consideración política y gestión municipal, y en la toma de decisiones de los ciudadanos y ciudadanas».

tema Integrado Local», dentro del que pueden delimitarse diferentes áreas temáticas de naturaleza ambiental, social o económica que inciden en la sostenibilidad local, dividiendo a continuación cada una de las áreas temáticas en diversas variables relacionadas que facilitan el tratamiento de la información.

Profundizando en las aplicaciones de la publicación, ésta pasa a continuación a proponer 21 posibles actuaciones que un ayuntamiento puede desarrollar en su gestión por la sostenibilidad y cuyo contenido no deja de ser expresivo de las cuestiones que en mayor medida preocupan en el País Vasco. Así, de las 21 propuestas sólo tres guardan relación directa con los espacios rurales, éstos definidos en gran medida desde los planteamientos del planeamiento urbanístico: incorporar criterios de sostenibilidad al tratamiento del suelo no urbanizable; elaboración de un catálogo del patrimonio natural del municipio según los preceptos emanados de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales del País Vasco; y recuperar o proteger el suelo peri-urbano del municipio mediante la creación de corredores ecológicos y el mantenimiento de las zonas agrícolas.

El análisis de guías de referencia para la elaboración de programas de Agenda 21 Local en el País Vasco, al igual que en otros documentos que ya hemos analizado, deja entrever la equiparación que se hace entre los espacios rurales y su problemática ambiental. De hecho, la revisión de los diagnósticos relativos a municipios y Udaltaldes de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los que hemos tenido acceso dejan en evidencia las carencias que en el análisis de las diferentes guías hemos intuido puesto que en ninguno de ellos se realiza un análisis del medio rural desde una perspectiva integral.

El aspecto que en primer lugar llama la atención es el modelo organizativo y el tratamiento que se le da a la información en el diagnóstico. Generalmente los temas estudiados se corresponden con variables naturales o ambientales que se repiten en la mayoría de los ejemplos, tales como el análisis del medio físico, los sistemas naturales, la movilidad y el transporte, el agua, los residuos, la energía, la atmósfera, los emplazamientos contaminados, la acústica, la incidencia ambiental de las actividades económicas o el riesgo ambiental. El resto de áreas fundamentales para la consecución de un desarrollo sostenible se reducen a una recopilación de datos sin apenas valoración, englobados en dos áreas diferenciadas como son el medio social y económico y la ordenación del territorio y el pla-

neamiento urbanístico. Es más, salvo excepciones, el esquema, los contenidos e incluso las conclusiones se repiten en unos y otros⁷.

Otro aspecto realmente llamativo es la escasa incidencia que en la realización del diagnóstico y del plan de actuación tiene el Foro de Debate Ciudadano. Por lo general sus aportaciones han sido más bien reducidas, en algunos casos ni se ha convocado, dejando este paso para un momento posterior, en otros se ha consultado a la población mediante encuestas cuyos resultados son recogidos de una manera muy somera, como un apartado más del diagnóstico, y sólo en algún caso aislado se ha ido contrastando la información objetiva con el interés de los ciudadanos por promocionar el desarrollo sostenible de su municipio. Pero incluso en estos ejemplos el nivel de participación ha sido muy reducido y las aportaciones de la población apenas alteran la información y las conclusiones que la comisión técnica ha determinado. Así, si en el Foro o en las encuestas realizadas han sido preocupaciones de corte social como la vivienda o la atención a los mayores las que mayormente han sido resaltadas, en las conclusiones del diagnóstico apenas se hace referencia a este tema y en los planes de acción ni siquiera se recoge propuesta alguna en este sentido. En términos generales podemos señalar que el Foro o no ha existido o la participación ciudadana ha sido insuficiente y poco valorada⁸.

El tratamiento de los espacios rurales en las Agendas Locales del País Vasco está condicionado por la escasa participación ciudadana y la visión excesivamente ambientalista de los integrantes de sus equipos de trabajo. Como se puede presumir, el tratamiento de las zonas rurales va a ser abordado desde una perspec-

⁷ El tipo de variables analizadas se repite en los distintos diagnósticos de las Agendas 21 vascas como en aquellas referencias que tenemos de otras regiones españolas (ESPINOZA, 2001) e incluso en modelos que son un referente en diferentes países Europeos, como el de Leicester en Inglaterra (ROBERTS, I., 2000), en el que las variables analizadas son la reducción de la congestión, contaminación del agua, energías renovables..., todas ellas variables ambientales.

⁸ Si seguimos las aportaciones de Font (2000), son dos los aspectos que marcan las diferencias municipales y el grado de éxito de la Agenda, como son la participación (integración de la Comunidad) y la transversalidad (integración sectorial). En el caso de la participación existen diferentes estadios, desde el que expresa su opinión hasta el que asume responsabilidades de gestión aunque, finalmente, la cuestión principal es saber si ésta es efectiva y tiene un impacto real en el diseño e implementación de estrategias de sostenibilidad o, por el contrario, si tiene un carácter simbólico. La transversalidad requiere de enfoques ambientales pero también de gestión del territorio, de promoción económica y de bienestar social. Ambos aspectos, participación y transversalidad, no están siendo especialmente desarrollados por las Agendas vascas con lo que podemos pensar que su grado de integración está siendo más bien escaso.

tiva sesgada para unos planes que buscan el desarrollo sostenible de este medio.

Si tenemos en cuenta las características físicas del País Vasco, especialmente de su vertiente atlántica, que favorece la concentración de las actividades urbanas y económicas en el fondo de valle, mientras el medio rural y el caserío disperso organizado en torno a pequeñas aldeas o barrios se desarrolla una vez superado éste, podemos constatar la presencia de zonas rurales de entidad en la mayoría de sus municipios, sean éstos pequeños o grandes.

Centrándonos en la Agenda Local de los municipios urbanos observamos que el tratamiento que hacen de sus zonas rurales coincide en la mayoría de sus aspectos. En todos preocupa la situación de las masas forestales, la contaminación del medio rural, tanto de origen ganadero, preferentemente provocada por la distribución de purines o por la falta de red de saneamiento de caseríos. También se apunta una inquietud por la situación del paisaje, destacando la incidencia negativa de determinadas infraestructuras de transporte o de la vivienda aislada de nueva construcción, la pérdida de diversidad provocada por el monocultivo del pino, el abandono de prados como consecuencia de la falta de agricultores o la pérdida de referente de la arquitectura rural tradicional a la hora de realizar nuevas construcciones.

