

Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública
ISSN: 0718-0241
enfoques@ucentral.cl
Universidad Central de Chile
Chile

Lima Ribeiro, Verónica Paula; Aibar Guzmán, Cristina
Las Políticas Públicas en favor del Desarrollo Sostenible en Portugal. Una Perspectiva local
Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11, 2009, pp. 363-397
Universidad Central de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96011647011

Cómo citar el artículo
Número completo
Más información del artículo
Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Revista Enfoques, Vol. VII N° 11, 2009
pp. 363/397

Las Políticas Públicas en favor del Desarrollo Sostenible en Portugal. Una Perspectiva local

Verónica Paula Lima Ribeiro - veronica@ipca.pt
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Portugal

Cristina Aibar Guzmán - efcris@usc.es
Universidad de Santiago de Compostela, España

Este artículo analiza desde un punto de vista teórico la evolución de las políticas públicas para el logro del desarrollo sostenible en el contexto internacional, europeo y en Portugal. Se concluye que es imprescindible contar con la colaboración de todos los agentes socioeconómicos implicados, destacándose, en concreto, el papel de los gobiernos locales en la implantación de estrategias sostenibles. Una de las iniciativas más importantes desarrolladas a nivel del sector público local para fomentar la sostenibilidad es la Agenda Local 21. Su grado de implantación en los diferentes países europeos es variado y en el caso de Portugal existe un cierto retraso en dicha materia en comparación con otros países de su entorno.
Palabras clave: Políticas públicas, Desarrollo sostenible, Sector Público, Agenda 21 Local, Portugal.

Public Policies in Favour of Sustainable Development in Portugal. A Local Perspective

This article presents a theoretical discussion regarding the evolution of public policies for sustainable development at an international and European level and mainly in Portugal. We conclude that it is necessary to work with all socioeconomic actors involved, namely local governments that have a preponderant role in implementing sustainable strategies. One of the major initiatives taken at the local public sector to promote sustainability is the Local Agenda 21. The degree of implementation of the Local Agenda 21 in the different European countries is diverse and in the case of Portugal there is some delay in this area compared to other surrounding countries.
Keywords: Public policy, sustainable development, Public Sector, Local Agenda 21, Portugal.

Introducción

En los últimos años, se ha producido una mayor toma de conciencia por parte del conjunto de la sociedad acerca de la importancia de alcanzar el Desarrollo Sostenible, lo que ha dado lugar a un notable incremento de las presiones a favor de la puesta en práctica de actuaciones de diversa índole conducentes al logro de dicho objetivo. En este contexto, la Cumbre de Río de 1992 supuso un punto de inflexión en la actuación de los gobiernos en materia de protección y conservación del medio ambiente ya que, a partir de ese momento, el Desarrollo Sostenible comienza a considerarse un objetivo prioritario a alcanzar por las políticas públicas, tanto a nivel nacional como internacional (Costa, 2000). A este respecto, De la Fuente y De la Calle (1999) consideran que, para frenar el proceso de deterioro y destrucción del entorno, los poderes públicos deben poner en marcha políticas públicas medioambientales, las cuales representan un conjunto de técnicas y medidas coordinadas que las administraciones públicas deben adoptar en defensa del medio ambiente para alcanzar los objetivos de protección, vigilancia y corrección de las agresiones medioambientales.

En la misma línea, Aguilar Fernández (1997) sostiene que, en términos generales, la protección medioambiental se puede entender como una política pública de naturaleza reguladora una vez que a través de la emisión y aplicación de normas se imponen límites y se controlan las actuaciones de los distintos agentes socioeconómicos sobre el entorno, tanto a nivel individual como colectivo. Al mismo tiempo, Tapper (1994) resalta la importancia de que las políticas públicas relacionadas con la protección del medio ambiente tengan entre sus objetivos el fomentar que el comercio y la industria realicen voluntariamente las inversiones necesarias para el logro de los objetivos nacionales en materia de Desarrollo Sostenible, de forma que el crecimiento económico sea compatible con la protección del entorno (Albi, 2000). Así, de acuerdo con De la Fuente y De la Calle (1999), la actuación de las administraciones públicas en materia medioambiental se desarrolla en tres vertientes principales: (a) Prevención: tiene como finalidad detectar las posibles causas de deterioro del entorno antes de que se produzcan los daños y arbitrar las medidas necesarias para evitarlos, fundamentalmente a

través de la puesta en práctica de acciones de protección y educación o formación; (b)Vigilancia: consiste en la implantación de una serie de controles para detectar los posibles focos de contaminación o el incumplimiento de las medidas establecidas para la prevención y/o protección del medio ambiente; (c) Corrección o restauración: persigue reparar los daños medioambientales que ya se han producido, imponiendo medidas correctoras y sanciones a los infractores.

De hecho, lo que distingue el sector público del privado es la necesidad de explicar a los ciudadanos la forma en que han sido elaboradas y ejecutadas las políticas públicas relacionadas con el compromiso de las administraciones públicas con el Desarrollo Sostenible dentro del área de su jurisdicción.

Así, el objetivo del trabajo es subrayar la importancia del papel de las administraciones públicas, en particular de los municipios, en la aplicación de las políticas públicas para la protección y conservación del medioambiente y el logro del desarrollo sostenible. Así, el primer apartado presenta las políticas públicas a favor del desarrollo sostenible, a nivel internacional, europeo y en el contexto portugués, realizándose algunas consideraciones en torno del concepto del desarrollo sostenible y de la Agenda 21. Dedicamos el segundo apartado a las estrategias de desarrollo Sostenible en el ámbito nacional y local. Por último, recogemos las principales conclusiones**.**

1. Las políticas públicas a favor del desarrollo sostenible

1.1 En el contexto internacional

Como resultado de la globalización, las economías de los distintos países están cada vez más interrelacionadas y son más interdependientes. Dado que la contaminación no tiene fronteras y que muchos de sus efectos se generan a escala mundial (como es el caso del efecto invernadero o la reducción de la capa de ozono de la atmósfera), no tiene sentido el que se tomen medidas de prevención por parte de un determinado país unilateralmente, ignorando las actuaciones llevadas a cabo por los países vecinos (Casares Long y Arca Ruibal, 2002). Al mismo tiempo, en la actualidad se acepta plenamente el hecho de que el logro del Desarrollo

Sostenible requiere que los distintos recursos deban distribuirse y consumirse con justicia entre todas las naciones y regiones del mundo. En consecuencia, en la búsqueda del Desarrollo Sostenible se plantea, de un modo especial, la necesidad de adoptar una perspectiva global basada en los principios éticos universales (Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible, ENDS, 2002).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en 1992 incorpora el Desarrollo Sostenible en la agenda política mundial y reafirma el concepto introducido en 1987 en el Informe *Brundtland*. En dicho informe se recoge la primera formulación, en un documento oficial, del concepto de Desarrollo Sostenible, definiéndose como "el desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades" (*World Commission on Environment and Development*, WCED, 1987). De este modo, se definen los principios generales que deben orientar a nivel internacional las relaciones entre la economía y el medio ambiente, destacándose la necesidad de buscar estrategias que permitan compatibilizar los procesos de crecimiento con la sostenibilidad (Erias Rey, 2003).

El logro del Desarrollo Sostenible supone avanzar en tres pilares fundamentales: el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Es decir, el Desarrollo Sostenible presupone la integración de tres dimensiones:

- Medioambiental (ecológica), a través de la sostenibilidad medioambiental. Se define como la necesidad de mantener la continuidad de los recursos medioambientales a lo largo del tiempo. Se puede lograr a través de la limitación del consumo de los recursos y productos fácilmente agotables, la reducción de los residuos y la contaminación en todas sus vertientes, la conservación de la energía y el reciclaje.

- Social, a través de la sostenibilidad social. Implica la necesidad de garantizar la equidad intergeneracional, es decir, satisfacer las necesidades básicas actuales de todas las personas garantizando, al mismo tiempo, el que, llegado el momento, las generaciones futuras puedan igualmente satisfacer las suyas.

• Económico, a través de la sostenibilidad económica. Supone la búsqueda del equilibrio económico mediante una combinación óptima entre el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales.

