



La agenda 2030 en los municipios de España: ¿una planificación participativa para el desarrollo sostenible?

***A agenda 2030 nos municípios da Espanha:
um planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável?***

***The 2030 agenda in Spain's municipalities:
participatory planning for sustainable development?***

Néstor GARCÍA MONTES^{1*}, Luis ARNANZ Monreal¹

¹ Universidad Complutense de Madrid (UCM), Madrid, provincia de Madrid, España.

* E-mail de contacto: nestorga@ucm.es

Artículo recibido el 11 de febrero de 2025, versión final aceptada el 30 de marzo de 2025, publicado el 5 de diciembre de 2025.

RESUMEN: Este trabajo consiste en analizar el desarrollo de la Agenda 2030, en cuanto a la lucha contra el cambio climático se refiere, en los municipios españoles. Y en relación a dicho desarrollo, se pone el foco en el fomento y promoción de la participación ciudadana para la sostenibilidad. Los resultados de la investigación evidencian que la Agenda 2030 acoge un importante déficit en este sentido. Supone un paso atrás muy notable respecto a su antecesora, la Agenda 21. Si la Agenda 21 contaba entre sus postulados y ejes fundamentales la participación ciudadana en la planificación de políticas públicas sostenibles, la Agenda 2030, en su vertiente local, prescinde de tales intenciones y, además, adolece de estrategias y herramientas para ello. La metodología que se utiliza es el estudio de casos de carácter inductivo, exploratorio y explicativo. Se recurre a una muestra de 11 casos seleccionados entre el conjunto de municipios españoles adheridos a la “Red de entidades para la Agenda 2030” y reconocidos como “buenas prácticas de Agenda 2030” por la FEMP. También se hace un análisis comparativo y longitudinal entre la Agenda 2030 y su antecesora, la Agenda 21 Local, en el caso de otros tres municipios: Madrid, Pinto y Legazpi.

Palabras clave: Agenda 2030; gobernanza; participación; políticas públicas.

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento da Agenda 2030 no que diz respeito ao combate às mudanças climáticas nos municípios espanhóis. Em relação a esse desenvolvimento, o foco

é colocado na promoção e incentivo da participação cidadã para a sustentabilidade. Os resultados da pesquisa evidenciam que a Agenda 2030 apresenta uma deficiência significativa nesse aspecto. Representa um retrocesso considerável em relação à sua predecessora, a Agenda 21. Enquanto a Agenda 21 incluía, entre seus postulados e eixos fundacionais, a participação cidadã no planejamento de políticas públicas sustentáveis, a Agenda 2030, em sua vertente local, abre mão dessas intenções e, além disso, carece de estratégias e ferramentas para implementá-las. A metodologia utilizada é o estudo de casos de caráter indutivo, exploratório e explicativo. Foi realizada uma amostra de 11 casos selecionados entre os municípios espanhóis que fazem parte da “Rede de Entidades para a Agenda 2030” e são reconhecidos como “boas práticas da Agenda 2030” pela FEMP. Também é feito um estudo comparativo e longitudinal entre a Agenda 2030 e sua predecessora, a Agenda 21 Local, no caso de outros três municípios: Madrid, Pinto e Legazpi.

Palavras-chave: Agenda 2030; governança; participação; políticas públicas.

ABSTRACT: This work consists of analysing the development of the 2030 Agenda, in terms of the fight against climate change, in Spanish municipalities. In relation to this development, the focus is placed on the promotion and encouragement of citizen participation for sustainability. The results of the research show that the 2030 Agenda contains a significant deficit in this regard. It is a significant step backwards compared to its predecessor, Agenda 21. While Agenda 21 included citizen participation in the planning of sustainable public policies among its postulates and foundational axes, Agenda 2030, in its local aspect, lacks such intentions and, moreover, lacks strategies and tools for this purpose. The methodology used is an inductive, exploratory and explanatory case study. A sample of 11 cases selected from the set of Spanish municipalities adhering to the ‘Network of entities for the 2030 Agenda’ and recognised as ‘good practices of the 2030 Agenda’ by the FEMP is used. A comparative and longitudinal analysis is also made between the 2030 Agenda and its predecessor, the Local Agenda 21, in the case of three other municipalities: Madrid, Pinto and Legazpi.

Keywords: Agenda 2030; governance; participation; public policies.

1. Introducción

La Agenda 2030 es una estrategia para el desarrollo sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU en una resolución del año 2015 y cuyo fin es la consecución, en el año 2030, de 17 objetivos, los conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que se plasman en 169 metas concretas.

Esta estrategia mundial para el desarrollo sostenible no ha sido la primera. Precedentes de la Agenda 2030 fueron: Primero, la Agenda 21, también llamada “Programa 21”, aprobada en la “Conferencia Mundial del Medio Ambiente” de Naciones Unidas, o “Cumbre de la Tierra”, que se

celebró en 1992 en Río de Janeiro. Posteriormente, los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” para el año 2015 que la ONU aprobó en 2000.

En estas transiciones hacia la sostenibilidad hay desafíos y enfoques que han permanecido presentes durante todo este tiempo. Por ejemplo, el concepto “desarrollo sostenible” comienza a extenderse cuando en 1987 el “Informe Brundtland” (ONU, 1987) definió el término como aquel desarrollo “capaz de satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. La aplicación y concreción en la práctica del concepto de sostenibilidad se ha traducido, desde la Agenda 21 hasta los ODS, en tres dimensiones fundamen-

tales: económica, social y medioambiental. En este sentido, también cabe destacar la intención durante todo este tiempo de implicar a los actores a nivel local, especialmente a los gobiernos municipales, en la responsabilidad de propiciar un Planeta más sostenible. En concordancia con el histórico lema ecologista “piensa globalmente, actúa localmente” acuñado en 1981 por René Dubos (1981), numerosas autoridades locales de todo el mundo han hecho para sus propios municipios durante este periodo de tiempo que transcurre desde los años noventa hasta la actualidad, primero, Agendas 21 Locales y, después, Agendas 2030.

Como evidencia de lo anterior, los datos muestran que en el año 2001 los casos de Agenda 21 Local identificados en todo el mundo ascendían a 6.416, de los cuales la inmensa mayoría, 5.292, se localizan en Europa, y de estos, 359 casos correspondían a España (Arnanz *et al.*, 2005). Posteriormente, en el año 2009, el Observatorio de Sostenibilidad de España (OSE) contabiliza en el país 3.763 experiencias de Agenda 21 Local (OSE, 2010).

En relación a la implantación de la Agenda 2030 a nivel local, cabe destacar la creación en el año 2020 de la “Red de Entidades Locales para la Agenda 2030”, promovida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En octubre del 2024 contaba con 696 entidades locales, que aglutinan a 32.226.928 habitantes; lo que equivale al 66% de la población residente en España (Red de Entidades Locales para la Agenda 2030, 2024a). A pesar de esta elevada cifra, sólo un 29,4% de la población española “conoce o ha oído hablar de la Agenda 2030”, según datos de una encuesta del CIS realizada en septiembre de 2020 (CIS, 2020).

Una problemática global fundamental muy vinculada con la necesidad de llevar a cabo un

desarrollo más sostenible es el cambio climático. Respecto a esta cuestión muchos municipios españoles se organizan y diseñan políticas públicas desde la “Red Española de Ciudades por el Clima”, otra iniciativa promovida por la FEMP que surgió en el año 2004. A esta Red estaban adheridas en septiembre del 2024 un total de 372 entidades locales y que incluían a 32.564.016 habitantes (Red Española de Ciudades por el Clima, 2024).

Este artículo se centrará en analizar comparativamente los procesos de elaboración de las principales estrategias para el desarrollo sostenible realizados en los municipios de España desde los años 90 hasta la actualidad: la Agenda 21 Local y la Agenda 2030. Para ello, se pondrá el foco de análisis en los mecanismos de participación promovidos, y en especial en aquellos que realmente se han llevado a la práctica en distintas experiencias.

Los autores han desarrollado numerosos procesos de participación ciudadana para la planificación medioambiental a nivel nacional desde el año 2000 hasta la actualidad, entre ellos Agendas 21. Su experiencia y conocimiento sobre este tipo de procesos permitirá desarrollar una reflexión argumentada y sustentada sobre el objeto de estudio propuesto.