En los municipios de menos de dos mil habitantes se hace más evidente la presencia de las actividades agrarias y la tradición de toda una serie de programas dirigidos al desarrollo de las zonas rurales fundamentados en los criterios de la declaración de Cork. El análisis del diagnóstico de sus Agendas Locales, aun así, no cumple las expectativas esperadas y aborda la mayoría de los temas de una manera similar a la de núcleos más urbanos. En principio los indicadores son equivalentes, casi todos ligados a cuestiones ambientales, y los resultados que aportan no son diferentes a los observados en las zonas urbanas. Así se señala la preocupación originada como consecuencia de la contaminación de las aguas por el tratamiento de los purines y el problema de olores, contaminación de las aguas por pesticidas, falta de una red de saneamiento, monocultivo del pino y matorrasa... La consulta a la población local, cuando la ha habido, se ha realizado mediante encuestas y a un reducido número de habitantes seleccionados previamente (en ningún caso superior a la decena) con un cuestionario que obvia preguntas relativas a temas poblacionales, emigración, falta de servicios, diversificación económica, modelo de desarrollo a impulsar... y que se dirige a

corroborar los campos recogidos en el análisis de datos. El modelo de elaboración de las Agendas, por tanto, se mantiene también en estos municipios, con su sesgo ambientalista y con la falta de dinamización del Foro de Participación Ciudadana que ya apuntábamos.

El Plan de Acción cumple el mismo guión, con propuestas similares en todos los casos (incluso la redacción se repite), con lo que el apoyo que puedan tener es una incógnita⁹ puesto que es evidente que es el mismo equipo el que, a menudo, ha redactado todas las actuaciones, de una manera similar, por otro lado, a otros planes de zonas urbanas.

III

AGENDA 21 EN TOLOSALDEA. AGENDA RURAL

La Agenda rural en Tolosaldea es parte de un proyecto piloto que tiene el objetivo de promover la óptima implantación de la Agenda Local 21 en los municipios vascos de carácter rural. Parte del reconocimiento por parte de las entidades implicadas en la promoción del desarrollo sostenible de la dejación que del medio rural hasta ese momento habían tenido las Agendas 21 iniciadas en el País Vasco, de marcado carácter urbano, a pesar de la gran cantidad de municipios vascos con características rurales, lo que obligaba a adaptar la metodología hasta ahora utilizada de manera que diera respuesta y contribuyera de manera eficaz al desarrollo sostenible de estas localidades.

La comarca elegida, Tolosaldea (Guipúzcoa), está compuesta por 27 municipios, la gran mayoría de población inferior a 500 habitantes, situados generalmente en zonas altas o pequeños valles que confluyen en el río Oria, en las proximidades de su cabecera comarcal, Tolosa. Estos municipios están ordenados por un pequeño núcleo central compuesto por la iglesia, el ayuntamiento y un reducido número de viviendas, mientras el resto de la población habita en caseríos distribuidos de manera dispersa por el territorio. Los cuatro municipios en los cuales se inicia el proyecto piloto son las localidades de Alkiza, Larraul, Bidegoien y Albiztur.

Una de las particularidades que presenta la Agenda Local para los municipios rurales de Tolosaldea estriba

⁹ Si tenemos en cuenta, tal y como señalan Joas y Gronholm (2001), que la implicación de la población ha de estar relacionada con las propias decisiones que ellos han tomado como garantía del éxito de los programas de Agenda 21, las iniciativas del País Vasco se encuentran a mucha distancia de esta realidad, como observamos en la información comentada.

en los sujetos que formalizan el convenio de colaboración que incluye, además de la participación habitual de ayuntamientos y entidades ligadas al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, a los diferentes responsables del desarrollo rural de la Comunidad Autónoma (Mendikoi), a la entidad que gestiona el desarrollo rural en esta comarca (Tolomendi), junto a la colaboración del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco¹⁰. Este equipo inicia su trabajo a principios del año 2005, finalizando la redacción del diagnóstico y el plan de actuación a finales del mismo.

1. ¿UNA GUÍA METODOLÓGICA DIFERENCIADA PARA EL MEDIO RURAL?

La metodología aplicada en la elaboración de las Agendas 21 de la Comunidad Autónoma se ha centrado hasta el momento en las ciudades y especialmente en cuestiones relacionadas con aspectos relativos a la calidad del medio ambiente. En éstas se ha aplicado un modelo que en la mayoría de los casos se ha ido trasladando de una Agenda a otra, produciéndose incluso una repetición de los contenidos. Esta situación no ha sido propia tan sólo de aquellos municipios más urbanos sino que, incluso en sus escasas aplicaciones rurales, apenas se han abordado planteamientos o cuestiones diferenciadas. Así, las peculiaridades de espacios amplios y de baja densidad, que esconden un patrimonio natural y cultural muy extenso y que tienen en la supervivencia de los municipios, en la preocupación de la situación de las actividades agrarias y en el mantenimiento del paisaje que les rodea algunos de los principales escollos a superar, apenas han sido abordadas en las Agendas desde una perspectiva de sostenibilidad.

La Agenda rural de Tolosaldea nace con el objeto de responder desde un modelo de sostenibilidad a las demandas de los habitantes del medio rural. Para ello tienen en cuenta que se está trabajando con unos ayuntamientos que apenas poseen personal y recursos económicos, unos municipios faltos de muchos de los servicios públicos básicos por no disponer de una masa crítica suficiente y una población que combina las fun-

ciones agrarias del caserío con el trabajo en el medio urbano y que por tanto apenas tiene tiempo para implicarse en el desarrollo de su medio¹¹.

La metodología aplicada coincide con la utilizada en la realización de otras Agendas en el País Vasco, siguiendo el esquema que Ihobe recogía en la *Guía práctica para la implantación de la Agenda Local 21 en los municipios de Euskadi* y que diferenciaba tres fases: motivación, diagnóstico y plan de actuación. El modo de ponerlas en marcha, sin embargo, ha sido diferente, dada la dificultad de acceder a la población, aprovechando cada ocasión para completar información necesaria para cada una de ellas.