A los tres pilares del Desarrollo Sostenible reflejados hay que añadir la dimensión institucional, referida a las cuestiones de flexibilidad, transparencia y democracia relativas a las formas de gobierno en sus distintos niveles, tanto en relación a las instituciones como en lo que respecta a los sistemas legislativos, así como al marco en el que se articula la participación de los distintos grupos de interés (sindicatos y empresas) y de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales – ONG), considerados como agentes indispensables para el logro de los objetivos del Desarrollo Sostenible (ENDS, 2002).

En consecuencia, el Desarrollo Sostenible es un concepto que va más allá de la protección del medio ambiente, puesto que abarca también la preocupación por las generaciones futuras, la calidad de vida, la equidad entre las personas en el presente (incluyendo la prevención de la pobreza), la equidad entre generaciones (asumiendo que las generaciones futuras merecen un entorno por lo menos igual al que disfrutamos actualmente) y las dimensiones social y ética del bienestar humano. Supone, además, que sólo deberá perseguirse el logro de un mayor desarrollo económico si este se sitúa dentro de los límites de la capacidad de carga de los sistemas naturales (ENDS, 2002). Con base en esta perspectiva integradora del concepto de Desarrollo Sostenible, en la Cumbre de la Tierra de 1992 se aprueban la Agenda 21 y la Declaración de Río. Ambos documentos tienen como objetivo el potenciar el Desarrollo Sostenible y constituyen importantes compromisos políticos que han orientado los trabajos que en esta materia se han realizado desde entonces, tanto en el ámbito internacional como a nivel de cada país (ENDS, 2002).

En el cuadro 1 presentamos un resumen de la evolución experimentada por el concepto de Desarrollo Sostenible.

Cuadro 1

Evolución del concepto de Desarrollo Sostenible

1987	Informe de Brundtland	Surgimiento del concepto, asentado en dos pilares: desarrollo económico y protección del medio ambiente
"El desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades."		
1991	Unión Mundial de la Conservación - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Fondo Mundial para la Naturaleza	Se refuerza el concepto de Desarrollo Sostenible
"Desarrollo Sostenible significa mejorar la calidad de vida sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte."		
1992	Conferencia de Río de Janeiro	Nace la Agenda 21: se busca crear medios y herramientas que permitan avanzar hacia el logro del Desarrollo Sostenible, frenando la destrucción del medio ambiente y eliminando las desigualdades existentes entre los países
1995	Cumbre Social de Copenhague	Introducción de un tercer pilar: la cohesión social

Fuente: Elaboración propia

En resumen, el concepto de Desarrollo Sostenible resulta de la evolución de la idea de un desarrollo económico en el cual se integran, a todos los niveles y espacios, los intereses sociales y, principalmente, medioambientales.

Por otro lado, Erias Rey (2003) señala que, aunque el concepto de Desarrollo Sostenible haya surgido y se haya consolidado en un contexto internacional, cada vez más es mayor su aplicación en el ámbito regional y, especialmente, en el ámbito local. En este sentido, Casares Long y Arca Ruibal (2002) resumen en la frase "pensar y actuar local y globalmente" los distintos ámbitos que influyen en la sostenibilidad.

El Desarrollo Sostenible representa un desafío que supone para las organizaciones que integran el sector privado la revisión de sus formas de producir y sus métodos de gestión. Del mismo modo, las entidades que conforman el sector público, y de un modo particular las entidades locales dada su mayor proximidad a los ciudadanos, deben reajustar sus estructuras de forma que los servicios mu-

nicipales prestados sean sostenibles y estén distribuidos equitativamente, no sólo respecto a las generaciones presentes sino también de cara a las necesidades de las generaciones futuras. Para lograr este objetivo es imprescindible la definición de una metodología de planificación estratégica cuyo ámbito contemple al conjunto de la comunidad y tenga en cuenta las consideraciones ecológicas y económicas que le afectan desde una perspectiva de largo plazo.

Así, en la Cumbre de la Tierra en 1992, se aprueba la Agenda 21, en la que se propone la creación de los medios y herramientas necesarios para conseguir el objetivo del Desarrollo Sostenible, frenando la destrucción del medio ambiente y eliminando las desigualdades entre los distintos países. La Agenda 21 ha sido uno de los programas más ambiciosos que se aprobaron en dicha Cumbre, con el que se intenta establecer a nivel local los principios del Desarrollo Sostenible.

La Agenda 21 es un documento que agrupa las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo celebrada en junio de 1992, en Río de Janeiro. En la misma se establecen una serie de medidas para cambiar de una forma significativa los modelos de consumo por parte de la industria, los gobiernos, las familias y las personas. Una de las recomendaciones más importantes recogidas en la Agenda 21 es la que se refiere al derecho a la información, como un aspecto prioritario para lograr el Desarrollo Sostenible (Archel Domench, 2001).

De acuerdo con Erias Rey (2003), la Agenda 21 representa un documento estratégico que constituye un plan de acción para la década de los noventa y la primera parte del siglo XXI basado en un amplio conjunto de acciones a favor de un desarrollo a nivel social, económico y medioambiental, constituyendo la base de muchos programas de acción nacionales.

La Agenda 21 contiene aproximadamente 540 páginas y está dividida en 40 capítulos en los cuales están consagrados los principios de acción para alcanzar el Desarrollo Sostenible en el ámbito internacional (incluyendo temas tan variados como la lucha contra la pobreza, la protección de la salud, la protección de la atmósfera, la conservación de los suelos, la biotecnología, los recursos oceánicos, los residuos peligrosos o la educación medioambiental). De todos ellos, destaca

de manera especial el capítulo 28, en el que se recogen una serie de recomendaciones para el desarrollo a nivel local y el papel de las autoridades locales en el ámbito de los programas y principios de la Agenda 21 (Casares Long y Arca Ruibal, 2002). Dicho capítulo insta a las administraciones locales a crear un plan de acción para la sostenibilidad específico para su localidad, tomando como base los objetivos generales de la Agenda 21, es decir, les anima a crear su propia Agenda Local 21, expresándose a tal efecto en los siguientes términos: "como muchos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa la Agenda 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos de la Agenda. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización de la ciudadanía en pro del Desarrollo Sostenible" (CNUMAD, 1992, Agenda 21, capítulo 28).

A nivel europeo, los principios de la Agenda 21 se han concretado en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en 1994 en Aalborg (Dinamarca), en la que se aprobó la Carta de Aalborg[1]. En opinión de Erias Rey (2003), la Carta de Aalborg constituye una declaración de consenso en la que se establecen las líneas estratégicas a seguir por los gobiernos locales que se han adherido al cumplimiento de las condiciones necesarias para el Desarrollo Sostenible. De esta forma, las ciudades europeas se comprometieron a dar respuesta en el ámbito local a la Agenda 21 aprobada en Río de Janeiro.

1 Hasta junio de 2006 eran más de 2500 las entidades locales de toda Europa que habían firmado la carta de Aalborg, de las cuales sólo 27 son portuguesas (http://www.aalborg-plus10.dk).

1.2. En el contexto europeo

En los Tratados de la UE también se recoge como un objetivo fundamental el Desarrollo Sostenible demandándose que las políticas económicas, sociales y medioambientales se aborden de un modo integrado de forma que se refuercen mutuamente.

Suele decirse que la primera legislación medioambiental en la UE se desarrolló en el marco de lo estipulado en el Tratado de Roma de 1957, si bien las revisiones posteriores del Tratado han supuesto la introducción de disposiciones específicas relativas a la elaboración de leyes medioambientales. Así, en el citado Tratado se atribuyó a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) la misión de fomentar un crecimiento sostenible que respete el entorno, a través de la creación de una política comunitaria de medio ambiente cuyos objetivos específicos eran: preservar, proteger y mejorar la calidad del entorno; contribuir a la protección de la salud humana y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales (Thieffry, 2000).

La consolidación del marco jurídico comunitario para la protección del medio ambiente se completa con el Tratado de Ámsterdam (1997), en el cual, entre otros aspectos, se añade un cuarto objetivo a la política comunitaria sobre medio ambiente: asegurar la promoción a nivel internacional de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o globales relacionados con el entorno.