2. Marco teórico

La crisis ecológica que enfrenta actualmente el planeta es una problemática multifacética y compleja, caracterizada por el agotamiento acelerado de los recursos naturales, la degradación ambiental y el cambio climático. Estos fenómenos afectan no solo a los ecosistemas, sino también a la sociedad humana y sus estructuras sociales y económicas (Bernal, 2004). La aceleración de estos problemas puede atribuirse principalmente al modelo económico

basado en el crecimiento y acumulación de capital, propio del capitalismo industrial, que ha dominado la actividad humana desde la Revolución Industrial. Los avances tecnológicos que permitieron la explotación intensiva de los recursos supusieron el inicio de un cambio radical en la relación entre el ser humano y la naturaleza, pasando de una coexistencia más armónica y sostenible (Martínez, 2001) a una relación de dominación y explotación (Aledo & Domínguez, 2001).

El modelo económico de crecimiento constante entra en conflicto con los límites ecológicos del planeta. Existe una contradicción intrínseca entre el crecimiento económico material y la capacidad de carga de los ecosistemas (Martínez-Alier, 1992). El sistema económico global, que incentiva la explotación de los recursos sin límites, desplaza el valor antropocéntrico, que priorizaba la sostenibilidad, por un *mercadoctrinismo* (Hinkelammert, 2006) donde el medio ambiente es visto únicamente en términos de rentabilidad. Desde la década de 1970, la ecología política y diversas disciplinas han alertado sobre el origen antropogénico de la crisis ecológica y han abogado por la necesidad de reestructurar el modelo económico y social para evitar un deterioro irreversible del medio ambiente (Rosenau, 2003).

El desarrollo sostenible, definido como un modelo que busca equilibrar el crecimiento económico, el bienestar social y la conservación ambiental, ha sido ampliamente aceptado como marco de acción para mitigar los problemas ambientales. Este concepto ha logrado una aceptación significativa en diversos foros internacionales y ha sido incorporado en políticas de organismos, instituciones y empresas. Sin embargo, a pesar de su popularidad, el desarrollo sostenible ha generado controversia debido a sus limitaciones teóricas y prácticas (Richardson, 1997;

Rosenau, 2003; Sneddon *et al.*, 2006, entre otros).

Una de las críticas principales al desarrollo sostenible es su enfoque economicista, que intenta reconciliar el crecimiento económico con la preservación ambiental, sin cuestionar las estructuras económicas y sociales subyacentes. Este enfoque ha sido catalogado como una forma de *green washing* (Westerveld, 1986), que legitima el modelo de desarrollo postindustrial sin ofrecer una solución profunda a la crisis ecológica. El desarrollo sostenible actúa en ocasiones como una estrategia política para perpetuar el sistema de producción y consumo existente (Jabareen, 2008), en lugar de representar un cambio real en la relación entre sociedad y naturaleza.

La visión de *sostenibilidad débil* (Norton, 1995) que promueve el desarrollo sostenible también ha sido criticada por ser insuficiente para afrontar la magnitud de la crisis ecológica. Para superar estas limitaciones, se han propuesto enfoques de *sostenibilidad fuerte*, los cuales plantean la necesidad de una transformación estructural que reoriente el sistema económico hacia un modelo que respete los límites planetarios. Desde el enfoque del ecologismo social se ha planteado un cambio estructural en el modelo económico que permita una relación más equitativa y sostenible entre las sociedades humanas y los ecosistemas (Naess, 1973).

La crisis ecológica, aunque impulsada por factores económicos y tecnológicos, también tiene profundas implicaciones sociales. Los problemas ambientales afectan de manera directa la calidad de vida de las personas y reflejan desigualdades en la distribución de recursos y en el acceso a un ambiente sano. La sostenibilidad requiere un enfoque social que contemple no sólo los aspectos técnicos de la crisis ambiental (Garrido & Martín, 2006), sino

también las interacciones humanas, los valores culturales y los sistemas económicos que subyacen en la problemática ecológica.

Por otra parte, la urbanización impulsada por el capitalismo industrial ha contribuido significativamente a la crisis ecológica al concentrar grandes poblaciones y consumir recursos de manera intensiva. Lefebvre (1969) observó que las ciudades modernas se estructuran en torno a la lógica de la acumulación de capital, convirtiéndose en epicentros de los problemas ambientales (Bernal, 2004) al generar grandes cantidades de residuos y demandar grandes volúmenes de recursos, lo cual desborda la capacidad de los ecosistemas locales y genera un déficit ecológico. Este modelo de urbanización, que se consolidó tras la Revolución Industrial, ha promovido patrones de consumo y producción que, al no ser autosuficientes, dependen de recursos externos para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

En este contexto, el enfoque local se presenta como una alternativa importante para abordar tal crisis ecológica (Berry, 1987). Desde esta lógica, adquiere relevancia el principio de subsidiariedad, el cual propone que los problemas ambientales se resuelvan en el nivel más bajo posible, para asegurar una respuesta adaptada a las condiciones locales (Verdaguer, 2000). Las políticas ambientales implementadas en las ciudades pueden, además, generar efectos en otros niveles, promoviendo así una sostenibilidad que abarque tanto lo global como lo local. Los gobiernos locales, al contar con un conocimiento más cercano de los problemas específicos de su territorio, tienen la capacidad de movilizar recursos de manera más eficiente y efectiva para mejorar las condiciones ambientales (Alguacil, 2000).

Actualmente, diversas ciudades en el mundo implementan iniciativas sostenibles en áreas como

el transporte, el ahorro energético, el uso de energías renovables y la gestión del agua. Aunque estas iniciativas suelen ofrecer soluciones parciales, limitadas por la estructura económica actual, representan un avance hacia la mitigación del impacto ambiental urbano. La sostenibilidad local, aunque a menudo catalogada como *sostenibilidad débil*, constituye un paso necesario hacia la adopción de modelos de desarrollo menos impactantes en términos ecológicos.

Desde el ámbito local, la participación ciudadana emerge como un componente esencial para el éxito de cualquier estrategia de sostenibilidad. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) ya indicaban en 1991 que la actuación gubernamental por sí sola no es suficiente para alcanzar el desarrollo sostenible, y destacaban la necesidad de involucrar a actores no gubernamentales, incluyendo a la ciudadanía y las comunidades locales, en los esfuerzos de conservación ambiental (UICN/PNUMA/WWF, 1991).

La implicación de la ciudadanía en la gestión ambiental es un elemento clave para promover actitudes y conductas proambientales (Di Giulio *et al.*, 2010). Las soluciones no pueden provenir únicamente de los gobiernos o los técnicos, sino que deben involucrar a los ciudadanos como actores clave en la construcción de alternativas sostenibles (Villasante, 2014).

3. Metodología

Este trabajo se basa en una investigación con un enfoque descriptivo de tipo hipotético-inductivo para desarrollar un análisis exploratorio y explicativo. La hipótesis detonadora es que la Agenda 2030,

en su traslación e implementación a nivel local, adolece de un déficit en el fomento de la participación ciudadana.

El objetivo de la estrategia metodológica utilizada es identificar y analizar los procesos y mecanismos participativos aplicados para el diseño de los planes de Agenda 2030 a nivel local en comparación con la Agenda 21. Para ello, se buscan y analizan diferentes tipos de fuentes de información secundaria de acuerdo con un proceso metodológico progresivo que va de lo general a lo concreto a través de cuatro etapas:

En un primer momento de la investigación se analiza la implementación de las Agendas 21 Locales durante su periodo de implantación en España: desde mediados de los años noventa hasta mediados de la segunda década del siglo actual. En concreto, se analizan las Agendas 21 como herramientas de planificación estratégica y participativa para las políticas públicas locales de desarrollo sostenible. Las fuentes de información secundaria consultadas han sido publicaciones científicas sobre este mismo tema elaboradas por diferentes personas expertas, incluidas los autores de esta investigación.

Durante la segunda etapa de la investigación, se realiza una aproximación general a la implementación de las Agendas 2030 observando y analizando las referencias que hay en la opinión pública respecto a los distintos tipos de actores sociales que promueven procesos de Agenda 2030. Para ello, la fuente de información a la que se ha recurrido ha sido una muestra aleatoria de 100 noticias seleccionadas desde la aplicación “Google news” entre junio y octubre de 2024. Tras esto, se analizan más específicamente los procesos y mecanismos participativos que se recomiendan aplicar para el diseño de los planes de Agenda 2030 a nivel local, utilizando como fuente

de información la “Guía para la localización de la Agenda 2030”, editada en diciembre del 2020 por la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, en colaboración con la FEMP. El análisis de este documento aporta información con relación al plano axiológico (deber ser) y a la fundamentación metodológica. Además, se hace una comparación con otros manuales de referencia para la elaboración de Agendas 21 Locales. Para ello, se utilizan como fuentes la “Guía europea para la planificación de las Agendas 21 Locales”, editada en 1998 por el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), y el “Código de Buenas Prácticas Ambientales”, editado por la FEMP en 2004.