La fase de motivación, por ejemplo, ha estado ligada desde un primer momento a la realización del diagnóstico. El interés de los agentes y habitantes de estos municipios rurales se suscita a partir de un proceso de relación en el que se hace hincapié en los aspectos fundamentales para este medio, preferentemente económicos y sociales. La motivación no se entiende como una fase a ejecutar en los primeros meses de trabajo sino a lo largo de todo el proceso de elaboración de la Agenda. De hecho, se decide posponer la firma de la Carta de Aalborg para un momento posterior, una vez que habitantes y agentes rurales asuman realmente la utilidad de la Agenda 21¹².

Por otro lado, convencidos del escaso resultado que aportaría la realización de una reunión abierta como primer paso, se opta por identificar y entrevistar a aquellas personas que mayor grado de participación y aportación presentan a priori, a aquellos miembros que toman parte activa en asociaciones o entidades que influyen directamente en la vida municipal, como asociaciones de padres, culturales y deportivas, grupos religiosos, comerciantes, restaurantes, agroturismos... e incluso se toma parte en la organización de diferentes

¹¹ Las políticas dirigidas al desarrollo rural puestas en marcha en el territorio guipuzcoano pretenden satisfacer las demandas del habitante del caserío así como del núcleo que las engloba, la anteiglesia, que en algunas comarcas, especialmente en Goierri, Tolosaldea y Urola Costa, tiene carácter municipal. Con un tamaño poblacional generalmente inferior a los 500 habitantes son estas unidades, junto a los caseríos, las que van a centralizar la mayoría de los esfuerzos de la Agenda rural.

¹² Se posponen para un momento posterior algunas de las fases que la *Guía práctica para la implantación y el desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi* (2000) recoge como necesaria para motivar a la población como puede ser, además de la firma de la Carta de Aalborg, la realización de una presentación de la Agenda 21, la puesta en marcha de una campaña de comunicación dirigida a los habitantes del municipio o la visita e intercambio de experiencias con otros municipios.

¹⁰ Un grupo de trabajo razonable, necesario y que no es original puesto que, como ya señalan Martínez y Martín (2002), en la comarca de la Mancha Alta Conquense, un territorio de vocación rural clara, es el grupo de acción local que gestiona el programa de desarrollo rural el que promueve la elaboración de la Agenda 21. Lo que queda en evidencia es que la experiencia plasma la convergencia entre las políticas de desarrollo rural y de desarrollo sostenible.

eventos que en el período de realización de la Agenda se han celebrado en las localidades participantes. De este modo, además de obtener información para la realización del diagnóstico, se consigue motivar a la parte más activa de la vida social de los municipios rurales. Tras esta fase se procede a informar a la población en general, recurriendo a la prensa e invitándoles a participar en las diferentes reuniones a efectuar utilizando un sistema muy propio de habitas dispersos, el reparto de la documentación e invitaciones domicilio a domicilio.

Otro publico a motivar, fundamental para la puesta en marcha de las medidas aprobadas y la continuidad de la propia Agenda, es la implicación de los representantes y trabajadores municipales. Con este objeto, se han impulsado diferentes visitas, tratando de fortalecer la relación entre los municipios participantes y especialmente entre sus alcaldes. Al mismo tiempo, el personal técnico contratado ha trabajado al menos un día a la semana en cada uno de los consistorios participantes, recogiendo información y entrevistando al personal municipal empleado y, con ello, tratando de conseguir su implicación en la materialización de los objetivos de la Agenda.

La información recogida en los consistorios es fundamental, entre otros aspectos, para realizar la primera recopilación de datos para la elaboración del diagnóstico. En este proceso se ha considerado necesario definir previamente cuales iban a ser los aspectos a abordar y se ha optado por analizar directamente aquellas necesidades consideradas como prioritarias, especialmente sociales y económicas, sin olvidar por ello otras cuestiones como las ambientales, aunque también éstas han sido abordadas desde una perspectiva propia de este medio dando preferencia, por ejemplo, al problema que la movilidad tiene en un poblamiento disperso.

El modo de recoger la información para la elaboración del diagnóstico ha sido doble. Por un lado, aprovechando la estancia en los consistorios, se ha recopilado información estadística y objetiva. Por otro, a partir de la entrevista a aquellos agentes que se pretendía motivar, se han ido obteniendo referencias sobre aquellos temas que preocupaban especialmente a su población. Finalmente, como último paso, se ha presentado la información obtenida en reuniones abiertas a todo el consistorio con el objeto de que todo aquel que quiera realizara las aportaciones oportunas. En este proceso, la entrevista a personas seleccionadas previamente ha sido el paso prioritario puesto que es aquí donde se ha obtenido la información de mayor calidad, además de haberse constituido en la fase necesaria para motivar a la

población a implicarse en todo el proceso, especialmente en la realización de las reuniones abiertas, en las que han participado una décima parte de sus habitantes. Éstas se han organizado en diferentes grupos, en función de los temas abordados en el diagnóstico, y han servido para corroborar y completar la información que se había obtenido en las entrevistas.

El modelo elegido a la hora de abordar la realización de un plan de desarrollo sostenible de los municipios rurales de la Comunidad Autónoma ha sido acertado y adecuado a las características propias de estos espacios, con unos resultados que vienen avalados por la alta participación que ha tomado parte en su elaboración, aspecto que deja en evidencia el conocimiento del grupo de trabajo del modelo de dinamización de estos pequeños municipios.

2. HACIA LA CONSECUCCIÓN DE UNA AGENDA MÁS INTEGRAL

Si la metodología ha buscado incidir en aquellos aspectos que a priori preocupan en mayor medida a los habitantes de estos municipios rurales, sin descuidar criterios de sostenibilidad y ambientales, los resultados del diagnóstico han reflejado las inquietudes que se esperaban, con una población preocupada por los problemas habituales que se detectan en muchos municipios rurales como es la falta de servicios e infraestructuras básicas (escuela, guardería, asistencia médica, asistencia social, transporte...), la crisis de la agricultura, la inexistencia de otro tejido económico, la falta de ingresos municipales o la dificultad de los jóvenes para acceder a una vivienda en el medio rural. De hecho, los resultados de los diagnósticos, salvando las particularidades de cada zona, aportan en los cuatro municipios analizados unas necesidades y propuestas similares.