Como consecuencia de la implementación del 5º Programa de Política y Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (1993) – "Rumbo a un Desarrollo Sostenible" para el período 1993-2000, en el Consejo Europeo de Cardiff celebrado en junio de 1998 los Estados Miembros de la UE decidieron que las propuestas relevantes de la Comisión Europea deberían acompañarse de una evaluación de su impacto medioambiental y que las formaciones sectoriales del Consejo adoptarían y desarrollarían estrategias para integrar las cuestiones medioambientales y el Desarrollo Sostenible en las políticas sectoriales respectivas. Por consiguiente, la integración de las cuestiones medioambientales dentro de las políticas sectoriales como factor determinante para la sostenibilidad ha pasado a formar parte de la agenda política de la UE a su más alto nivel de decisión.

En este sentido, el Consejo Europeo reunido en Helsinki en 1999 propuso a la Comisión Europea la elaboración de una estrategia de Desarrollo Sostenible que debía ser aprobada durante la Presidencia sueca en 2001.

En marzo de 2000, el Consejo Europeo, reunido bajo la Presidencia portuguesa en Lisboa, adoptó como un objetivo estratégico para la UE su conversión en el espacio económico más dinámico y competitivo del mundo, garantizando, al mismo tiempo, un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social. La estrategia para lograr este objetivo político, conocida como Estrategia de Lisboa, articula las vertientes económica y social del Desarrollo Sostenible, cuya evaluación deberá realizarse periódicamente en el Consejo Europeo Anual de la Primavera a través de informes basados en indicadores.

Como consecuencia de la decisión del anterior Consejo Europeo (Estocolmo, marzo de 2001), en junio de 2001 el Consejo Europeo de Gotemburgo acuerda una estrategia para el Desarrollo Sostenible que complementa el compromiso político de renovación económica y social asumido previamente por la UE añadiendo a la Estrategia de Lisboa una tercera dimensión de carácter medioambiental. En este contexto, se aprueba la **Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 – "Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea en favor del Desarrollo Sostenible" (Propuesta de la Comisión para el Consejo Europeo de Gotemburgo)** (CCE, 2001c), donde se recoge una estrategia elaborada con base en los trabajos preparatorios de la UE para la Cumbre de la Tierra de 2002.

En este contexto, en 2001 se desarrolló el 6º Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente (2001) – "Medio Ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección" para el período 2001-2010, en el que se contemplan estas preocupaciones señalando medidas para mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado (promoviendo patrones de producción y consumo más sostenibles) y resaltar la importancia del ordenamiento y gestión del territorio. Este Programa establece los objetivos y prioridades medioambientales que formarán parte integrante de la estrategia comunitaria para el Desarrollo Sostenible durante el período 2001-2010, incluyendo, como ámbitos prioritarios de actuación, áreas tales como los

cambios climáticos, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y la calidad de vida y la gestión sostenible de los recursos naturales y de los residuos.

En opinión de Archel Domench (2001), el desarrollo de dichas estrategias constituye una guía para la sostenibilidad en la que se proponen una serie de acciones dirigidas tanto a las administraciones públicas como a las empresas y a los ciudadanos en general. A este respecto, la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE, 2001a) aprobó en enero de 2001 una comunicación en el sentido de fomentar la adopción de dicho programa de acción.

El cuadro 2, presenta una síntesis de los aspectos contables recogidos en el 6º Programa, distinguiendo los objetivos, las acciones recomendadas y los agentes implicados (Archel Domench, 2001):

Cuadro 2

Aspectos contables del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente

Objetivos	Acciones	Implicados
Conseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mejor gestión de residuos y recursos.	Fomentar la implantación del Sistema Comunitario de Gestión Medioambiental (EMAS) en las empresas, con especial atención a las PYMES.	Grandes empresas y PYMES.
Garantizar el derecho a la información medioambiental como aspecto prioritario para lograr el Desarrollo Sostenible.	Orientar la demanda de los consumidores hacia aquellos productos y servicios que se obtengan o presten con pautas ecológicamente responsables.	Empresas y Administraciones.
	Estimular la presentación de información medioambiental en el informe anual de las empresas.	Empresas.
	Animar al sector financiero a que incluya aspectos relacionados con los costes medioambientales en la elaboración de informes financieros de las empresas a las que financian.	Entidades financieras.

Fuente: Adaptado de Archel Domench (2001)

El Consejo Europeo de Barcelona reunido en marzo de 2002 fue el encargado de realizar la segunda evaluación anual de la Estrategia de Lisboa con base en un informe de indicadores (en el que se incluyeron, por primera vez, indicadores medioambientales). En sus conclusiones reafirma la necesidad de que exista coherencia entre las diferentes políticas de la UE, que se adopte una perspectiva de largo plazo y que las consideraciones de índole económica, social y medioambiental sean objeto de la misma atención en los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones.

Como otro intento de promover una mayor concienciación medioambiental y un mayor debate acerca de las cuestiones medioambientales debe destacarse también la comunicación de la CCE (2001b) titulada "Río, diez años después: Preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en 2002", en la que se resalta el papel que el mundo empresarial puede tener en este proceso. En esta misma línea, otros dos documentos tienen también el objetivo de reforzar la importancia que tiene el sector empresarial en la consecución del Desarrollo Sostenible: (a) el Libro Verde de la Comisión Europea: "La promoción de un marco europeo para la Responsabilidad Social de las Empresas" (CCE, 2001e); (b) la comunicación de la Comisión Europea relativa a la Responsabilidad Social de las Empresas: una contribución del sector privado para el Desarrollo Sostenible (CCE, 2002).

A la hora de llevar a la práctica la política comunitaria en materia de medio ambiente, la UE dispone de una amplia gama de instrumentos financieros y técnicos que ha ido aumentando a medida que la política comunitaria se ha ido desarrollando. El principal instrumento financiero comunitario es el Programa LIFE[2] que cofinancia acciones a favor del medio ambiente en la UE y en determinados terceros países. A esa financiación comunitaria se añaden las posibilidades ofrecidas por el Banco Europeo de Inversiones[3] y las medidas adoptadas a nivel de los dis-

2 Reglamento (CE) nº 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE).

3 Instituido por el Tratado de Roma y creado en 1958, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución financiera de la UE.

tintos Estados Miembros, tanto a través de auxilios estatales[4] como mediante los denominados impuestos medioambientales[5]. Además, la UE intenta promover la participación de los operadores económicos y de la sociedad civil en la protección del medio ambiente a través de otras medidas tales como la etiqueta ecológica[6] o el sistema comunitario de ecogestión y auditoría[7].

Como hemos señalado anteriormente, el Consejo Europeo de Cardiff de 1998 concluyó que una protección eficaz del medio ambiente requiere la evaluación exacta del impacto que tienen sobre el mismo las decisiones y acciones humanas. Por consiguientes, las consecuencias medioambientales de cualquier proyecto llevado a cabo en los Estados Miembros pueden ser analizadas previamente, gracias al sistema de evaluación de los proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, o posteriormente, a través de las inspecciones medioambientales[8]. Portugal ha reglamentado el Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de contaminantes, a través del Decreto-Ley nº 127/2008, de 21 de julio de 2008. Dicho decreto-ley asegura la ejecución y garantiza el cumplimiento, en la orden jurídica interna, de las obligaciones para el Estado Portugués del Reglamento (CE) nº

---

4 Comunicación de la Comisión - Marco comunitario de los auxilios estatales a favor del medio ambiente (Boletín Oficial C 37 de 03.02.2001).

5 La Comisión evalúa las formas en que se puede fomentar el recurso a los instrumentos fiscales por parte de los Estados Miembros para reforzar la eficacia de la política medioambiental a fin de cerciorarse de que los impuestos y gravámenes se utilizan de conformidad con el derecho comunitario. A este respecto, véase la Comunicación de la Comisión, de 26 de marzo de 1997, sobre impuestos y gravámenes ambientales en el mercado único COM (97) 9 final - Boletín Oficial C 224 de 23.7.1997.

6 La etiqueta ecológica tiene por objeto promover el uso/consumo de aquellos productos que pueden reducir los efectos ambientales dañinos en comparación con otros productos de la misma clase. Reglamento (CE) 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiquetas ecológicas.

7 Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

8 Contribuyendo a la integración de los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas que puedan tener efectos significativos en el entorno mediante la evaluación del impacto medioambiental de los mismos. Véase la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Boletín Oficial L 197 de 21.7.2001).