En la tercera etapa de la investigación se continúa haciendo un análisis comparativo y longitudinal entre los procesos y mecanismos participativos de la Agenda 2030 y su antecesora, la Agenda 21 Local, pero con relación a la práctica metodológica. Para ello, se analizan 3 casos de estudio que corresponden a municipios donde se implementó la Agenda 21 Local y, posteriormente, la Agenda 2030: Madrid, Pinto y Legazpi. Se han seleccionado estos 3 casos no solamente por contar con ambos tipos de planes, sino también por la diversidad de tamaño de población que representan y por peculiaridades participativas que poseen y que se describen en el apartado de resultados. Una de estas peculiaridades más destacadas es el hecho de que Pinto y Legazpi han contado con Foros de Agenda 21 que se encuentran entre los de mayor duración de España: 20 y 16 años respectivamente. Las fuentes de información secundaria han sido los informes, registros y actas disponibles en los sitios web municipales, así como los datos obtenidos directamente por los autores de este artículo como responsables de la asistencia técnica de las Agendas 21 de Madrid y Pinto.

En la cuarta y última etapa, se analiza conjuntamente una muestra de 11 casos seleccionados entre el conjunto de municipios españoles adheridos a la “Red de entidades para la Agenda 2030” y reconocidos como “buenas prácticas de Agenda 2030” por la FEMP. El objetivo es continuar profundizando sobre la práctica metodológica de las Agendas 2030 en cuanto a los procesos y mecanismos de participación utilizados, pero limitando la comparación a una selección de casos exclusivamente de Agenda 2030 que tienen en común su reconocimiento de excelencia como “buenas prácticas” y, al mismo tiempo, se diferencian por sus características territoriales, demográficas, socioeconómicas y culturales (Tabla 1).

La fuente de información secundaria utilizada para estos 11 casos de estudio han sido las Estrategias de localización de los ODS aprobadas por Juntas de gobiernos municipales.

Aunque a lo largo de todo el proceso metodológico se ha puesto el foco de análisis en los procesos,

mecanismos y órganos de participación empleados para la planificación estratégica y participativa del desarrollo sostenible a nivel local, para el conjunto total de casos prácticos analizados los aspectos específicos objeto de estudio han sido:

- Si se han creado espacios y mecanismos participativos de debate y reflexión colectiva (reuniones, asambleas, talleres...).
- Si se han creado órganos participativos (consejos, foros...).
- Si ha existido difusión y publicitación de la participación.
- Los actores invitados a participar o convocados (ciudadanía de base, asociaciones, entidades formales, entidades institucionales...).
- La continuidad del proceso participativo (órganos, mecanismos y espacios no puntuales o esporádicos)

TABLA 1 – Municipios con plan de Agenda 2030 o similar elegidos como casos de estudio.

Municipio	Comunidad Autónoma	Provincia	Habitantes ¹
Terrassa	Cataluña	Barcelona	225.277
Alcalá de Henares	Madrid	Madrid	199.184
Salamanca	Castilla-León	Salamanca	143.954
Alcobendas	Madrid	Madrid	119.416
Esplugues de Llobregat	Cataluña	Barcelona	46.921
Soria	Castilla-León	Soria	40.096
Rota	Andalucía	Cádiz	29.675
Onda	Valencia	Castellón	25.547
Riba-roja de Túria	Valencia	Valencia	23.555
Rafelbunyol	Valencia	Valencia	9.467
Sant Lluis	Baleares	Baleares	7.019

FUENTE: Elaboración propia.

¹Datos de habitantes según la Revisión del Padrón municipal (INE, 2023).

4. Resultados

Los resultados de la investigación se dividen en cuatro puntos diferentes y que tienen relación con las etapas descritas en el apartado anterior.

4.1. Agenda 21: el gran potencial para la participación ciudadana

La Agenda 21, concebida en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, es un plan de acción local que buscaba el desarrollo sostenible desde un enfoque municipal. Esta iniciativa destacó por su orientación integral en áreas sociales, económicas y ambientales (Bedoy, 2000), promoviendo, al menos a nivel de intenciones, una participación ciudadana activa en el diseño de políticas sostenibles. Representa un hito en la política ambiental local en el contexto de problemas socioecológicos globales. Por tanto, uno de los aspectos esenciales de la Agenda 21 era su filosofía de “pensar globalmente y actuar localmente”. Esta visión implica que los problemas ambientales son tanto globales como locales (Selman, 1998; Aguilar, 1999), y que las soluciones requieren la participación activa de las comunidades locales (Eckersley, 2004), sin necesidad de formar parte de las estructuras formales de gobierno ni ostentar cargos o funciones públicas (Aldret, 2017).

La participación ciudadana es uno de los pilares sobre los que se fundamentó la Agenda 21. Como se ha señalado, la filosofía de la Agenda 21 sostiene que los problemas ambientales no solo requieren respuestas globales, sino que también deben abordarse localmente. Y los actores locales (ciudadanía, entidades, empresas...) juegan un papel esencial en este modelo.

Pero a pesar de su potencial, la participación en la Agenda 21 se ha enfrentado a ciertas limitaciones en la práctica (García-Montes & Arnanz, 2019). Se puede considerar, en muchos casos, una oportunidad perdida para el fomento de escenarios de democracia directa y participativa (García Montes, 2020). En esos casos, la participación ciudadana ha sido predominantemente consultiva, utilizándose para legitimar decisiones ya tomadas por los responsables locales. A menudo, los gobiernos municipales empleaban la Agenda 21 como un mecanismo simbólico para cumplir con la “moda” de la participación, en lugar de fomentar un verdadero compromiso de la población en la planificación socioambiental local (Garrido, 2005). En este sentido, la participación no solo implica la consulta de la opinión pública, sino también la creación de mecanismos de toma de decisiones en los que los ciudadanos pueden influir de manera directa. Según Hart (1993), la participación debe ser entendida como la capacidad de tomar decisiones que afecten la vida comunitaria, reforzando así un rol más activo de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El Capítulo 28 de la Agenda 21 (ONU, 1992) instaba a las comunidades locales a desarrollar sus propias versiones adaptadas del programa, denominadas Agendas 21 Locales. Este proceso implicaba una colaboración estrecha entre los gobiernos municipales y la sociedad civil para adaptar los objetivos globales de la Agenda 21 a las necesidades y prioridades locales. A partir de su creación, la Agenda 21 se implementó en numerosos municipios alrededor del mundo. Especialmente en Europa, donde ganó gran popularidad. Tuvo su momento álgido en la década de 2000 y, dentro de Europa, España destacó (Font & Subirats, 2000), alcanzando su punto máximo en 2009 con 3.763 municipios involucrados en

su implementación, según datos del Observatorio de Sostenibilidad de España (OSE). Este crecimiento respondía a una creciente demanda social y política por el desarrollo de prácticas de sostenibilidad en el ámbito local.

Sin embargo, aunque un número muy considerable de municipios iniciaron este proceso, su efectividad puede ser cuestionada debido a varias limitaciones. En términos cuantitativos, el compromiso de los municipios con el desarrollo sostenible puede parecer significativo, pero en términos cualitativos, la implementación efectiva de estos planes varió considerablemente, con algunos municipios adentrándose en la ejecución, mientras que otros se quedaron en fases preliminares de diagnóstico o, avanzando un poco más, de planificación, sin una ejecución real (Garrido, 2005). Además, se observa una falta de recursos financieros y humanos que impidió el avance de muchos proyectos y un déficit de voluntad política (Echebarría *et al.*, 2007).