Las preocupaciones ambientales también han respondido a las expectativas teniendo mucha menor presencia preocupaciones como contaminaciones acústicas, vertidos, calidad del agua, contaminación de origen industrial o agrario, o la falta de transporte público adecuado a las necesidades de un hábitat disperso... Frente a éstas cabe destacar la existente por el descenso progresivo del número de agricultores y las implicaciones que está teniendo en el paisaje de estos municipios, con el abandono de tierras, la progresión del pino y del matorral y la pérdida de calidad de prados y herbales.

Profundizando en los resultados obtenidos sobre cada uno de los temas que han estructurado las diferentes

reuniones abiertas a todo el municipio, obtenemos una visión más concreta de las demandas y objetivos que, desde una perspectiva de sostenibilidad, plantea la población que habita en las villas rurales. Así, tomando como referencia el tema de la vivienda preocupan los criterios físicos del tipo de urbanización que se está realizando, que difiere en muchos casos de patrimonio habitual de estos municipios, hasta el punto de que comienza a cambiar la fisonomía de estos lugares, sustituyendo el chalé a la casa de campiña tradicional. Junto a la falta de criterios sobre cómo tienen que ser la urbanizaciones se hecha en falta un planteamiento serio de cómo y dónde tiene que crecer el municipio y a quién se ha de dirigir las actuaciones que se realicen puesto que se constata el peligro existente de se conviertan en barrios dormitorio de las cabeceras comarcales que se ubican en el fondo de valle. Por ello las propuestas van en línea de realizar políticas municipales dirigidas a abaratar el precio de la vivienda para facilitar la instalación de jóvenes, preferente locales, y con actuaciones urbanísticas en la proximidad del núcleo urbano, dificultando la realización de vivienda unifamiliar aislada de nueva construcción.

Otro de los temas priorizados, los servicios sociales y sanitarios, dejan entrever la deficiencia de la asistencia social dirigida a la población de edad. La necesidad de centros de día y, sobre todo, la asistencia domiciliaria es requerida en todos los municipios. Hemos de tener en cuenta que la población rural tiene un índice de envejecimiento y de soltería sensiblemente mayor que la urbana, con lo que es relativamente habitual encontrar en el caserío población de edad residiendo sola.

Los problemas en otros servicios, como la educación, se concretan en demandas relacionadas con la necesidad de mantener las escuelas rurales y dotarlas de prestaciones que complementen la estancia del niño en el municipio, como guardería o comedor. Otro tanto se puede decir de servicios básicos, como el correo, solicitando enlaces rurales que hagan llegar a los domicilios aquellos mensajes más urgentes, la falta de teléfono público e incluso de cajero automático, aunque estas últimas demandas no son consideradas como estratégicas.

En relación con las actividades económicas, al no haber tejido industrial en estos municipios, la mayoría de la población en edad activa trabaja fuera de la localidad y, aunque la situación económica de esta población es buena, se considera necesario crear puestos de trabajo y obtener aportaciones económicas para las arcas municipales. Para ello se propone construir pequeños

pabellones industriales, adecuados a las posibilidades y características paisajísticas del entorno. Situación diferente es la que atraviesan las funciones agrarias, con la pérdida continuada de activos y el desinterés de los jóvenes por continuar al frente de ellas. Sus implicaciones, más que económicas, son medioambientales puesto que cada vez se hace más difícil conservar los campos que rodean a los caseríos mientras el matorral y el pino continúan ganando terreno. La solución a este problema, debido a la falta de mano de obra, se aconseja difícil pero, como también se afirma, se hace necesario un reconocimiento de la labor paisajística de este agricultor y se propone que la corporación le ayude económicamente en función del terreno que utiliza.

La participación de la población en la vida municipal es otro de los aspectos que preocupa y que es sometido a discusión en esta Agenda 21. La falta de locales adecuados como instalaciones deportivas, sociedades gastronómicas o lugares para jóvenes y ancianos dificultan el impulso de las relaciones sociales entre el vecindario y la escasa participación que, según comentan, parece darse en la organización de determinados eventos. Así, las propuestas planteadas van dirigidas preferentemente a impulsar este tipo de dotaciones, como puede ser la renovación de frontones, la adecuación de un gimnasio, la apertura de una sociedad municipal con opciones de cocina, sala multiusos e incluso con alguna sala dirigida a jóvenes y mayores. Por lo demás, una vez que los habitantes se acercan al casco urbano la participación y dinamización suele ser adecuada.

Un último bloque temático, coincidente con la línea habitual de las Agenda 21, es la movilidad. Así, se plantea el escaso uso que tiene el transporte público de la localidad, el descontrol del aparcamiento en el casco urbano y el problema que tiene el transporte pesado para atravesarlo debido a la estrechez de su única calle o la necesidad de los jóvenes de acceder a transporte individual desde edades muy tempranas. Algunos de los problemas planteados, por otro lado, no tienen solución, como es el de dirigir el tráfico pesado puesto que la orografía del terreno impide aportarle otra salida, la baja utilización del transporte público con dificultades de acceso a la mayoría de sus barrios o la dependencia del vehículo privado necesario desde edades jóvenes para muchos de sus habitantes. Las propuestas planteadas van en la línea de peatonalizar en la medida de lo posible los centros urbanos y de adecuar plazas de aparcamiento en su proximidad.

En líneas generales, atendiendo a las principales necesidades que plantea la población que habita en los

municipios rurales, cabe destacar la conveniencia de definir entre todos qué modelo de desarrollo urbanístico se quiere para la localidad. Junto a ello, y en el ámbito de los servicios, la atención a los mayores con el desarrollo del servicio de proximidad y la complementación de la escuela rural con el servicio de guardería. Ambos son los aspectos resaltados y que recogen la preocupación que existe por controlar la presión urbanística del medio urbano próximo, por reactivar la escasa vida social del municipio reteniendo a sus jóvenes y por atender las necesidades de una población cada vez más envejecida. Unos resultados, por otro lado, esperados en un programa de desarrollo que pretende ser sostenible e integral pero muy diferentes a los obtenidos en otras Agendas Locales realizadas también en municipios rurales y que ponían el acento en aspectos relativos a la contaminación, al ruido o al uso abusivo de determinadas prácticas forestales.