166/2006, del Parlamento Europeo e del Consejo, de 18 de enero, relativo a la creación del Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de contaminantes[9].

Las agresiones a los medios naturales protegidos y al medio acuático así como la contaminación de los suelos han pasado también a ser objeto de sanciones. En efecto, el principio del contaminador-pagador se ha concretado en la adopción en 2004 de una directiva relativa a la responsabilidad medioambiental[10] que prevé que los responsables de los perjuicios al medio ambiente deban reparar los perjuicios causados. La iniciativa de estas acciones de reparación es competencia de los Estados Miembros. Por otra parte, en septiembre de 2005 el Tribunal de Justicia reconoció el derecho de la UE a exigir que los Estados Miembros sancionen por vía penal las infracciones graves a la legislación en el ámbito del medio ambiente.

Los particulares también han pasado a tener un papel activo en el proceso de elaboración, control y sanción de las infracciones a la reglamentación comunitaria gracias a la Convención de Aarhus[11] de 1998. Dicha convención confiere a los ciudadanos el derecho a la información, a la participación en determinados actos y al acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Por otro lado, las instituciones europeas se benefician de un apoyo científico importante a través de la Agencia Europea del Medio Ambiente[12], cuyo papel se ha

9 Altera las Directivas nº 91/689/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los residuos peligrosos, y 96/61/CE, del Consejo, de 24 de setiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación.

10 El objeto de esta Directiva es establecer un marco de responsabilidad medioambiental fundado en el principio "quien contamina paga" a fin de prevenir y reparar los daños medioambientales (Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales).

11 Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Como consecuencia de dicha Decisión, se aprueba el Convenio de Aarhus (firmado por la Unión Europea y sus Estados miembros en 1998).

12 Reglamento (CEE) nº 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la

incrementado a lo largo de los años. Su creación tenía como objetivo la recopilación y divulgación de informaciones comparables en el ámbito medioambiental. Si bien sus competencias son exclusivamente consultivas, los trabajos de la agencia cada vez son más determinantes en el proceso de adopción de nuevas medidas o en la evaluación del impacto de las decisiones ya adoptadas.

Finalmente, en 2004 la Comisión Europea presentó al Consejo y Parlamento Europeo su comunicación *Buildingour Common Future* en la cual se definieron los objetivos principales de las Políticas de la UE para el período 2007-2013 y se presentó una propuesta de perspectivas financieras para dicho período. El Desarrollo Sostenible se destaca como el primer gran objetivo de las políticas de la UE, lo que supone un progreso cualitativo que se reflejará en las políticas estructurales desarrolladas en el horizonte 2013 (ENDS 2005-2015).

1.3 En el contexto portugués

Después de la Cumbre de Río de 1992, el Desarrollo Sostenible se ha convertido en un objetivo importante de las políticas públicas, tanto a nivel internacional como dentro de las políticas nacionales de los distintos países. En este sentido, como señala Costa (2000), ha pasado a ser de general aceptación la intervención de los gobiernos nacionales con el propósito de promover y fomentar la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

En el caso concreto de Portugal, de acuerdo con lo recogido en el documento ENDS (2002), hemos asistido a una integración progresiva del concepto de Desarrollo Sostenible, tanto en términos legales como a nivel económico-financiero. En lo que respecta al marco legislativo, la vertiente de la protección del medio ambiente destaca por su novedad en comparación con otras áreas del Derecho.

El derecho a un entorno saludable y ecológicamente equilibrado así como el deber de defenderlo son enunciados recogidos por primera vez en la Constitución de la República Portuguesa (CRP) de 1976 (nº1 del Art.66º, en la versión

Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente.

original)[13]. De esta forma, la protección del medio ambiente se eleva en Portugal a la categoría de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, siendo responsabilidad del Estado la defensa y protección del entorno. Igualmente se destacan otros valores e intereses que pueden considerarse aliados incondicionales de los derechos medioambientales, tales como, por ejemplo, las políticas de ordenamiento del territorio, urbanismo y energía, en las cuales se exige el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica.

En 1987 la Asamblea de la República aprobó la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley n.º 11/87, de 7 de abril), la cual en ese momento fue considerada una ley precursora entre los países europeos. Su principal mérito fue que permitió reunir en un único cuerpo legislativo, sistematizado y coherente, las principales disposiciones legales de Portugal sobre la protección de los valores medioambientales. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 37º de la Ley nº 11/87, de 7 de abril, que define las bases de la política medioambiental portuguesa, es competencia del Gobierno "la conducción de una política global en ámbitos del medio ambiente, la calidad de vida y el ordenamiento del territorio, así como la coordinación de las políticas de ordenamiento regional del territorio y desarrollo económico y progreso social y la adopción de las medidas adecuadas para la aplicación de los instrumentos previstos en la presente ley". Por otro lado, en los términos del nº 2 del citado artículo se establece que el gobierno y la administración local deben articularse entre sí para implementar medidas que favorezcan el logro de los fines previstos en la ley.

En ese contexto, se han adoptado diversos instrumentos jurídicos para, por un lado, concretar la transposición e implementación del derecho comunitario a la legislación portuguesa y, por otro, establecer la aplicación de la Ley de Bases del Medio Ambiente. Este primer conjunto de normas, denominado de "primera generación", presenta como inconveniente un exceso de compartimentalización,

13 A este respecto, es destacable la posición avanzada y en 1976 prácticamente pionera adoptada por el legislador constituyente portugués, ya que de los actuales Estados Miembros de la UE sólo Grecia ha precedido a Portugal en este ámbito, consagrando la protección medioambiental en su Ley fundamental desde 1975 (Dias y Mendes, 2004).

puesto que fomentan una aproximación parcial a las distintas áreas o sectores medioambientales (aire, agua, suelo, flora, fauna, etc.). Sin embargo, la experiencia ha demostrado que en el marco del Desarrollo Sostenible las políticas con mayor éxito son las que recurren a una lógica de interdisciplinaridad e integración y, por consiguiente, dicha lógica es también la que debería seguirse en la elaboración de los instrumentos jurídicos. En este sentido, la revisión de 1997 de la CRP refleja esta idea, estableciendo que el derecho al medio ambiente y al ordenamiento del territorio deben asegurarse a través de un marco global de Desarrollo Sostenible (ENDS, 2002).

La Constitución de la República Portuguesa atribuye al medio ambiente un lugar de gran relieve y, en este sentido, el Estado desempeña también un papel fundamental en su protección y conservación. Así, el nº 2 del artículo 66º de la CRP establece que: *"Para asegurar el derecho al medio ambiente, en el marco de un Desarrollo Sostenible, incumbe al Estado, por medio de organismos propios y con la implicación y la participación de los ciudadanos:*

> a) Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión;
>
> b) Ordenar y promover el ordenamiento del territorio teniendo como objetivo una correcta localización de las actividades, un equilibrado desarrollo socio-económico y la valoración del paisaje;
>
> c) Crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y sitios, a fin de garantizar la conservación de la naturaleza y la conservación de valores culturales de interés histórico o artístico;
>
> d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, con respeto al principio de la solidaridad entre generaciones;
>
> e) Promover, en colaboración con las entidades locales, la calidad medioambiental de las poblaciones y de la vida urbana, en particular en el plano arquitectónico y de la protección de las zonas históricas;
>
> f) Promover la integración de objetivos medioambientales en las distintas áreas políticas de ámbito sectorial;

g) Promover la educación medioambiental y el respeto por los valores del medio ambiente;

h) Asegurar que la política fiscal compatibilice el desarrollo con la protección del medio ambiente y calidad de vida."

A tenor de lo expuesto, de acuerdo con Dias y Mendes (2004), en la ley fundamental portuguesa el medio ambiente se resalta de dos maneras:

• Como fin del Estado: se exige que el Estado no sólo se abstenga de provocar daños al entorno sino que también tenga una actitud "proactiva" en el sentido de promover la conservación del medioambiente, en concreto, a través de la protección y valoración del patrimonio cultural, la defensa de la naturaleza y la conservación de los recursos naturales, y

• como derecho fundamental de todos los ciudadanos, conforme se consagra en el nº 1 del artículo nº. 66º de la CRP, citado anteriormente.