A pesar de sus limitaciones, el impacto de la Agenda 21 en la planificación ambiental local fue muy significativo (Joas & Grönholm, 2004). Contribuyó a crear una concienciación social y una cultura de sostenibilidad en diversos sectores de las poblaciones y comunidades locales; facilitó la creación de espacios de interacción entre los actores locales (ciudadanía, agentes económicos y sociales, asociaciones...) y las administraciones; promovió prácticas de participación ciudadana por invitación institucional, generando canales de comunicación en los que la ciudadanía podía expresar sus opiniones y contribuir al desarrollo sostenible de sus localidades... (García Montes, 2020). En definitiva, favoreció un enfoque participativo que no tenía precedentes en la planificación pública (Garrido, 2005). Las experiencias de Agenda 21 han demostrado que

la inclusión de la ciudadanía puede enriquecer los procesos de toma de decisiones, brindando una perspectiva más cercana a las necesidades y realidades locales. Si bien no ha logrado siempre cumplir con sus objetivos de manera efectiva, abrió una ventana a la posibilidad de integrar la voz de la comunidad en los procesos de gestión local hacia la sostenibilidad, convirtiéndose durante varios años en la gran referencia de las iniciativas político-sociales de promoción de la participación pública municipal (Low *et al.*, 2000).

A modo de síntesis, se presenta la Tabla 2 sobre algunas de las principales luces y sombras que dejó la Agenda 21. Se trata de fortalezas y debilidades no sólo en el ámbito de la participación, también en cuanto a impacto en los territorios, implementación de medidas sostenibles, vinculación de las políticas públicas con la crisis ecosistémica global...

4.2. Agenda 2030: un paso atrás para la participación

Los autores de la investigación consideran que actualmente existen en la opinión pública diferentes relatos en torno a la Agenda 2030 y los actores sociales vinculados a los mismos. En concreto, se pueden diferenciar 4 tipos de referencias a la Agenda 2030 y los ODS teniendo en cuenta el tipo de actor social que promueve una iniciativa de estas características (Arnanz, 2018):

1. Institucional: promovida por los organismos internacionales y las administraciones públicas a diferentes niveles (estatal, regional, local). Busca impulsar políticas públicas orientadas por los ODS elaborando estrategias para ello como son las Agendas 2030.

TABLA 2 – Fortalezas y debilidades de las Agendas 21.

Fortalezas	Debilidades
Extensión internacional de la iniciativa	Declaración de intenciones más que aplicación real, en muchos casos
Oportunidad para el desarrollo sostenible a nivel local y para generar cambios en el modelo de desarrollo y en la configuración y funcionamiento urbano	Actuaciones parciales y, en muchos casos, de habitabilidad (<i>sostenibilidad débil</i>) en lugar de cambios y transformaciones estructurales (<i>sostenibilidad fuerte</i>)
Integralidad (ambiental, social, económica)	Tendencia al ambientalismo y a tratar aspectos relacionados con “lo verde”
Gestión y planificación local con criterios ambientales	Falta de conexión local-global
Diagnóstico compartido y co-construido sobre la realidad local, incorporando más puntos de vista	Propuestas e iniciativas sectoriales y con orientación paliativa, más que estructural
Propuestas compartidas y co-construidas para mejorar la realidad local	Falta de carácter vinculante y escasa aplicación de los planes y las propuestas
Oportunidad para la participación ciudadana y la democracia directa	Escasa participación de amplios y variados sectores y actores sociales, y los actores participantes lo hace, en muchos casos, en un nivel fundamentalmente consultivo
Potenciar la corresponsabilidad de distintos actores locales	Asignación a (y asunción de) las administraciones de la mayor carga de responsabilidad

FUENTE: Elaboración propia.

2. Empresarial: protagonizada principalmente por empresas de gran tamaño que pretenden visibilizar de cara a la opinión pública su compromiso por los ODS. En ocasiones, esto conlleva a la elaboración de Agendas 2030 propias o a la colaboración en Agendas 2030 promovidas por administraciones. Estas acciones se enmarcan en la lógica empresarial de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y la búsqueda de un mayor prestigio y confianza.

3. Social: existen organizaciones del tercer sector, especialmente aquellas vinculadas a la cooperación internacional que, junto con otras entidades

sociales y comunidades educativas, han atendido al llamamiento de las NNUU y se han implicado en la difusión y promoción de los ODS y sus valores, y en ocasiones también han establecido estrategias Agenda 2030 en sus comunidades o ámbitos de actuación.

4. Anti-Agenda 2030: determinados actores sociales de diverso tipo (políticos, medios de comunicación, organizaciones sociales y personas a título individual) critican y culpabilizan de forma sistemática a los ODS y la Agenda 2030. Con un enfoque basado en la denuncia de una “conspiración”, asocian estas iniciativas a intereses de lobbies

políticos, empresariales y mediáticos “globalistas”. A través de las redes sociales se han generado narrativas que tergiversan los ODS (Red Española para el Desarrollo Sostenible, 2024) y culpabilizan con pocos argumentos a la Agenda 2030 de diversos problemas que ocupan un lugar relevante en la actualidad mediática: la pandemia del COVID-19 y su gestión, catástrofes naturales, crisis institucionales, etc.

Cabe destacar que las tres primeras visiones parten del reconocimiento de la Agenda 2030 y los ODS como elementos en consonancia con los derechos humanos y cuya legitimidad, validez y necesidad parece incuestionable; justamente lo contrario de esta última visión, la cual va adquiriendo cada vez más relevancia con el paso de los años (Surasky, 2024).

Puede considerarse que la expansión cada vez mayor de esta visión es consecuencia principal, como es obvio, de las acciones de los actores sociales interesados en difundirla; pero éstas se ven facilitadas por un contexto general en el cual la ciudadanía no se ha identificado y apropiado suficientemente de ambos conceptos (Surasky, 2024) los ODS y la Agenda 2030. Una causa importante de ello es el hecho que se muestra a continuación con los resultados de la investigación y que evidencian que la implementación de las Agendas 2030 a nivel municipal, tanto en su planteamiento como en su práctica, han contado con una participación ciudadana muy escasa y, por consiguiente, un liderazgo casi exclusivo de políticos y técnicos.

Esta investigación parte del análisis de la “Guía para la localización de la Agenda 2030”. Es un documento clave por ser la guía o manual de referencia para los municipios en la elaboración de

sus Agendas 2030. La guía señala que un aspecto fundamental antes de comenzar a elaborar un diagnóstico y posteriormente un plan de acción es establecer el “punto focal”, es decir,

la persona-s/área que desde los planos político y técnico van a tener dentro del gobierno local la responsabilidad de impulsar y coordinar el proceso de localización e implementación de los ODS, así como el seguimiento del avance en la consecución de los retos prioritarios identificados y el logro de las metas planteadas, para realizar ajustes en caso de que se considere necesario (Secretaría de Estado para la Agenda 2030, 2020, p. 19).

En el documento no se contempla la opción de contar en el momento inicial con un órgano en el que tenga cabida la ciudadanía para que ésta pueda formar parte de la toma de decisiones desde el primer momento del proceso (la elaboración del diagnóstico) hasta el último (la ejecución y seguimiento de las acciones incluidas en el plan).

Este tipo de órgano sí se contemplaba en otros manuales de referencia usados en la elaboración de las Agendas 21 Locales. Uno de ellos es el Código de Buenas Prácticas Ambientales elaborado también por la FEMP en 2004. En él se describe con detalle cómo constituir un Foro Ambiental, incluyendo también información y ejemplos sobre Reglamentos de Participación ciudadana y Consejos de Medio Ambiente como otros posibles instrumentos para impulsar órganos de participación ciudadana para la Agenda 21 Local (FEMP, 2004).

Otro manual, la “Guía europea para la planificación de las Agendas 21 locales” elaborada en 1998 por el ICLEI, presta aún más atención a esta cuestión, y propone como primer paso en la elaboración de una Agenda 21 la creación de un “Foro de Medio

Ambiente” como órgano en el que tiene que estar representado en la mayor medida de lo posible todo el conjunto de la comunidad (Martínez & Rosende, 2011). Considera que la primera tarea del Foro como colectivo debería ser debatir y consensuar dicha constitución y, después de ello, acordar una filosofía y una visión ambientales para el futuro de la comunidad. Una vez decidido esto será el ayuntamiento el responsable de aprobar el manifiesto final de la base filosófica de todo el proyecto, incluyendo los principios a seguir y una visión del futuro de la comunidad que represente las distintas opiniones de los participantes (ICLEI, 1998).

Cabe destacar que a este tipo de Foro se le atribuyen unas características que le convierten en un mecanismo de gobernanza que va más allá de ser un espacio esporádico o permanente de carácter exclusivamente informativo y consultivo, posibilitando que todos los actores puedan actuar con voz propia en el proceso de definir prioridades y asignar recursos con relación a las políticas públicas (Armanz, 2018).