IV

LA AGENDA 21 LOCAL COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO RURAL

La Agenda Local, sin embargo, no es ni el primero ni el único programa que, aplicado a municipios rurales, tiene entre sus objetivos promover su desarrollo desde un punto de vista integrado, sostenible y apoyado en la implicación directa de sus habitantes. Ya desde mediados de la década de los setenta, con la declaración de zonas de Agricultura de Montaña, pero especialmente a partir de los noventa y a partir de la legislación y apoyo de la Comunidad Europea se da inicio a toda una serie de programas dirigidos a impulsar la diversificación económica y la sostenibilidad del medio rural apoyándose en la capacidad de organización y de iniciativa de sus habitantes. En este apartado vamos a acercarnos a los caracteres que éstos tienen en el País Vasco y a los aspectos coincidentes con la aplicación de las Agendas Locales a los municipios rurales.

1. LEY DE DESARROLLO RURAL PARA LA PROMOCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS ZONAS RURALES

A finales de los noventa la Comunidad Autónoma pone en marcha una nueva iniciativa de desarrollo rural fundamentada no sólo en los objetivos, programas y presupuestos de la Comunidad Europea sino en las posibilidades que la orientación y la coordinación de las administraciones públicas del País Vasco pueden apor-

tar al desarrollo rural. La Ley de Desarrollo Rural, aprobada en Abril de 1998, tiene como objeto prioritario establecer y determinar el marco normativo y los instrumentos con los que los distintos Departamentos y Entidades Públicas han de desarrollar actuaciones dirigidas a promover el medio rural.

Profundizando en los objetivos que la norma establece cabe diferenciar en primer lugar la consecución de fines de carácter genérico, entre los que cabe resaltar la necesidad de fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad del conjunto de su medio rural, preservar sus señas de identidad fundamentales, incrementar la competitividad de las empresas y estructuras económicas de las zonas rurales, integrar las normas y actuaciones de las diferentes administraciones y entidades públicas que afecten al desarrollo de las zonas rurales, y mantener el protagonismo de su progreso en su población.

El modelo organizativo que propone la Ley de Desarrollo Rural no presenta novedades importantes, al menos en un primer momento, respecto a otros programas de desarrollo rural que ya están en marcha en este territorio. En este sentido, la norma señala que las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales del País Vasco adoptarán la forma de programas de desarrollo rural. En la elaboración de estos programas se elige la comarca como ámbito preferente de actuación, por la convicción de que el nivel comarcal se muestra como el más adecuado para emprender tal labor puesto que habitualmente se trata de un espacio cohesionado, con una relación funcional manifiesta y con una problemática socioeconómica similar. La elección de este ámbito junto a la necesidad de desarrollar programas de actuación no es sino una continuación del sistema creado a raíz de la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña por la Comunidad Autónoma en 1986.

En la elección de aquellas comarcas que van a ser objeto de la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural (PDR) se valoran aspectos como la baja densidad de la población, tendencia acusada hacia el despoblamiento, elevado índice de empleo agrario, pertenencia a zonas de montaña o desfavorecidas clasificadas con arreglo al artículo 3 de la directiva 75/268/CEE y sensibilidad de la zona y presencia en la misma de elementos de valor natural, cultural y paisajístico. La consideración de la directiva de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, sin embargo, junto a la calidad cultural y paisajística lleva a la necesidad de extender, en un segundo momento, las actuaciones de los PDR a la práctica totalidad del territorio.

La principal novedad que presenta la Ley de Desarrollo Rural es la asunción de competencias y la programación de la colaboración y coordinación entre las distintas administraciones. Las labores de coordinación y colaboración entre las distintas instituciones la ejerce «Landaberri», en cuyo seno se produce la cooperación y colaboración necesarias para la aplicación de la presente ley. Está adscrito al Departamento del Gobierno Vasco recayendo la presidencia y la responsabilidad de coordinación en el área de Agricultura y Desarrollo Rural. Está formada por representantes del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los municipios de la Comunidad Autónoma. Entre sus funciones cabe destacar la obligatoriedad que tiene de informar sobre las propuestas que se hagan en los Planes de Desarrollo Rural previamente a su elaboración, al mismo tiempo que se le ha de informar sobre aquellos proyectos de ley, decretos, planes o programas de instituciones públicas que afecten de manera importante a las zonas recogidas en los PDR, reservándose el derecho de vetarlas si los miembros de Landaberri así lo decidieran. De igual modo, le compete formular y proponer recomendaciones e iniciativas en torno a la ejecución de los PDR. Landaberri es la encargada de elaborar los programas de desarrollo rural, labor que la realiza a partir de la entidad responsable de la coordinación del desarrollo rural en la Comunidad Autónoma Vasca, «Mendikoi»¹³, entidad que ya ha acometido la dirección y ejecución de los diferentes programas LEADER.

Si Landaberri o las Landas territoriales son los órganos que han de cumplir la función de coordinar y dirigir las actuaciones en materia de desarrollo rural, la aplicación de los programas diseñados en cada comarca es realizada por órganos locales. En este sentido, se apuesta por la creación de una nueva figura, las Asociaciones de Desarrollo Rural, que se establecen como instrumento de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales en las actuaciones de desarrollo rural. Estas Asociaciones vienen a dar continuidad a las anteriores Asociaciones de Agricultura de Montaña que ya existían en las diferentes comarcas y que se ven ahora reforzadas con la asunción de nuevas competencias

otorgadas con la aprobación de los PDR comarcales y con su designación como responsables de la ejecución de sus contenidos.

2. EXCESIVAS DEMANDAS Y POCA CONCRECIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL COMARCALES

El mismo año en que es aprobada la Ley de Desarrollo Rural, Landaberri encarga a Mendikoi la elaboración de nueve programas de desarrollo rural, de aquellos que coinciden con las comarcas que en ese momento se benefician de la iniciativa LEADER II, uno de ellos el correspondiente a la comarca de Tolosaldea. El año 2002 se finaliza la redacción de los restantes documentos dando inicio al trámite, aún sin concluir, que lleva a su aprobación definitiva por parte del Parlamento Vasco.