En la actualidad, en Portugal existe un marco legal sobre el medio ambiente denominado de "segunda generación", el cual, con el derecho comunitario como referencia, persigue simultáneamente la protección de múltiples valores medioambientales así como la interacción con otros sectores sociales y económicos y el reconocimiento como imperativo del Desarrollo Sostenible. Así, en el ámbito del medio ambiente el ordenamiento jurídico portugués está formado por un conjunto de normas legales en el que se destaca la importancia de las directivas comunitarias, cuya transposición al derecho nacional, junto con los reglamentos comunitarios, no sólo define el marco político-legal en el seno de la UE sino que también confiere una orientación estratégica, especialmente en las áreas del medio ambiente y el Desarrollo Sostenible (ENDS, 2002).

La legislación actual sobre la política medioambiental portuguesa incluye, además, varios decretos-ley, despachos con normas y otras disposiciones[14]. Dada la am-

14 Entre las cuales podemos citar las siguientes:
Organización administrativa del medio ambiente (Decreto-Ley nº 53/2005, de 25 de febrero);
Aire y contaminación atmosférica (Decreto-Ley nº 276/99, de 23 de julio);
Aguas (Decreto-Ley nº 236/98, de 1 de agosto) Sonido y Ruido (Decreto-Ley nº

plitud de la legislación medioambiental portuguesa, son pocas las organizaciones que no están abarcadas por la misma. Sin embargo, en ocasiones dicha legislación es tan específica que su aplicación concreta exige la intervención de especialistas autorizados. En este orden de ideas, algunos autores consideran que la despreocupación de ciertas empresas en relación a las cuestiones medioambientales puede estar motivada, en parte, por el hecho de que la administración, en sus distintas vertientes (central, local, comunitaria e internacional), suele recurrir en exceso a la legislación, elaborando una cantidad tan elevada de normas que dificulta el conocimiento y la correcta aplicación de las mismas. Sin embargo, el desconocimiento de la normativa medioambiental no exime a las organizaciones infractoras de las graves consecuencias que puedan resultar de su incumplimiento.

De acuerdo con Ricart y Rodríguez (1997), los distintos entes gubernamentales, a través de sus disposiciones y reglamentos, representan uno de los principales factores y fuerzas de presión medioambiental que, cada vez más, pueden influir en la gestión de las empresas y en su actuación medioambiental. Dichas disposiciones pretenden obligar a las organizaciones empresariales a internalizar los costes medioambientales y evitar que continúen considerando sus agresiones al medio ambiente como simples externalidades[15].

Por otro lado, los gobiernos también son objeto de diversas presiones, originadas por la creciente preocupación medioambiental de los ciudadanos o de grupos o creadores de opinión (como las asociaciones ecologistas o los medios de comunicación) que los llevan a adoptar medidas de protección del entorno. En este sentido, como señala Escuredo Merino (2006), la preocupación de los ciudadanos

---

292/2000, de 14 de noviembre);
Patrimonio cultural (Ley nº 107/2001, de 8 de septiembre);
Residuos (Decreto-Ley nº 239/97, de 9 de septiembre);
Industria (Decreto-Ley nº 69/2003, de 10 de abril, y Decreto-Ley n °194/2000, de 21 de agosto);
Información Medioambiental (Ley nº 19/2006, de 12 de junio).

15 Con el término externalidades se hace referencia a los costes sociales derivados de los efectos perjudiciales (normalmente no intencionados o involuntarios) resultantes del comportamiento de determinados agentes económicos que son soportados por la comunidad sin que haya ningún tipo de compensación monetaria por ello (Mourato, 1999).

en relación al medio ambiente ha dejado de ser una moda para convertirse en un elemento indispensable a tener en cuenta en cualquier actividad económica, tanto por los medios de comunicación como por el conjunto de la sociedad, lo cual tiene una fuerte influencia en la actuación de los responsables políticos y en cualquier iniciativa política que tenga (o pueda tener) consecuencias sobre el entorno.

2. Estrategias de Desarrollo Sostenible

2.1 El Desarrollo Sostenible en el ámbito de la estrategia portuguesa

Tras la aprobación en 2001 de la primera estrategia de Desarrollo Sostenible a nivel europeo, varios Estados Miembros de la UE han elaborado sus propias estrategias nacionales y los respectivos planes para su implementación. A este respecto, la implementación de los principios del Desarrollo Sostenible, ya sea en estrategias nacionales o internacionales, requiere la actualización de las preocupaciones manifestadas en la Cumbre de la Tierra de 1992, expuestas en los contenidos programáticos de la Agenda 21 y la Declaración de Río. Así, dichas estrategias deben desarrollarse con base en el refuerzo mutuo de las políticas nacionales relativas a la economía, las cuestiones sociales y el medio ambiente, intentando lograr la armonización de las mismas.

En este sentido, Portugal dio los primeros pasos en materia de sostenibilidad en 1998 con la aprobación del Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social (2000-2006). En este documento, el gobierno portugués define los distintos objetivos medioambientales que desea lograr para el período en cuestión y reconoce que el Desarrollo Sostenible constituye, simultáneamente, el mayor reto y la mayor oportunidad para la sociedad del siglo XXI. Posteriormente, y siguiendo los compromisos internacionales asumidos en el ámbito de la Agenda 21, Portugal presentó un documento titulado "Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible – ENDS 2002" en el que se recogían las observaciones y conclusiones derivadas de los trabajos y estudios que se habían realizado para la preparación de la Cumbre de la Tierra de 2002. Este documento fue revisado posteriormente con el objetivo de integrar los tres pilares del concepto de Desarrollo Sostenible

(económico, social y medioambiental), presentándose en julio de 2004 (ENDS 2005-2015) la nueva versión, a cuyas conclusiones nos hemos referido anteriormente. La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible está acompañada de su respectivo Plan de Implementación (PIENDS) en el que se menciona la necesidad de que los ayuntamientos participen y contribuyan al logro de la misma.

Según el citado documento, se entiende por Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS) para el período 2005-2015 un conjunto ordenado de actuaciones que, con base en el análisis de la situación actual de Portugal (sus fuerzas y debilidades), permitan que a lo largo de los próximos 12 años se logre un elevado crecimiento económico, una mayor cohesión social y un alto nivel de protección del medio ambiente. En consecuencia, la ENDS representa un proceso político por medio del cual se trata de lograr la integración de las dimensiones medioambiental, social y económica en la realización y ejecución de las diferentes políticas públicas, concebidas con un horizonte temporal de medio y largo plazo, de forma que se logre la convergencia de Portugal con sus socios europeos y, al mismo tiempo, promoviendo la paz y el Desarrollo Sostenible a nivel mundial (ENDS 2005-2015).

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2005 – 2015 está organizada en torno a los siete objetivos siguientes:

Formación de los ciudadanos portugueses en relación a todo lo que supone la idea de una sociedad del conocimiento;

Desarrollo de un modelo económico sostenible, competitivo y orientado al futuro;

Gestión eficiente y preventiva del medio ambiente y los recursos naturales;

Organización equilibrada del territorio, que valore el papel de Portugal en el espacio europeo y proporcione calidad de vida;

Favorecer la dinámica de cohesión social y responsabilidad individual;

Promover un papel activo de Portugal en la cooperación para la sostenibilidad global.

Aunque todavía no se ha producido la deseada disociación entre el crecimiento de las actividades económicas y los impactos medioambientales derivados de las mismas, ya han comenzado a ponerse en práctica mecanismos de respuesta a esta si-

tuación. A nivel empresarial, la creciente implementación de sistemas de gestión medioambiental denota la preocupación de las empresas por adoptar prácticas de ecogestión compatibles con la mejora del desempeño medioambiental a nivel nacional. No obstante, a nivel gubernamental, el informe señala que es necesario continuar avanzando en la aplicación del Derecho Comunitario en el área de medio ambiente, en la medida en que constituye un instrumento fundamental para la mejora global de la calidad de vida (Instituto do Ambiente, 2005). A este respecto, en Portugal las inversiones en medio ambiente se realizan de manera directa por medio del Programa Operativo del Medio Ambiente, el Fondo de Cohesión, las Intervenciones Operativas Regionales e incluso por Iniciativas Comunitarias. Otra línea de financiación de dichas inversiones se deriva de la aplicación del Programa LIFE.