En esta investigación se ha analizado el caso de diversos municipios que han desarrollado Agendas 2030 y Agendas Urbanas locales, que son estrategias similares de localización de los ODS creadas para atender los retos de la sostenibilidad en los entornos específicamente urbanos (Secretaría de Estado para la Agenda 2030, 2020). En concreto, el objeto de análisis han sido los procesos y mecanismos participativos puestos en marcha.

4.3. Análisis de casos de Agenda 2030 estableciendo paralelismos con su antecesora, la Agenda 21 Local

Los casos de estudio analizados permiten hacer un paralelismo claro entre la Agenda 2030 y

la Agenda 21 Local. Uno de estos casos es la ciudad de Madrid. El Pleno Municipal de la capital aprobó el 25 de noviembre de 2021 la “Estrategia de Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 en la ciudad de Madrid” (Ayuntamiento de Madrid, 2021). La iniciativa del proyecto recayó en la Dirección General de “Cooperación y Ciudadanía Global” dependiente del Área Delegada de “Internacionalización y Cooperación”.

Este hecho ya denota que la implementación de los ODS para la ciudad de Madrid viene orientada desde la política pública local de Cooperación al Desarrollo, a diferencia de lo que sucedió en el caso de la Agenda 21, cuyo proyecto fue liderado por la Dirección General de “Agenda 21 y Desarrollo Sostenible”, dependiente del Área Delegada de Medio Ambiente.

Esta cuestión supone no solamente diferencias en cuanto al enfoque del proyecto y sus contenidos, sino también respecto a los agentes principales a los que se invita a participar: para la elaboración de la Agenda 2030 se contó con la participación del “Foro Madrid Solidaria”, que aglutina principalmente a instituciones y entidades sociales del municipio que trabajan en el ámbito de la Cooperación Internacional. Su participación en el momento final del proceso consistió en hacer aportaciones por escrito durante un periodo determinado al borrador de la Estrategia presentado por el Ayuntamiento.

Sin embargo, en el caso de la Agenda 21 de la ciudad de Madrid encontramos que los actores sociales participantes fueron las Comisiones de Agenda 21 que se crearon dentro de los órganos de participación existentes en ese momento en cada uno de los 21 distritos de la ciudad, los Consejos Territoriales. Esta decisión se tomó teniendo en cuenta otra distinción, y es que se elaboró un plan

de Agenda 21 para toda la ciudad, pero también uno particular para cada distrito, atendiendo en dichos planes necesidades de todos los ámbitos: económico, social o medioambiental. Se trabajó con las Comisiones de Agenda 21 de cada distrito desde el comienzo del proceso de elaboración del plan de acción hasta el momento final de su aprobación, lo cual conllevó para cada una de ellas la celebración de aproximadamente 10-14 reuniones a lo largo de 2 años. Las Comisiones de Agenda 21 estaban compuestas por entre 6 y 10 personas vocales de los Consejos Territoriales y, por tanto, vinculadas al tejido asociativo del distrito o a partidos políticos. Otro actor social añadido que participó en la Agenda 21 fue la ciudadanía a título particular, la cual aportó propuestas y opinó sobre las ya existentes a través de cuestionario en formato papel u online; alcanzando un número de participantes para toda la ciudad de Madrid de 14.400 personas (Ayuntamiento de Madrid, 2013).

Un segundo caso de estudio analizado que ha permitido hacer un paralelismo claro entre la Estrategia de localización de los ODS y la Agenda 21 Local en un mismo municipio es Pinto, una ciudad de 55.208 habitantes (INE, 2023) situada en la Comunidad de Madrid. El plan “Agenda Urbana de Pinto 2030” fue aprobado por el Pleno Municipal en agosto de 2022 y consta de 41 proyectos, 17 de ellos considerados prioritarios, es decir, “estratégicos”. A comienzos del año 2021 tres grupos de trabajo formados por políticos y técnicos del Ayuntamiento elaboraron un diagnóstico y un borrador de plan de acción que incluía inicialmente 33 proyectos, de los cuales 10 se consideraban estratégicos.

Entre mayo del 2021 y junio del 2022 se abrió un proceso participativo con la ciudadanía que permitió, por un lado, incluir nuevos proyectos y

también nuevas acciones en los proyectos existentes y, por otro, opinar sobre la priorización y elección de los proyectos considerados como “estratégicos”. En concreto, se realizaron (Ayuntamiento de Pinto, 2022):

- 3 consultas ciudadanas (dos en modalidad online y 1 en modalidad presencial) para que los habitantes de Pinto eligieran cuáles eran, en su opinión, los proyectos más estratégicos. Al cuestionario en versión online respondieron 212 personas y en versión papel 70 personas. Como resultado de ello se incluyeron más proyectos estratégicos al listado inicial.
- Sesiones de desarrollo sostenible de la Agenda Urbana en 8 colegios, que contaron con un total de 1.253 participantes y a través de ellas se recogieron necesidades y propuestas expresadas por la población infantil y adolescente.
- Distintos grupos focales, con una duración estimada de dos horas cada uno, con personas jóvenes, mujeres, personas mayores, entidades vecinales, personas con diversidad funcional, personas migrantes, sector empresarial y los grupos políticos con representación en el Pleno de la Corporación municipal. En las sesiones se presentaron los proyectos propuestos en el borrador del plan de acción y se pidió a las personas participantes que priorizaran y opinaran sobre ellos. También se usaron dinámicas grupales para crear nuevos proyectos.

En el proceso participativo de elaboración del plan de acción de la Agenda Urbana de Pinto 2030 encontramos, como en el caso de la ciudad de Madrid, un planteamiento de la participación “de arriba a abajo” y no “de abajo a arriba”. Es decir, los políticos y técnicos establecen el enfoque, los objetivos y

contenidos fundamentales del plan y posteriormente se consulta a la ciudadanía sobre la realización de posibles cambios y nuevas aportaciones. Aun así, en el caso de Pinto el proceso y los mecanismos de participación empleados tienen más valor que en el caso de la ciudad de Madrid, si se tienen en cuenta tres factores claves:

- a) la cantidad de tiempo, recursos y mecanismos de participación destinados al proceso;
- b) la diversidad de actores sociales implicados, incluyendo la participación en mecanismos participativos presenciales y deliberativos de ciudadanía no vinculada a organizaciones sociales;
- c) el impacto de los aportes ciudadanos en los contenidos finales del plan de acción.

Se observa también una falta de existencia de organismos permanentes de participación ciudadana, tanto durante la fase de diseño del plan de acción de Pinto, como en los momentos de ejecución y seguimiento del mismo. Los resultados de la investigación evidencian que en la mayoría de los casos se carece de organismos participativos donde la ciudadanía pueda tomar parte de forma permanente, y no solamente puntual, de decisiones relativas a la definición de las prioridades y asignación de recursos para las políticas públicas.

Al igual que sucedió en la ciudad de Madrid, la Agenda 2030 en Pinto ha supuesto una concepción y práctica de la participación ciudadana menos relevante que su antecesora, la Agenda 21 Local. Esta última estuvo activa casi 20 años, desde junio del 2002 hasta diciembre de 2021, cuando fue sustituida por la Agenda 2030. Puede considerarse un caso

excepcional y referente de Agenda 21 tanto por su largo periodo de duración como por su carácter participativo; aunque hay que reconocer que el nivel de participación y la incidencia en las políticas públicas locales fue variando a lo largo de todo este extenso periodo de tiempo (Aranz, 2018). Este proyecto contó con la asistencia técnica externa de la Red CIMAS desde el año 2002 hasta el 2015².

Las fases de elaboración del diagnóstico y el plan de acción duraron 11 meses, desde junio del 2002 a abril del 2003. Se llegaron a recoger más de 300 propuestas para el plan de acción de Agenda 21 gracias a un proceso intensivo de participación ciudadana con un enfoque “de abajo a arriba” que contó con la implicación de colectivos sociales muy diversos y que combinó diferentes técnicas de corte cuantitativo, cualitativo y participativo. El papel principal de los técnicos y políticos municipales llegó en el momento final del proceso, cuando se crearon unas mesas temáticas para deliberar y concretar los contenidos y la viabilidad de las propuestas; y a las cuales también asistieron: expertos/as, empresarios, sindicatos, centros educativos, representantes de asociaciones y vecinos/as a título individual.