Teniendo en cuenta que se trata de un programa integral, realizado bajo la consideración de que el desarrollo rural requiere de actuaciones que incidan sobre los distintos aspectos que condicionan la actividad y la calidad de vida en el medio rural (actividad económica, vivienda, equipamientos y servicios, infraestructuras, medio ambiente, etc), a lo largo del proceso se ha promovido la participación de agentes representativos de los distintos ámbitos objeto de análisis. Por todo ello, se ha definido un sistema de participación basado en la configuración de diversos grupos de trabajo capaces de aportar las distintas visiones que hacen posible un diseño completo del desarrollo del medio rural de la comarca.

El capítulo en el que los programas de desarrollo profundizan mayormente es el relacionado con las actividades agrarias. En todos los planes se repiten las mismas propuestas, independientemente del carácter de cada comarca. La necesidad de formar a los agricultores, la apuesta por la creación de servicios de maquinaria, por la producción de calidad, el apoyo a la creación de diferentes vías de comercialización, la potenciación de la producción ecológica y de las razas locales o la incorporación de nuevas tecnologías al mundo de la producción agraria son algunas de las acciones que se recogen en todos los programas comarcales realizados.

Las acciones presentadas en materia de ordenación territorial también están relacionadas con el devenir de las funciones agrarias. En todas las comarcas se destaca una preocupación por preservar aquellos suelos de mayor valor agrológico de la presión urbana pero es en las comarcas más urbanas donde se proponen actuaciones

¹³ En 1994 se constituyó el *Centro Integral para la Formación y la Promoción del Medio Rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco MENDIKOI S.A.* Sociedad Pública con entidad jurídica propia dependiente del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Corbera (1999), resalta entre sus funciones, la de contribuir activamente a la satisfacción de las necesidades de innovación y de desarrollo integral del medio rural vasco, que transcenden el marco del programa LEADER.

dirigidas a clasificar expresamente aquel suelo que se quiere mantener como agrario, a evitar la proliferación de vivienda unifamiliar aislada y a abordar los proyectos de desarrollo de infraestructuras económicas y de comunicación también desde una perspectiva agraria.

Otro campo recogido en los Planes de Desarrollo se corresponde con la necesidad de diversificar las actividades en los espacios rurales. Entre éstas cabe destacar la apuesta generalizada por el desarrollo de actividades de ocio, que se concreta en la adecuación de senderos, en la oferta de alojamiento, recuperación del patrimonio, en la necesidad de ofertar productos turísticos específicos y localizados y, especialmente, en la necesidad de incorporar el turismo rural en la planificación de la oferta turística de la distintas comarcas, hasta el momento dirigida a la promoción de la ciudad y la playa.

Frente a la generalización de acciones en materia de turismo, la propuesta de desarrollo de otras actividades en el medio rural son relativamente escasas. La única excepción la encontramos en aquellas comarcas que concentran los municipios más pequeños, en las que también se proponen actuaciones dirigidas al desarrollo de pequeños polígonos industriales pero tan sólo en aquellos municipios distantes de los principales ejes industriales.

Las diferentes concepciones comarcales se hacen evidentes en las propuestas de desarrollo de una política de vivienda dirigida al medio rural. Así, mientras unas comarcas, sobre todo aquellas con un importante número de núcleos pequeños, apuestan por la promoción de un modelo de vivienda de protección oficial, dedicado a la población joven y local, y adecuado a las características del entorno en el que se ha de ubicar, otras proponen medidas de control en el desarrollo de la vivienda, preferentemente de la aislada, que se ejecuta sin apenas barreras legislativas y sin ninguna planificación territorial.

También parecen observarse distintas inquietudes a la hora de abordar aspectos relativos a las dotaciones de educación y cultura o servicios sociales. Como cabía esperar comarcas con municipios de menos de mil habitantes proponen hacer frente a una diversidad importante de necesidades en estos campos (guarderías, escuelas rurales, transporte público, asociaciones culturales, salas multimedia, centros de día, equipamientos para la tercera edad, servicios sanitarios, etc), mientras este listado es mucho más reducido en otras comarcas aunque en éstas también se ve la necesidad de abordar determinadas necesidades, especialmente

aquellas ligadas a la asistencia social¹⁴ a la población de edad que habita en los caseríos.

Los Planes de Desarrollo Rural son sobre todo una recopilación de las actuaciones que la población que habita en este medio propone ejecutar en los próximos años. Entre éstas destaca la preocupación generalizada por el devenir de las funciones agrarias y que se concreta en la necesidad de apoyar el desarrollo y la diversificación de estas actividades. Junto a ello, tienen la virtud de realizar una reflexión sobre el futuro de su medio rural y abordar temas tan importantes como la dotación de vivienda y de servicios básicos, a lo que contribuye la posibilidad de contar con nuevos programas destinados al desarrollo de las zonas rurales.

3. PDR Y AGENDA RURAL: DOCUMENTOS COINCIDENTES

La Agenda 21 Local se nos presenta como un programa municipal para el desarrollo sostenible, que abarca cuestiones económicas, sociales y ambientales y que requiere de la participación y toma de decisión de los representantes municipales, los agentes económicos y sociales y los ciudadanos de la villa.

La realización de la Agenda Local requiere cumplir con un proceso metodológico en el que hay una fase previa de motivación, junto a unas fases posteriores de planificación, diagnóstico, plan de acción, ejecución y una última de control y seguimiento. Su realización supone hacer frente a determinadas áreas temáticas de naturaleza ambiental, económica y social junto a Sectores Ambientales clave (ciclo del agua, residuos, contaminación, movilidad...), Medio Natural, Usos del territorio, Economía Local, Servicios Básicos, Integración Social y Calidad de Vida, y Sostenibilidad Global.