En materia fiscal es importante destacar el Decreto-ley nº 477/99, de 9 de noviembre, por el que se crea un régimen de beneficio fiscal a la inversión destinada a la protección medioambiental en los ámbitos de los efluentes, la contaminación atmosférica y los residuos sólidos. Por otro lado, la UE, a través de los fondos de los Marcos Comunitarios de Apoyo, también viene financiando la implantación de las condiciones mínimas que permitan a Portugal hacer frente a los desafíos medioambientales de las futuras décadas. A este respecto, debemos referirnos al Tercer Marco Comunitario de Apoyo, que atribuye a Portugal fondos para invertir en la protección y conservación del medio ambiente, los cuales han sido destinados, fundamentalmente, a conservar y valorar el patrimonio natural, proteger los recursos naturales, mejorar el entorno urbano, reciclar los residuos y fomentar la formación, información y gestión en el área medioambiental (Caseirão, 2000).

Sin embargo, de acuerdo con Serra (1999), una política de subsidios a la protección del medio ambiente puede tener algunos efectos perversos, puesto que no promueve la optimización de las inversiones y su adecuada programación temporal ni estimula la generación de ingresos (ya que existe siempre la expectativa de obtención de un nuevo subsidio). En su opinión, ello obstaculiza la creación (o consolidación) en Portugal de un tejido empresarial fuerte y competitivo en términos medioambientales, lo que, a su vez, dificulta el desarrollo económico-social en la medida en que, en determinados sectores, el medio ambiente puede considerarse un factor estratégico clave para la consecución y mantenimiento de ventajas competitivas.

Aunque cada vez es mayor la necesidad de analizar las cuestiones relacionadas con el concepto de Desarrollo Sostenible tanto a nivel nacional como regional y local, en opinión de Costa (2000), en el ámbito de las entidades locales es donde debe avanzarse más rápidamente, puesto que considera que los problemas medioambientales más relevantes en Portugal se deben a la falta de ordenamiento del territorio y a una planificación espacial de las actividades económicas incorrecta.

A medida que se han ido acentuando los problemas relativos a la naturaleza y la calidad de vida, se han convertido en motivo de inquietud social, originando el despertar de una concienciación medioambiental en la opinión pública portuguesa. Sin embargo, a pesar de la relevancia social que han adquirido en los últimos años, Costa (2000) considera que las dimensiones económicas y sociales de los problemas medioambientales en Portugal todavía no están plenamente reconocidas. Ello puede ser debido a que sólo recientemente los problemas medioambientales y las cuestiones relacionadas con el Desarrollo Sostenible han pasado a constituir un motivo de presión social lo suficientemente fuerte como para representar una preocupación para los responsables de los municipios portugueses.

2.2 El Desarrollo Sostenible en el ámbito local: la Agenda Local 21

Como señalan Erdmenger (1998), Lewis (2005) y Montesinos Julve y Brusca Alijarde (2005), si bien comparten con las restantes administraciones públicas la responsabilidad de proporcionar un bienestar general a los habitantes de la comunidad a la que pertenecen, por su mayor proximidad a los ciudadanos, los gobiernos locales pueden ocupar un lugar destacado en lo que respecta a la percepción, análisis y resolución de los problemas medioambientales, para lo cual es necesario el desarrollo por parte de las entidades locales de una estrategia sostenible así como la implementación de sistemas de gestión adecuados.

A este respecto, compartimos con Brusca Alijarde (2003) la convicción de que el logro del objetivo de Desarrollo Sostenible requiere que la política medioambiental municipal no se considere aisladamente sino que, por el contrario, es necesario integrar a través de una estrategia o de una planificación estructurada las políticas medioambientales, económicas y sociales del municipio. En este sentido,

la Agenda Local 21 se configura como un instrumento de gestión que trata de solucionar los problemas locales partiendo de la conocida máxima "pensar globalmente y actuar localmente" (Erias Rey, 2003), en palabras de Lewis (2005:305), la Agenda Local 21 se ha convertido "[…] en el mecanismo básico para el enverdecimiento (greening) de los gobiernos locales."

En efecto, como hemos señalado anteriormente, entre las múltiples iniciativas de trabajo desarrolladas a nivel local para fomentar la sostenibilidad, una de las más importantes es la adopción de la Agenda Local 21, concebida como un modelo para diagnosticar, formular e implementar estrategias y políticas municipales sostenibles. Su propósito es evaluar el estado medioambiental, social y económico de un determinado municipio y, con la participación y el esfuerzo conjunto de toda la comunidad (*stakeholders* y sectores de actividad), llevar a cabo un proceso abierto, dinámico, creativo y gradual que defina un modelo de sostenibilidad urbana para el mismo.

Así, la Agenda Local 21 constituye una herramienta clave para la sostenibilidad de las entidades locales puesto que, como señala el Consejo Internacional para Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI - *International Council for Local Environmental Iniciatives*)[16], favorece el que tenga lugar un proceso participativo multisectorial que, teniendo en cuenta las prioridades locales para el Desarrollo Sostenible, permita la preparación e implementación de un Plan de Acción Estratégico hacia la sostenibilidad.

La Agenda Local 21 permite a la entidad establecer unas guías que proporcionan una orientación a los procesos de gestión municipales conducentes al desarrollo de un modelo de ciudad sostenible. Se trata, por tanto, de un proyecto municipal en el que el ayuntamiento, como órgano gestor, es el encargado de estimular la implementación de una estrategia municipal en cuya definición se cuenta con la participación de los distintos agentes económicos y sociales así como de los ciudadanos en general (Montesinos Julve y Brusca Alijarde, 2005). En otras palabras, la Agenda Local 21 constituye un plan estructural de medio y largo plazo

16 El ICLEI es una asociación internacional de gobiernos locales y organizaciones gubernamentales nacionales y regionales que han asumido un compromiso con el Desarrollo Sostenible. Su creación tuvo lugar en 1990 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

desarrollado por las entidades locales para lograr la integración de las políticas medioambientales, económicas y sociales del municipio a través de la elaboración de un Plan de Acción Local cuya finalidad es el logro de la sostenibilidad local y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos del municipio (Montesinos Julve y Brusca Alijarde, 2005).

En este sentido, teniendo en cuenta el marco que caracteriza la actuación de las entidades públicas locales, Fernández Santos y Flores López (2005) consideran que el objetivo del Desarrollo Sostenible en el ámbito local se concreta en proporcionar un mayor bienestar económico, social y medioambiental, de forma que: todos los ciudadanos del municipio tengan las mismas oportunidades de disfrutar de los servicios que necesitan; el entorno en el que viven sea saludable; y la rentabilidad sea aceptable, de forma que se obtengan unas condiciones de vida dignas.

Por consiguiente, la finalidad de la Agenda Local 21 es múltiple, abarcando actividades analíticas, programáticas, educativas y participativas con las que se persigue que el municipio se convierta en un ejemplo a seguir en lo que respecta a las buenas prácticas medioambientales, prevención de los daños ecológicos y fomento de un proceso de desarrollo eco-industrial (Tomás Carpi, 2003).

Entre los temas que aborda la Agenda Local 21 se encuentran la ocupación del suelo sostenible, la movilidad urbana sostenible, las políticas locales relacionadas con la prevención de la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales así como el uso racional del agua o la adecuada gestión de los residuos. A este respecto, si bien en la Carta de Aalborg se recogen, de forma genérica, los pasos a seguir por el gobierno local en el proceso de implantación de la Agenda Local 21, es responsabilidad de cada ayuntamiento adaptar dichas pautas generales a su problemática particular.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Agenda Local 21 no constituye un documento estándar sino que cualquier iniciativa desarrollada para avanzar hacia el logro de la sostenibilidad dependerá de las circunstancias y prioridades específicas de cada municipio (Lewis, 2005). Por consiguiente, Montesinos Julve y Brusca Alijarde (2005) consideran que los Ayuntamientos pueden (y deben) ir más allá

de los temas propuestos, pudiendo incluso adoptar una política de compras en la que se privilegie a los productos que respetan el medio ambiente[17].

De acuerdo con Tomás Carpi (2003), las principales funciones objeto de la implementación de una Agenda Local 21 en un municipio son las siguientes:

• Dar a conocer a los ciudadanos los problemas medioambientales del municipio (de allí que el primer paso que se suele dar sea la realización de un diagnóstico medioambiental).