Durante estas dos primeras fases la Agenda 21 de Pinto contó con dos órganos participativos característicos de la metodología de la Investigación-Acción-Participativa (IAP):

- Un Grupo de Trabajo compuesto por 12 vecinos/as de perfiles muy variados, junto con el Coordinador del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento. Este grupo motor colaboró con la asistencia técnica externa en el diseño e implementación de los mecanismos de participación

² La Red CIMAS es una entidad experta en metodologías participativas que también realizó la asistencia técnica externa para la elaboración de la Agenda 21 de la ciudad de Madrid y sus 21 distritos en el periodo 2004 al 2008.

y también en el análisis de la información que se iba recogiendo.

- Una Comisión de Seguimiento que funcionó como asamblea compuesta por políticos, técnicos municipales, empresarios, organizaciones sociales y vecinos/as a título particular. Inicialmente contaba con 24 personas y que se fue ampliando hasta 44. En las 3 reuniones que se celebraron no solamente se informó del avance del proceso, sino también se realizaron talleres para determinar y priorizar propuestas de manera colectiva.

Durante los 18 años que duró la fase de ejecución y seguimiento del plan de acción, la Agenda 21 de Pinto contó un órgano de participación permanente: el Foro de Sostenibilidad de la Agenda 21. Este espacio formal y permanente de participación sustituyó a la Comisión de Seguimiento y al grupo de Trabajo, y estaba estructurado en tres órganos distintos: una Asamblea, 2 o 3 Comisiones de Trabajo y un Comité de Coordinación. Este órgano de composición variada y abierta como era la Comisión de Seguimiento fue un referente para otras muchas Agendas 21 locales y funcionó principalmente como espacio propositivo y deliberativo de la política medioambiental local, pero sobre todo como espacio de rendición de cuentas y control de dicha política (Arnanz, 2018).

Un tercer caso de estudio analizado que ha permitido hacer un paralelismo entre la Estrategia de localización de los ODS y la Agenda 21 Local de un mismo municipio es Legazpi, una localidad de 8.341 habitantes (INE, 2023) situada en la provincia de Guipúzcoa.

La particularidad de este caso es contar con un Foro que surgió con la Agenda 21 Local en el año 2001 y aún está activo. Desde el año 2017 el Foro ha pasado a denominarse “Foro de Agenda 2030” en vez de “Foro de Agenda 21” porque el municipio cuenta con una nueva Estrategia de cambio climático y desarrollo sostenible denominada “Legazpi klima 2030”, plasmada en un plan de acción local 2017-2024 (Ayuntamiento de Legazpi, 2017). En la página web del Ayuntamiento de Legazpi están disponibles las actas de más de 100 reuniones celebradas por Foro desde el año 2001 hasta la actualidad. Revisando las mismas se observa que este órgano participativo tiene en común varias características con el Foro de Pinto, y que pueden considerarse determinantes para favorecer su buen funcionamiento y continuidad:

- El Foro se creó desde el primer momento en el que comenzó la elaboración del plan de acción la Agenda 21 Local.
- Es un espacio abierto que ofrece la posibilidad de participar a cualquier persona, incluso a título individual.
- Su composición es muy variada y se busca que haya la máxima diversidad posible.
- Los temas que se tratan son diversos y no se ciñen solamente a las cuestiones medioambientales.
- Se establecen puntualmente grupos de trabajo (grupos motores) para profundizar y avanzar sobre temas específicos.
- Se considera importante que las reuniones sean dinámicas y que se implementen los acuerdos y decisiones.

4.4. Análisis de casos de Agenda 2030 evaluando las características de sus procesos y mecanismos participativos

Se han analizado casos considerados como referentes y ejemplos de buenas prácticas de estrategias de localización de los ODS a través de planes las Agendas 2030 u otros planes similares, como las Agendas Urbanas.

En concreto, uno de los casos analizados ha sido el municipio de Onda (Castellón), un caso relevante de Agenda 2030 por haber sido seleccionado como el único Consistorio representante de España en el Encuentro de Directivos de Agencias de Naciones Unidas que se celebró en febrero de 2024 en Bilbao, sede de la Secretaría de la Coalición Local 2030, y que organizó el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Además, la Agenda 2030 de Onda forma parte de la selección de buenas prácticas reconocidas por Red de Entidades Locales para la Agenda 2030 de la FEMP.

Onda, una ciudad de 25.547 habitantes (INE, 2023), elaboró en mayo de 2021 el plan de acción “Onda 2030” (Ayuntamiento de Onda, 2021). Tras un análisis del documento, la información más relevante respecto al enfoque participativo y los mecanismos de participación tenidos en cuenta en el diseño del plan se resume en lo siguiente: la realización de una encuesta abierta a toda la ciudadanía (y difundida por las redes sociales) y de reuniones telemáticas – por coincidencia con la COVID – con representantes de la ciudadanía (de los principales ámbitos económicos, sociales, educativos, políticos, culturales, deportivos, etc.) y técnicos municipales de las distintas áreas.

El propio plan establece el siguiente modelo de gobernanza:

- Comité de dirección estratégica Onda 2030: órgano de dirección política cuyas funciones se asumen por la Junta de Gobierno Local.
- Oficina Onda 2030: órgano de control y seguimiento técnico.
- Consell Informatiu Onda 2030: órgano de participación ciudadana. Para informar a 26 organizaciones empresariales y sociales de una tipología determinada sobre el cumplimiento en la ejecución del plan y plantear nuevas acciones a incluir. Las reuniones se celebran 1 vez al año y en su composición no se contempla la posible asistencia de vecinos a título particular.

El resto de los casos analizados corresponden también a experiencias incluidas en la selección de buenas prácticas reconocidas por Red de Entidades Locales para la Agenda 2030 de la FEMP (Red de Entidades Locales para la Agenda 2030, 2024b). Son un total de 11 casos, como se reflejó en la Tabla 1 del apartado “Metodología”.

El resultado de esta parte de la investigación se describe mediante gráficos relacionados con tres categorías de análisis que han permitido realizar un abordaje conjunto de los casos en base a la existencia o ausencia de los siguientes mecanismos de participación durante la elaboración del plan de acción:

1. Acciones informativas presenciales dirigidas al conjunto de la ciudadanía.
2. Acciones consultivas para identificar problemas o recoger y priorizar propuestas de la ciudadanía: consultas online y reuniones grupales.
3. Órganos participativos para el seguimiento del plan de acción.

Solamente en un 55% de los casos se realiza-

ron acciones informativas presenciales dirigidas al conjunto de la ciudadanía (Figura 1). Estas acciones comunicativas tienen valor participativo en cuanto a que pueden propiciar una interacción recíproca con los destinatarios. En determinados casos estas acciones consisten en la celebración de una presentación pública. Dado que existe un desconocimiento generalizado sobre los ODS y la Agenda 2030, se observa una baja asistencia de público para este tipo de presentaciones. Por ello, en algunos casos se opta por acciones en la calle y otros lugares públicos como parques, mercados, centros educativos, etc. recurriendo a la utilización de diversos elementos de reclamo que pretenden informar y, al mismo tiempo, concienciar: paneles informativos, dípticos, juegos y dinámicas grupales, merchandising, etc.

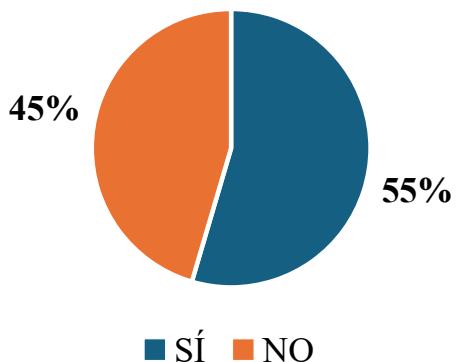


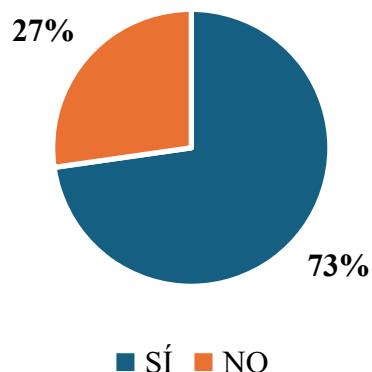
FIGURA 1 – Realización de acciones informativas presenciales destinadas al conjunto de la ciudadanía.