Los Planes de Desarrollo Rural por su parte, son los instrumentos que pretenden canalizar todas las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales del País Vasco. Fundamentados en los principios de sostenibilidad del territorio y multifuncionalidad y tomando la comarca como unidad básica de acción, su elaboración se concreta en diferentes fases como son la planificación (diagnóstico

¹⁴ La carencia de servicios básicos es, en opinión de muchos de los pobladores de las zonas rurales, es el principal obstáculo para el asentamiento de nueva población y para el mantenimiento de la existente. A esta conclusión llegan Reinoso y Sancho (2002), en el estudio de opinión de los grupos de población que residen en la sierra norte de Guadalajara.

y plan de actuación), la ejecución y el seguimiento y mejora continuada.

Ambos planes, PDR y Agenda Local 21, son documentos que difieren en distintos aspectos, preferentemente en la visión comarcal y la implicación de las instituciones agrarias de los primeros frente a la escala local y la participación del área ambiental en los segundos. También difieren en que unos están sostenidos por compromisos municipales y no tienen valor normativo mientras los PDR se apoyan en la Ley de Desarrollo Rural y son documentos oficiales aprobados por decreto del Gobierno Vasco.

A pesar de las diferencias planteadas, en muchos casos más formales que efectivas, la coincidencia metodológica entre los PDR y las Agendas Locales, y especialmente la Agenda Rural, es importante. Como hemos observado en la explicación planteada, ambos son herramientas de planificación de las mismas áreas (Medioambiental, Social, Económica). La metodología que utilizan es similar, fundamentándose en el diagnóstico, el plan de actuación y el seguimiento, y en la participación como garante de sus propuestas y de su continuidad, e incluso las necesidades que la materialización de estos planes requiere son similares puesto que ambos necesitan movilizar recursos humanos y económicos, han de implicar a diferentes responsables políticos municipales y muchas de sus acciones dependen de una buena coordinación interadministrativa.

Pero las coincidencias no son exclusivamente metodológicas. La mayoría de los contenidos y propuestas de la Agenda Rural son similares a los que ya se habían realizado en la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural o en sus actualizaciones anuales. Las diferencias planteadas entre unos y otros documentos son poco significativas, como por otro lado cabía esperar, puesto que su metodología, objetivos y población a la que se dirigen son coincidentes. En ambos casos es la preocupación por la falta de servicios e infraestructuras básicas, la necesidad de diseñar y controlar el desarrollo urbanístico del municipio para que responda a los objetivos de la villa y el deseo de fijar población joven y local implicada en su vida social los aspectos priorizados.

La Agenda rural, sin embargo, no es tan sólo un documento repetitivo del que podemos prescindir fácilmente. Sus aportaciones al desarrollo sostenible de los municipios rurales pueden ser importantes en la medida en que trabajan en un ámbito de actuación distinto al de los Planes de Desarrollo Rural, como es el municipio. En el ejemplo desarrollado han tenido la virtud de lle-

gar a la mayoría de sus viviendas y de haber movilizado a buena parte de sus habitantes. Asimismo, consiguieron que sea el consistorio el receptor, canalizador y dinamizador de las propuestas vecinales y no la Asociación de Desarrollo Rural, entidad algo alejada de la vida municipal.

La labor de dinamización local de la Agenda Rural es, tal vez, su aspecto más positivo y ahora tiene la difícil responsabilidad de responder a las expectativas planteadas. En esta labor no sobra ningún documento, reflexión o institución que quiera participar y es fundamental la colaboración entre entidades que funcionen a diferentes escalas. En este sentido, se hace necesario integrar la Agenda Rural en el Plan de Desarrollo Rural Comarcal y buscar entre ambas realizar el camino que lleva al desarrollo sostenible del medio rural¹⁵.

V

LA AGENDA RURAL, HERRAMIENTA A INCORPORAR EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los últimos años estamos asistiendo a un importante esfuerzo por parte de administraciones locales y regionales en materia de planificación sostenible, siendo la Agenda 21 Local el modelo elegido en el desarrollo de esta programación. A pesar de lo incipiente del fenómeno parece evidenciarse una preocupación más o menos generalizada por avanzar hacia un modelo de desarrollo económico y social fundamentado en la participación ciudadana y que difiere sensiblemente del actual.

La práctica del modelo elegido, tomando como ejemplo su desarrollo en el País Vasco, diluye al menos por el momento buena parte de las esperanzas de aquellos que veían en él la posibilidad de iniciar un proceso de progreso más participativo, igualitario y sostenible. La Agenda 21 Local, herramienta priorizada en su ma-

¹⁵ La Agenda 21 puede y debe contribuir al desarrollo del medio rural. Para ello es necesario que los instrumentos de planificación y desarrollo se integren con los que están relacionados. Según señalan Martínez y Romero (2003), en la planificación de los espacios naturales es necesario integrar sus políticas de conservación con las Agendas 21 locales y regionales y con otras estrategias de desarrollo sostenible. Entre estas últimas se reconoce la necesidad de buscar puntos coincidentes con las iniciativas y programas de desarrollo rural ya que se evidencian confluencia de objetivos sobre el mismo territorio. La necesidad de aprovechar sinergias es tan necesarias que incluso en algunos son las entidades encargadas de la gestión de los espacios naturales protegidos las que están potenciando la realización de Agendas 21, como ocurre con la Mancomunidad de Cabañeros.

terialización, presenta desde su inicio importantes deficiencias caracterizadas por un modelo que apenas está recurriendo a promover la colaboración ciudadana, centrado excesivamente en cuestiones medioambientales y apartando planteamientos económicos y sociales, y que tiene como resultado la consecución de unos diagnósticos y planes de actuación muy similares, indicador del carácter dirigido, falta de originalidad y poco participativo que ha presentado la realización de estos programas hasta el momento.

El tratamiento que las Agendas Locales del País Vasco hacen de los municipios rurales o del medio rural que se desarrolla en la proximidad de los núcleos urbanos es una muestra de la falta de concreción y utilidad que hasta el momento están teniendo la mayoría de estos programas. Si ya resaltábamos el escaso tratamiento que se hace de la problemática rural en las guías que servían de referencia a la elaboración de las Agendas, una vez analizados los diagnósticos y planes de actuación, observamos que apenas se atiende a las necesidades prioritarias demandadas por esta población e incluso la problemática ambiental recogida no se corresponde con las preocupaciones que en este campo puedan tener sus habitantes.