• Proporcionar una visión integral del proceso de desarrollo socio-económico del municipio y su relación con los problemas medioambientales.

• Encontrar soluciones técnica y socialmente razonables a los problemas medioambientales que, además, cuenten con el apoyo de la comunidad local, a fin de garantizar su efectividad y legitimación.

• Formular estrategias de desarrollo local que sean ecológica, social y económicamente sostenibles.

• Hacer que la comunidad tome conciencia de los problemas medioambientales existentes así como de sus causas y educar a los ciudadanos en el uso de las mejores prácticas medioambientales existentes en cada momento.

• Estimular la participación del ciudadano y lograr el compromiso social necesario para la implementación efectiva de una estrategia de Desarrollo Sostenible. Con ello no sólo se consigue legitimar dicha estrategia sino que también se consolida el proceso de concienciación medioambiental, se aumenta la eficacia de las políticas y se desarrolla la democracia participativa. En este sentido, el forum del ciudadano constituye un marco institucional propuesto en las Agendas Locales 21 para estimular y organizar la participación ciudadana y el compromiso social.

17 A este respecto, Mielisch y Erdmenger (2002) hacen referencia a la existencia de un cierto número de entidades locales europeas que ya han implementado políticas de "compras verdes" (*green purchasing policies*). Veáse el Manual de la Comunidad Europea (2005): "Comprar ecológico. Manual de contratos públicos ecológicos".

En lo que respecta a los beneficios que se derivan de la implementación de la Agenda Local 21, Brusca Alijarde (2003) destaca los siguientes:

- Estratégicos: la implementación de un Plan de Acción Local permite obtener una visión del futuro y dotar a la gestión municipal de unos objetivos y estrategias comunes.
- Sociales: favorece la participación de los distintos agentes implicados en la vida del municipio e incita a un comportamiento medioambiental más conforme con el concepto de Desarrollo Sostenible.
- Económicos: permite reducir algunos costes municipales, a través del uso eficiente de los recursos y de la adecuada gestión de residuos.
- Financieros: permite que las entidades obtengan ayudas financieras adicionales, tales como subsidios del Estado o de la UE.
- De transparencia e información: permite dar a conocer cuál es la situación real del municipio y compartir experiencias.
- De prestigio y reconocimiento: contribuye a mejorar la imagen externa de la entidad local.

En lo que respecta a la implementación de la Agenda Local 21, se han propuesto algunas metodologías entre las cuales suele citarse la desarrollada por el ICLEI como principal institución promotora de la puesta en práctica de iniciativas locales orientadas al logro de la sostenibilidad.

Con el objetivo de proporcionar a los gobiernos locales una orientación en el proceso de desarrollo e implantación de la Agenda Local 21 el ICLEI elaboró la "Guía Europea para la planificación de las Agendas Locales 21".

Los datos obtenidos a partir de una encuesta realizada en 2002 por el ICLEI con el objetivo de evaluar el grado de difusión y los progresos alcanzados en el proceso de implementación de las Agendas Locales 21 a nivel mundial ponen de manifiesto el elevado número de países y gobiernos locales que se han comprometido en su desarrollo, como puede observarse en el cuadro 3:

Cuadro 3

Agendas Locales 21 en el mundo

África	Asia Pacífico	Europa	América Latina	Oriente Medio	Norte-América	Total
151	674	5.292	119	79	101	6.416

Fuente: ICLEI (2002)

La situación de los países europeos en lo que respecta al desarrollo e implantación de las Agendas Locales 21 es variada en cuanto a reacciones, grado de implicación de los distintos niveles de gobierno y características de los ayuntamientos que las han implementado. En el cuadro 4. se muestra la distribución por países de las Agendas Locales 21 en Europa en el año 2002.

Cuadro 4

Agendas Locales 21 en Europea

Países	2002	Países	2002
Alemania	2.042	República Eslovaquia	30
Italia	429	Irlanda	29
Reino Unido	425	Estonia	29
España	359	Rusia	29
Finlandia	303	Portugal	27
Suecia	289	Bulgaria	22
Noruega	283	Croacia	20
Dinamarca	216	Yugoslavia	18
Bélgica	106	Lituana	14
Holanda	100	Rumania	12
Suiza	83	Hungría	9
Polonia	70	Ucrania	9
Luxemburgo	69	Albania	7
Francia	69	Latvia	5
Austria	64	Eslovenia	3
República Checa	42	Montenegro	2

Países	2002	Países	2002
Grecia	39	Chipre	1
Islandia	37	Bosnia y Herzegovina	1

Fuente: ICLEI (2002)

De acuerdo con la encuesta del ICLEI (2002), el papel de las campañas nacionales en la promoción de los procesos de implantación de las Agendas Locales 21 es importante puesto que aquellos países en los que se han desarrollado tales campañas son los que cuentan con mayor número de Agendas Locales 21. Por otra parte, los resultados de un estudio realizado por Gomila (2000) sobre diez países europeos (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Suecia y Reino Unido) indican que los países con mayor tradición en política de protección medioambiental y cuyos gobiernos locales cuentan con un mayor grado de autonomía son los que lideran la implantación de las Agendas Locales.

Dos tercios de los municipios portugueses aún no han desarrollado iniciativas relacionadas a la Agenda 21 local, de acuerdo con los datos recogidos y tratados por el Instituto Intervir Mais de la Escuela Superior de Biotecnología de la Universidad Católica Portuguesa para el portal de la Agenda 21 local[18]. Sin embargo, dicho estudio indica que el número de procesos ha aumentado 5 veces entre los años 2002 y 2008, y se espera que en los próximos años la tasa de implantación sea aún más elevada.

A través del Despacho nº. 2585/2005 (2ª serie), Diario de la República nº 24, de 3 de febrero de 2005, se instituyó en Portugal el Concurso Nacional de Buenas Prácticas Locales para el Desarrollo Sostenible – "Divulgar para Inspirar" con el objetivo principal de dinamizar, divulgar y dar visibilidad a la implementación de prácticas locales que promuevan la sostenibilidad, centrándose en los proyectos ya implementados y buscando destacar los aspectos sobresalientes y las mejores prácticas en el país en los campos del Desarrollo Sostenible local. De allí que la finalidad última de dicho concurso sea la divulgación con el objetivo de inspirar y promover el aprendizaje en torno a proyectos de buenas prácticas bien asentados

18 Información disponible en: http://www.agenda21local.info/index.php?option=com_content&task=view&id=851&Itemid=40

en la realidad portuguesa. Dicho concurso de buenas prácticas abre un camino más para lograr a nivel local principios de Desarrollo Sostenible basados en la orientación política "pensar globalmente actuando localmente", tal y como se señala en el capítulo 28 de la Agenda 21, y los compromisos asumidos por el gobierno portugués en las Conferencias Europeas de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Aalborg y Lisboa.

Conclusión

Los gobiernos deben ser conscientes de que para afrontar con éxito los desafíos que plantea la conservación y protección del entorno y lograr el objetivo del Desarrollo Sostenible es insuficiente la aplicación de mecanismos de carácter estrictamente legislativo. Dichas medidas deben estar acompañadas por la adopción de una perspectiva estratégica que fomente un cambio en los patrones de producción y consumo de los distintos agentes socioeconómicos y la toma de mejores decisiones en materia de ordenamiento y gestión del territorio por parte de los responsables políticos.

Para el logro del Desarrollo Sostenible es imprescindible contar con la colaboración de todos los agentes socioeconómicos implicados, destacándose, en concreto, el papel fundamental que debe desempeñar el Estado y, en particular, los gobiernos locales en la defensa de los intereses de las generaciones presentes y futuras, poniendo en práctica políticas coherentes para conseguir compaginar un desarrollo económico equilibrado con una mejor calidad de vida y estimular a las organizaciones a desarrollar estrategias sostenibles.

Una de las iniciativas más importantes desarrolladas a nivel del sector público local para fomentar la sostenibilidad es la Agenda Local 21, concebida como un plan estratégico que persigue el logro del Desarrollo Sostenible en los municipios en que se implanta a través del diagnóstico y formulación de soluciones para los problemas municipales en materia de protección y conservación del medio ambiente. La implementación de la Agenda Local 21 presenta beneficios de diversa índole, estratégicos, sociales, económicos y financieros. Sin embargo, a pesar de

tales beneficios, el grado de implantación de las Agendas Locales 21 en los diferentes países europeos es muy variado y en el caso concreto de Portugal existe un cierto retraso en dicha materia en comparación con otros países de su entorno más próximo, como por ejemplo España.