FUENTE: Estrategias de localización de los ODS aprobadas y publicadas por los Ayuntamientos correspondientes a los municipios citados en la Tabla 1.

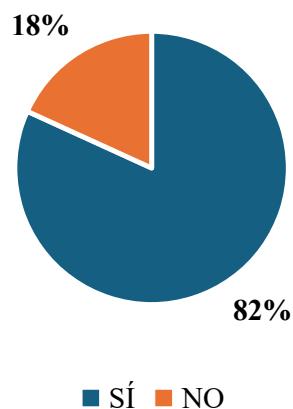
En los casos analizados se identifican dos mecanismos participativos principales para la realización de acciones consultivas destinadas a identificar problemas o recoger y priorizar propuestas de la ciudadanía: consultas online y reuniones grupales.

Tal como se observa en las Figuras 2 y 3, lo más común es la combinación de ambos.

Realización de consultas online



Realización de reuniones grupales



FIGURAS 2 y 3 – Realización de consultas online y reuniones grupales.

FUENTE: Estrategias de localización de los ODS aprobadas y publicadas por los Ayuntamientos correspondientes a los municipios citados en la Tabla 1.

Es importante identificar en un proceso de estas características si la ciudadanía no asociada tiene la posibilidad de participar cuando existen mecanismos de participación deliberativos como

las reuniones y los talleres o si, por lo contrario, dicha opción está limitada solamente a partidos políticos, entidades sociales, empresarios o personas consideradas como expertas. La Figura 4 refleja que esto último sucede en el 56% de los casos donde se han realizado reuniones con otros actores sociales de la comunidad y, por tanto, se evidencia que es la modalidad más común.

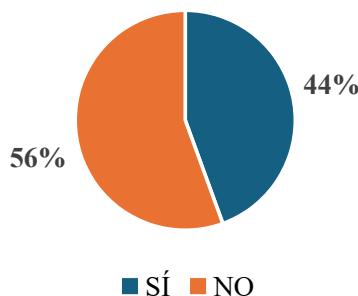


FIGURA 4 – Modalidad de reunión: ¿Admite la asistencia de ciudadanía a título individual?

FUENTE: Estrategias de localización de los ODS aprobadas y publicadas por los Ayuntamientos correspondientes a los municipios citados en la Tabla 1.

Por último, en cuanto al propósito de contar con órganos participativos para el seguimiento del plan de acción, se observa en la Figura 5 que mayoritariamente, en un 64% de los casos, sí existe esta intención.

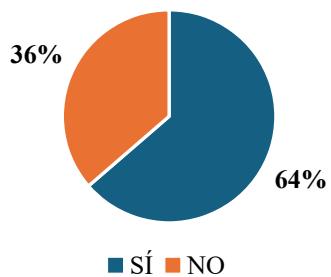


FIGURA 5 – Propósito de contar con órganos participativos para el seguimiento del plan de acción.

FUENTE: Estrategias de localización de los ODS aprobadas y publicadas por los Ayuntamientos correspondientes a los municipios citados en la Tabla 1.

En los casos en los que sí existe este propósito, resulta fundamental determinar el tipo de órganos participativos a implantar en base a la siguiente clasificación establecida por los autores de la investigación:

- A. Órganos participativos ya existentes y compuestos solo por actores sociales organizados.
- B. Órganos participativos de nueva creación y compuestos solo por actores sociales organizados.
- C. Órganos participativos de nueva creación y compuestos por actores sociales organizados y ciudadanía a título individual.

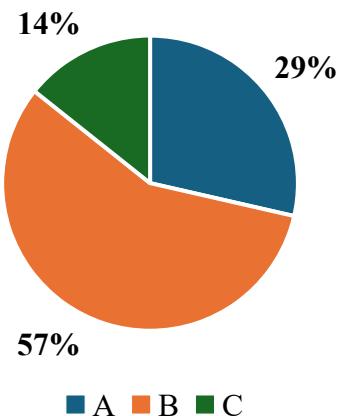


FIGURA 6 – Tipos de órganos participativos.

FUENTE: Estrategias de localización de los ODS aprobadas y publicadas por los Ayuntamientos correspondientes a los municipios citados en la Tabla 1.

La Figura 6 evidencia que los órganos participativos de tipo abierto que permiten la participación de cualquier vecino sin necesidad de pertenecer a una asociación son excepcionales, solamente se contemplan en un 14% de los casos donde se prevé implantar órganos participativos para el seguimiento del plan de acción. Por consiguiente, en el 86% de los casos restantes, los órganos participativos

que se desean establecer tienen una composición delimitada en cuanto al número de integrantes y su perfil; el cual corresponde a actores sociales organizados como, por ejemplo: administraciones públicas, partidos políticos, asociaciones, empresas, universidades, ...

5. Conclusiones

Es sintomático que en el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de la Asamblea General de la ONU, el 25 de septiembre de 2015, no se hace ni una sola mención a la Agenda 21, a pesar de que fue la propia ONU quien promovió tal proyecto 23 años antes. No aparece ninguna referencia a la Agenda 21 en todo el documento, ni en la Declaración, ni en los Objetivos, ni en los Medios de implementación y la Alianza Global, ni en el Seguimiento y Revisión.

A pesar de que en el punto 12 de la Declaración se señale “Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (ONU, 2015), la Agenda 21, tal y como se concibió en Río 92, no parece ser ya una herramienta válida para el futuro en una estrategia de desarrollo sostenible a nivel global, ni siquiera para la propia organización que la creó.

La Agenda 2030 constituye, en numerosos casos, un instrumento orientado a introducir mejoras y paliativos dentro de un modelo de producción y consumo cuya insostenibilidad es ampliamente reconocida, aunque sin llegar a cuestionar dicho modelo o proponer alternativas estructurales de alcance global. Es por ello que, para los autores, y en base a las experiencias analizadas, este proyecto se configura como un lavado verde dentro en los presupuestos del sistema capitalista, fundamentado

en valores postmaterialistas pero sin incidir en las estructuras socioeconómicas de la sociedad.

Así, la Agenda 2030 se presenta como una herramienta o estrategia destinada a perpetuar el modelo existente a través de una política de ajustes menores, legitimando su mantenimiento. Muchos ayuntamientos y gobiernos locales que han impulsado sus procesos de Agenda 2030, buena parte guiados por modismos y programas electorales, lo han hecho desde una lógica más continuista que rupturista con el modelo de desarrollo economicista. Tal ha sido así, en parte, por la propia concepción del precepto del desarrollo sostenible, que no plantea alternativas o cuestionamientos al razonamiento productivista-capitalista y a los valores socioculturales asociados, que guían la relación del ser humano con la naturaleza. Desde esta lógica, las actuaciones derivadas de las Agendas 2030 se han quedado en aspectos epidérmicos, más relacionados con la *sostenibilidad débil*, la habitabilidad urbana y un medioambientalismo paliativo y minimizador de impactos que en transformaciones profundas concernidas al replanteamiento de un modelo antiecológico y a la sostenibilidad local-global ecosistémica.

Revertir esta realidad contradictoria y contraproducente no es intranscendente sino, todo lo contrario, sustancial, por dos motivos:

En primer lugar, la participación ciudadana, cuya escala más propicia para su implementación es la local, no solamente favorece la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y mejora la confianza en el sistema democrático, sino también es un derecho recogido en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, e incluso en los propios ODS.

En segundo lugar, el déficit en el aspecto participativo está mermando la toma de conciencia ante la crisis climática y el desarrollo de conductas

proambientales. Las políticas públicas sostenibles requieren especialmente implicación ciudadana, y la participación ciudadana es un medio idóneo para propiciarla.