De hecho, la Agenda rural de Tolosaldea nace con el objetivo de realizar un programa diferente a lo que hasta ese momento se había experimentado, un proyecto que se adecue a la realidad de los municipios rurales y de sus habitantes, y los primeros resultados obtenidos así parecen indicarlo. En primer lugar, se han hecho esfuerzos importantes por lograr que fuera la opinión de sus habitantes la que marcara las líneas principales de trabajo de la Agenda 21 y el nivel de participación ha sido muy alto. Como consecuencia han sido preferentemente demandas de tipo social las resaltadas en la consecución de un proyecto de futuro aunque también se han recogido planteamientos económicos y ambientales. En definitiva, se ha centrado en cuestiones clave

para la población que habita el municipio rural y, a decir verdad, los resultados no han hecho sino responder a aquello que podíamos esperar en un proyecto de desarrollo que pretende ser integrado y sostenible.

La Agenda rural, sin embargo, no hace sino refrendar algo que ya estaba recogido en los programas de desarrollo rural. Se repite la metodología utilizada (diagnóstico, plan de actuación, evaluación y seguimiento), los objetivos son similares (integrado, sostenible, participativo) y como consecuencia los resultados también son equivalentes, resaltándose la carencia de infraestructuras sociales, la necesidad de asentar población joven en el municipio, la situación que atraviesa la actividad agraria y sus implicaciones paisajísticas y la necesidad de que sea la población local la que planifique cual es el futuro que quiere para su municipio.

La afinidad entre la Agenda rural local y los planes de desarrollo rural comarcales no es, sin embargo, un hecho negativo, que invalida los resultados de la Agenda por ser repetitivos de los que los planes de desarrollo rural ya habían recogido. Sin embargo, si requieren de una reflexión sobre la necesidad de coordinar diferentes programas con objetivos similares, con el objeto de que los esfuerzos, personales y económicos, sean aprovechados en una misma dirección. En este caso, la Agenda Local, además de incorporar nuevas necesidades, especialmente de tipo ambiental, aborda una escala de trabajo, el municipio y su población, con mucha mayor intensidad y dinamización que el plan de desarrollo rural comarcal. Por otro lado, este último coordina el conjunto de la comarca, como unidad territorial integrada, cuenta con la participación de entidades locales y agentes que trabajan en este ámbito y es el destinatario de las políticas dirigidas a la promoción del medio rural. Ambos esfuerzos, el de dinamización local y comarcal, son necesarios y han de ir coordinados en pos de un mismo objetivo, como es el desarrollo de los espacios rurales.

B I B L I O G R A F Í A

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL DE TOLOSALDEA (2005): *Convenio de colaboración entre Ihobe, Mendikoi, Tolomendi, Diputación Foral de Gipuzkoa y los municipios de: Albiztur, Alkiza, Bidegoyan y Larraul para la constitución y desarrollo del proyecto piloto «udaltalde 21*

rural»: fase diseño agenda local 21. Tolosa. <http://www.tolomendi.net>.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estra-*

tegia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0264es01.pdf.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente «Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos»*. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf.

CORBERA, M. (1999): «Las políticas de desarrollo rural en la región Cantábrica: los programas LEADER». *Cambios en los Espacios Rurales Cantábricos tras la integración de España en la UE*. Universidad de Cantabria, págs. 175-237.

ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I. (2004): «Agenda 21 Local: estudio bibliográfico y análisis de una experiencia». *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. XXXVI, nº 139, págs. 67-86.

ESPIÑOZA, L. E. (2001): «Ciudad y Medio Ambiente: la agenda 21 local». *Sistema*, nº 162/163, págs. 219-231.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2004): *Código de buenas prácticas Ambientales*. <http://www.femp.es/life>.

FLORIDO, G. (2005): *Los problemas ambientales del espacio rural vasco a través de la agenda local 21*. Universidad del País Vasco. Departamento de Geografía. Inédito.

FONT, N. (2000): «Local y sostenible». *La agenda 21 local en España*. Icaria Editorial. Barcelona, págs. 9-29.

FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000): «El reto de la sostenibilidad local en España». *La agenda 21 local en España*. Icaria Editorial. Barcelona, págs. 93-112.

GOBIERNO VASCO (2000): *Guía práctica para la implantación y el desarrollo de la AL21 en municipios de Euskadi*. <http://www.ingurumena.net/Castellano/Sostlocal/AL21/documentos.htm>.

GOMILA, M. F. (2000): «La agenda 21 local de Calvià». *La agenda 21 local en España*. Icaria Editorial. Barcelona, págs. 209-404.

HEWITT, N. (1998): *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Como implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. ICLEI. The Internacional Council for Local Environmental Initiatives, Bakeaz, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Bilbao.

JOAS, M. y GRONHOLM, B. (2004): «A comparative perspective on self-assessment of local agenda 21 in European cities». *Boreal Environment research*, nº 9, págs. 499-507.

JORBÝ, S. A. (2000): «Local Agenda 21 in practice - a Swedish example». *Sustainable Development*, nº 8, págs. 201-214.

MARTÍNEZ, J. y MARTÍN, M. A. (2002): «Agenda 21 Local como instrumento de ordenación territorial: La Mancha Alta Conquense». *Estudios Geográficos*, vol. LXIII, nº 248-249, págs. 711-731.

MARTÍNEZ, J. y ROMERO, R. (2003): «Repercusión de los espacios naturales protegidos en la economía española». *Serie Geográfica*, nº 11, págs. 41-60.

MIRANDA, L. (2004): «Cities for life revisited: capacity-building for urban management in Peru». *Environment and Urbanization*, nº 16, págs. 249-261.

REINOSO, D. y SANCHO, J. (2002): «Equipamientos y servicios en la sierra norte de Guadalajara: un diagnóstico basado en la participación social». *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander, págs. 771-780.

ROBERTS, I. (2000): «Leicester environment city: Learning how to make Local Agenda 21, partnerships and participation deliver». *Environment and Urbanization*, nº 12, págs. 9-26.

SUSS, W.; GLISMANN, W. y TROJAN, A. (2005): «Integrated sustainability (Oriented reporting). Key indicators for counties and cities». *Gesundheitswesen*, nº 67, págs. 150-154.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2005): *The role of local authorities in sustainable tourism*. United Nations Publications. New York.