Refencias Bibliográficas

Aguilar Fernández, Susana (1997). *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid: Alianza.

Albi, E. (2000). *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.

Archel Domench, Pablo (2001). "El nuevo marco medioambiental europeo: implicaciones para la contabilidad", *Partida Doble,* Nº 125, pp. 62-69.

Brusca Alijarde, Isabel (2003). "Gestión medioambiental y Desarrollo Sostenible en las entidades locales: implicaciones en el área contable y de auditoría". A*uditoría Pública,* Nº 28, pp. 42-51.

Casares Long, Juan José; Arca Ruibal (2002). "Xestión estratégica da sostenibilidade no ámbito local: a Axencia 21 local. *Revista Galega de Economía,* Vol.11, Nº2, pp. 113-130 .

Caseirão, Manuel R. (2000). "O ambiente e o QCA III". *Semanário Económico*, 12 de Maio.

Celma, J. (1999). "Pautas para la sostenibilidad en las ciudades". *Revista Interdisciplinar* de *Gestión Ambiental*, Año 1, N° 3, pp. 19-27.

Comissão Das Comunidades Europeias (2001a). *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre o Sexto Programa de Acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente – Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha; Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente 2001-2010*, Bruxelas, 24.01.2001, COM (2001) 31 final.

Comissão Das Comunidades Europeias (2001b). *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Rio, dez anos volvidos: Preparação da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em 2002*, Bruxelas, 6.2.2001, COM (2001) 53 final.

Comissão Das Comunidades Europeias (2001c). *Comunicação da Comissão - Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável,* Bruxelas, 15.5.2001, COM (2001) 264 final.

Comissão Das Comunidades Europeias (2001e). *Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*, Bruxelas, 18.7.2001, COM (2001) 366 final.

Comissão Das Comunidades Europeias (2002). *Responsabilidade Social das Empresas: Um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável*, Bruxelas, 2.7.2002, COM (2002) 347 final.

Comissão Europeia (2001). *6º Programa de Acção Comunitário em matéria de Ambiente: Ambiente 2010: O nosso futuro, a nossa escolha*, disponible en http://www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/6eapbooklet_pt.pdf

Consejo De Las Comunidades Europeas (1990). Reglamento (CEE) nº 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Consejo De Las Comunidades Europeas (1993). Reglamento (CEE) Nº 1836/93 de 29 de junio, relativo al EMAS, Jornal Oficial (JO) L 168 de 10 de julio.

Constituição Da República Portuguesa (2001). Quarta revisão constitucional de acordo com a Lei Constitucional nº 1/97 de 20 de setembro, Almedina, Coímbra.

Costa, José Manuel (2000). "As Autarquias Locais e desenvolvimento Sustentável ", IV Congresso Português de Sociologia Portuguesa – passados recentes/futuros próximos, Coímbra.

De la Fuente y de la calle, Maria José (1999). "Políticas medioambientales y fiscalización de la ecología". *Auditoría Pública*, Nº 18, pp. 24-33.

Decreto-ley nº 477/99, de 9 de noviembre - Régimen de beneficio fiscal a la inversión destinada a la protección medioambiental.

Decreto-Ley nº 127/2008, de 21 de julio de 2008 - criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes.

Dias, J.E. Figueiredo; Mendes, J.M. Pereira (2004). *Legislação Ambiental. Sistematizada e Comentada*. Lisboa: Coímbra Editora.

Erdmenger, C. (1998). "From business to municipality– and back", *Local Environment*, Vol.3, nº3, pp. 371–379.

Erias Rey, Antonio (2003). "Desarrollo Sostenible: un nuevo escenario en el ámbito local" en *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible,* Deputación Provincial da Coruña, Universidad de a Coruña, pp.329-341.

Escudero Merino, Victoria (2006). "Desarrollo Turístico Sostenible" disponible en www.calidade.org/rn/ponencias/MA/02.HTM, accedido en marzo 2007.

Estratégia Nacional De Desenvolvimento Sustentável (2002). versão para discussão pública de Junho de 2002 – Instituto do Ambiente, disponível en http://www.iambiente.pt, accedido en 27 de Maio de 2005.

Estratégia Nacional Para O Desenvolvimento Sustentável (2005-2015). disponível em http://www.portugal.gov.ptNR/rdonlyres/2D23430D-3202-4CC8-8DAC-30E508633158/0/ENDS_2004.pdf

Fernández Santos, Yolanda; Flores López, Raquel (2005). "La relevancia de la evaluación de la equidad en las actuaciones de los municipios". *Revista de la Asociación y Administración de Empresas (AECA).* N° 73, pp. 8-13.

Gomila, M.F. (2000). "La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado", en N. Font; J. Subirats (eds.) *Local y Sostenible. La Agenda Local 21 en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

Instituto Do Ambiente (2005). *Relatório do Estado do Ambiente* 2004. Portugal: Edição Instituto do Ambiente.

Instituto Intervir Mais (2008). "Nova actualização do balanço de Agenda 21 Local em Portugal", Escuela Superior de Biotecnología de la Universidad Católica Portuguesa para el portal de la Agenda 21 local; disponible en www.agenda21local.info/index.php?option=com_content&task=view&id=851&Itemid=40.

International Council For Local Environmental Iniciatives (2002). *Second Local Agenda 21 Survey*. Johabbesburg: ONU.

Lewis, L. (2005). "Environmental audits in local government: a useful means to progress in sustainable development". *Accounting Forum*, Vol. 24, Nº 3, pp. 296-318.

Ley Nº 11/87, de 7 de abril – Ley de Bases del Medio Ambiente.

Ley Nº 19/2006 de 12 de junio - Regula el acceso a la información sobre medio ambiente, y transpone al ordenamiento jurídico portugués la Directiva nº 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero.

Ley Nº 27/2006, de 18 de julio - regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Mielisch, Arndt; Erdmenger Christoph (2002). "The case of public purchasing and green procurement at the municipal level: the local and the European dimension", en, Peter Clinch, Ursula Triebswetter, Kai Schlegelmilch (Eds.),*Greening the budget. Budgetary policies for environmental improvement.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Montesinos Julve, Vicente; Brusca Alijarde, Isabel (2005). "Iniciativas de los ayuntamientos españoles para la mejora d*e la gestión y la calidad de los servicios",* XIII Congreso AECA, Armonización y Gobierno de la Diversidad*,* Oviedo.

Mourato, Jorge (1999). "A ciência económica e as preocupações ambientais". *Cadernos de Economia*, Vol- XII, N° 47, pp. 9-18.

Parlamento Europeo y del Consejo (2000). Reglamento (CE) nº 1655/2000 de 17 de julio de 2000, relativo a un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE).

Parlamento Europeo y del Consejo (2001). Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Boletín Oficial L 197 de 21.7.2001).

Parlamento Europeo y del Consejo (2004). Directiva 2004/35/CE de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

Parlamento Europeo y del Consejo (2006). Reglamento (CE) nº 166/2006 de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes.

Ricart, Joan Enric; Rodríguez, Miguel (1997). "Factores y fuerzas medioambientales". *Estrategia Medioambiental*. Barcelona: Biblioteca IESE de Gestión de Empresas.

Serra, Pedro (1999). "A importância da empresarialização dos serviços de água e saneamento". *Cadernos de Economia*, Ano XII N° 47, pp. 80-84.

Tapper, Richard (1994). "Facing up to limits: the challenge of sustainable development", en Bernard Taylor; Colin Hutchinson; Suzanne Pollack; Richard Tapper, Pitman publishing (ed.). *The Environmental Management Handbook,* London: Great Britain.

Thieffry, Patrick (2000). *Direito Europeu do Ambiente*. Portugal: Colecção Direito e Direitos do Homem, Instituto Piaget.

Tomás Carpi, Juan (2003). "Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local", en *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. La Coruña: Deputación Provincial da Coruña, Universidad de a Coruña.

World Commission on Environment and Development (1987). *Brundtland Report*: *Our Common Future*. New York: ONU.