Referencias

- Aguilar, S. Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental. *En: Aguilar, S.; Font, N.; Subirats, J. (eds.). Política Ambiental en España: Subsidiariedad y desarrollo sostenible.* Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 13-50, 1999.
- Aledo, A.; Domínguez, J.A. Arqueología de la Sociología Ambiental. *En: Aledo, A.; Domínguez, J.A. (eds.). Sociología Ambiental.* Granada: Grupo Editorial Universitario, p. 29-52, 2001.
- Alguacil, J. Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*, 119, 157-178, 2000.
- Arnanz, L.; Belmonte, R.; Heras, P.; García Montes, N. La Agenda 21: potencialidades y dificultades. *En: Garrido, F.J. (coord.). Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local: práctica, metodología y teoría.* Madrid: IEPALA/CIMAS, p. 177-189, 2005.
- Arnanz, L. *Metodologías de la democracia participativa para la coproducción de políticas públicas locales:* hacia un sistema de gestión participativo. Madrid, Tesis (Doctorado en Sociología) – Universidad Complutense de Madrid, 2018.
- Ayuntamiento de Legazpi. *Legazpi Klima 2030.* 2017. Disponible en: https://www.legazpi.eus/files/Agenda21/Klima_030/Ekintza_Plana_erderaz.pdf
- Ayuntamiento de Madrid. *Informe final de seguimiento del plan de acción de Agenda 21 de los distritos,* 2013. Disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Educacion_Ambiental/EspecialesInformativos/Agenda21/Ficheros/InformeFinalSeguimientoA21/InformeFinalSeguimientoA21Madrid_2013.pdf
- Ayuntamiento de Madrid. *Estrategia de Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 en la ciudad de Madrid.* Disponible en: [https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Organizacion/Planes/Estrategia-de-Localizacion-de-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible-de-la-Agenda-2030/?vgnextoid=2f8d3b0b5bf4f710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=d869508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD](https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Organizacion/Planes-y-memorias/Planes/Estrategia-de-Localizacion-de-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible-de-la-Agenda-2030/?vgnextoid=2f8d3b0b5bf4f710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=d869508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD). Consultado: 12 de nov. 2021.
- Ayuntamiento de Onda. *Onda 2030,* 2021. Disponible en: https://www.onda2030.es/documents/83429/83560/PLAN+COMPLETO_sin+financiero_1.pdf/48c83f14-b9d2-f9d0-61b0-5826bb966e89?i=1627633658802
- Ayuntamiento de Pinto. *Agenda Urbana de Pinto 2030,* 2022. Disponible en: <https://gobiernoabierto.ayto-pinto.es/documents/1067857/1835076/Plan+de+Acci%C3%B3n+U+Pinto+v2.pdf/e098287a-267a-486a-a509-179b9589cd3a>
- Aldret, A. D. Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379, 2017. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341
- Bedoy, V. La historia de la educación ambiental: reflexiones pedagógicas. *Educar*, 13, 8-16, 2000.
- Bernal, O. L. La sustentabilidad urbana. *Bitácora*, 8(1), 8-14, 2004.
- Berry W. *Home Economics.* San Francisco: North Point Press, 1987.
- CIS. *Estudio 3292: Barómetro septiembre 2020.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2020.
- Di Giulio, A.; Defila, R.; Kaufmann-Hayoz, R. Gutes Leben, Bedürfnisse und Nachhaltiger Konsum [Good Life, Needs, and Sustainable Consumption]. *Umweltpsychologie* 14(2), 10-29, 2010. Disponible en: <http://www.umps.de/php/artikeldetails.php?id=418>
- Dubos. R. *Celebrations of life.* New York: McGraw-Hill, 1981.
- Echebarría, C. Barrutia; J. M.; Aguado, I. La Agenda 21 Local en Europa: una visión general. *Ekonomiaz*, 64(1), 73-91, 2007.
- Eckersley, R. *The green state. Rethinking democracy and sovereignty.* Cambridge: The MIT Press, 2004.
- FEMP. *Código de Buenas Prácticas Ambientales.* Madrid: FEMP, 3 ed., 2004. Disponible en: <https://issuu.com/femp/d>

[ocs/codigo_buenas_practicas_ambientales](#)

Font, N.; Subirats, J. *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona: Icaria, 2000.

García Montes, N. La oportunidad perdida para la gobernanza participativa y la sostenibilidad en el ámbito local: la Agenda 21. *Tendencias Sociales Revista de Sociología*, 6, 15-32, 2020. <https://doi.org/10.5944/ts.6.2020.29156>

García-Montes, N.; Aranz, L. Metodologías participativas para la planificación de la sostenibilidad ambiental local. El caso de la Agenda 21. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 44, 109-133, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/empiria.44.2019.25354>

Garrido, F.J. Sostenibilidad y participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local. En: Garrido, F.J., (coord.). *Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local: práctica, metodología y teoría*. Madrid: IEPALA/CIMAS, p. 55-78, 2005.

Garrido, F.J; Martín, P. Metodologías participativas de investigación y planificación del medio ambiente. En: Camarero, L., (coord.). *Medio Ambiente y Sociedad*. Madrid: Thomson, p. 243-307, 2006.

Hart, R.A. *Children's participation: from tokenism to citizenship*. Florence: UNICEF, 1993.

Hinkelammert, F.J. *El sujeto y la ley*. El retorno del sujeto reprimido. La Habana: Editorial Caminos, 2006.

ICLEI. *Guía europea para la planificación de las Agendas 21 Locales*. Bilbao: Bakeaz, 1998.

INE. *Revisión del Padrón Municipal*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2023.

Jabareen, Y. A new conceptual framework for sustainable development. *Environmental Development Sustainability*, 10(2), 179-192, 2008.

Joas, M.; Grönholm, B. A comparative perspectiva on self-assessment of Local Agenda 21 in European cities. *Boreal Environment Research*, 9(6), 499-507, 2004.

Lefebvre, H. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ed. Península, 1969.

Low, N.; Gleeson, B.; Elander, I.; Lidskog, R. *Consuming cities. The urban environment in the global economy after the*

Rio Declaration. London: Routledge, 2000.

Martínez-Alier, J. *Ecología y Pobreza*. Valencia: Centre Cultural Bancaixa, 1992.

Martínez, E. H. *La relación cultura-naturaleza en la arquitectura occidental*. Cali: Artes Gráficas del Valle, Universidad del Valle, 2001.

Martínez, M.; Rosende, S. Participación ciudadana en las Agendas 21 Locales: cuestiones críticas de la gobernanza urbana. *Scripta Nova*, 15(355), 348-386, 2011. Disponible en: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-355.htm>

Naess, A. The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. *Inquiry*, 16, 95-100, 1973.

Norton, B. Evaluating ecosystem states: Two competing paradigms. *Ecological Economics*, 14(2), 113-127, 1995.

ONU. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nueva York: CMMAD. 1987.

ONU. *Programa 21*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, 1992.

ONU. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Asamblea General, 2015.

OSE – Observatorio de la Sostenibilidad de España. *Informe anual sobre la Sostenibilidad en España. Año 2009*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de España, 2010.

Red de Entidades Locales para la Agenda 2030. *Listado de entidades locales adheridas*, 2024a. Disponible en: <https://redagenda2030.es/red-entidades/>

Red de Entidades Locales para la Agenda 2030. *Listado de entidades locales adheridas*, 2024b. Disponible en: <https://redagenda2030.es/buenas-practicas/>

Red Española de Ciudades por el Clima. *Listado de entidades locales adheridas*, 2024. Disponible en: <https://redciudadesclima.es/index.php/la-red>

Red Española para el Desarrollo Sostenible. *Narrativas para la Agenda 2030*, 2024. Disponible en: <https://red-sdsn.es/narrativas-para-la-agenda-2030/>

-
- Richardson, D. The Politics of Sustainable Development. En: Barker, S. (ed.). *The Politics of Sustainable Development: Theory and Practice within the European Union*. London: Routledge, 41-58, 1997.
- Rosenau, J. *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 2003.
- Secretaría de Estado para la Agenda 2030. *Guía para la localización de la Agenda 2030*. Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, FEMP, 2020. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/guia-localizacion-a2030.pdf>
- Selman, P. Local Agenda 21: substance or spin?. *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(5), 533-54, 1998.
- Sneddon, C.; Howarth, R. B.; Norgaard, R. B. Sustainable development in a post Brundtland world. *Ecological Economics*, 57(2), 253-268, 2006.
- Surasky, J. *El crecimiento del discurso del rechazo a la Agenda 2030 en gobiernos de América Latina*, 2024. Disponible en: <https://cepei.org/documents/desinformacion-agenda-2030/>
- UICN/PNUMA/WWF. *Cuidar la tierra: estrategia para el futuro de la vida*. Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y World Wildlife Fund (WWF), Gland, Suiza, 1991.
- Verdaguer, C. De la sostenibilidad a los ecobarrios. *Boletín CF+S*, 14, 2000.
- Villasante, T.R. El debate sobre el buen vivir y los problemas-caminos para medir los avances en la calidad de vida y la sustentabilidad. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 128, 61-78, 2014.
- Westerveld, J. Ensayo sobre prácticas ambientales engañosas. *Revista literaria de Bard College*, 1986.