


El procés d'elaboració i aprovació del planejament municipal al País Valencià. Disfuncions en la eficiència administrativa i ambiental dels instruments d'intervenció en la ciutat i el territori.

The process of drawing up and approving municipal planning in the Valencian Country. Dysfunctions in the administrative and environmental efficiency of instruments to intervention in the city and the territory.

Josep Lluís Miralles-Garcia^a

^aDpt d'Urbanisme, Universitat Politècnica de València, , jlmirall@urb.upv.es

How to cite: Miralles-Garcia, J.L. Al llibre d'actes: VII Workshop d'Economia Valenciana. Els nous reptes de l'economia valenciana. València, 30 de setembre de 2022. <https://doi.org/10.4995/ECONVAL22.2022.15943>

Abstract

Valencian Country, as well as Spain, has a long tradition and experience in urban and regional planning, particularly, in municipal urban planning. Currently, Valencian Country has 542 municipalities, and all of them have some kind of urban plan approved in accordance with the legislation in force at the time of their approval. Progressively, for some time, the administrative process of approval of municipal urban plans has been getting more complicated. According to a current study, in the province of Valencia, the average period for preparing and approving municipal urban plans is approximately 12 years, with an extreme case of 25 years. It is clear that this period is excessive and inefficient urbanistically and environmentally. Let us remember that the planning is subject to a strategic environmental and territorial assessment procedure. This paper is focused on this issue and its structural causes, and points to a reformulation of the procedures with the aim of achieving an effective urban and environmental management recovering planning as a rational and efficient instrument of urban and environmental intervention.

Keywords: *sustainable urban development, strategic environmental assessment, environmental management, administrative efficiency.*

Resum

El País Valencià, així com Espanya, disposa d'una llarga tradició i experiència en l'elaboració de planejament urbanístic i territorial en general i de planejament urbanístic municipal en particular. Els actuals 542 municipis disposen tots ells de planejament urbanístic d'un o altre tipus d'acord amb la legislació vigent en el moment de la seua aprovació. Progressivament, des de fa temps, el procés administratiu d'aprovació del planejament urbanístic municipal ha anat complicant-se. Segons un estudi actual, en la província de València, el termini mitjà d'elaboració del planejament urbanístic municipal és d'aproximadament 12 anys, amb un cas extrem de 25 anys. Resulta evident que aquest termini és excessiu i ineficient urbanístic i ambientalment. Recordem que el planejament esta sotmès a procediment d'avaluació estratègica ambiental i territorial. Aquest escrit aborda aquesta qüestió i les seues causes estructurals, i apunta una reformulació dels procediments amb l'objectiu d'aconseguir una gestió urbana i ambiental efectiva recuperant el paper del planejament com a instrument racional i eficient d'intervenció urbana i ambiental.

Paraules clau: *desenvolupament urbà sostenible, avaluació estratègica ambiental, gestió ambiental, eficiència administrativa.*

1. Introducció

D'una part, resulta evident que la utilització dels serveis ambientals que proporciona el Capital Natural d'un país afecta directament a l'activitat econòmica i la producció de béns i serveis (Ruiz-Tamarit et al, 2021). A més a més, donada la tendència a la concentració de la població a les ciutats, l'objectiu de la sostenibilitat es centra en elles (Gardner, 2016). D'altra part, al País Valencià i a Espanya en general, existeix una llarga tradició i experiència en planificació urbana i territorial que inclou entre els seus objectius la gestió dels usos del territori i, en conseqüència, la regulació dels usos en les àrees amb valors ambientals. Així, s'ha produït una tendència a incorporar en el planejament urbanístic contingut ambiental molt divers. Progressivament, els documents que integren els plans urbanístics i territorials s'han fet més complexos. Finalment, l'avaluació estratègica ambiental, i el reconeixement del dret de la ciutadania a la participació en la presa de decisions ambientals i a la defensa dels interessos públics ambientals, ha complicat encara més els procediments administratius per assegurar la garantia jurídica d'aquests drets.

Com antecedent, ja es varen estudiar els terminis en la elaboració i aprovació del planejament general a la província de València i els terminis de temps en les diferents fases (Miralles, 2022). Com a resultat, la mitjana de temps utilitzat en les diferents fases del procés resultant es pot observar en la Taula 1.

Taula 1. Terminis mitjans de les fases en el procés de redacció de PG municipals en la província de València. Font: Miralles, 2022.

Fase en el procés d'elaboració d'un PG municipal	Temps (anys)
Període inicial de participació pública	1,81
Temps total períodes de participació pública	3,18
Temps administració municipal per l'aprovació provisional	1,91
Temps administració autonòmica per informar	1,72
Temps total gestió administrativa autonòmica	5,38
Temps total gestió administrativa local i autonòmica	9,48
Temps per la realització de treballs abans d'iniciar el procés d'elaboració del pla urbanístic	2,25
Mitjana temps total per la redacció i aprovació del planejament municipal	11,73

Resulta evident que el termini total és excessiu. Les conseqüències econòmiques poden ser greus. A manera d'exemple, tot considerant que la UE ha generat els fons NEXT GENERATION disponibles per un període estimat de 3 anys, si un municipi necessitara modificar el seu pla general per accedir a estos fons, directament no podria. Si ha estat possible promoure la instal·lació d'una gran factoria de fabricació de bateries en Sagunt, ha segut perquè l'àrea, classificada com a sòl no urbanitzable comú i per tant apta per classificar-la a urbanitzable, ja estava prevista per a una ampliació d'usos industrials des de fa molt de temps quan no era imaginable la situació actual.

Les causes del llarg període d'elaboració i aprovació son complexes (Valenzuela, 2018) i estructurals amb origen molt antics (Miralles, 2009).

2. Objectius i metodologia

El present text aborda l'anàlisi del procés administratiu vigent i apunta criteris per reformar el sistema d'ordenació urbanística i ambiental amb l'objectiu de millorar substancialment la seua eficiència. A estos efectes, es revisa el procediment administratiu per identificar les causes estructurals que expliquen el llarg període d'elaboració i aprovació del planejament municipal, tot tenint en compte les teories que suporten la concepció del procés de planificació urbana i territorial.

3. Anàlisi i resultat

La pràctica vigent de la planificació urbana i territorial es basa originalment en la teoria de sistemes (McLaughlin, 1969) que planteja un procés cíclic d'intervenció en la ciutat i el territori amb plans dissenyats per un any horitzó a 10 anys vista aproximadament. S'accepta que la societat evoluciona, el planejament es torna obsolet i, per tant, cada cert temps s'ha de revisar. A partir del Conveni de Aarhus de 1998, s'introdueix el dret de la ciutadania a participar en la presa de decisions ambientals i a defensar interessos públics ambientals fins i tot en contra de l'administració (que fins al moment posseïa en exclusiva la capacitat de defensar l'interès públic). La UE valida el Conveni de Aarhus i ho trasllada a les corresponents directives que cada Estat adapta a la seua legislació. Així ho fa Espanya mitjançant llei (Ley 21/2013) i el País Valencià (DL 1/2021). A més a més s'aprecia una tendència a carregar la documentació del Pla General amb estudis de tot tipus. A la Figura 1 es pot observar un esquema general del procés d'elaboració d'un pla general i la seua avaluació ambiental i territorial estratègica.

Les disfuncions identificades en el procés són de caràcter estàtic (independent de la seqüència temporal) i dinàmic (associades a la seqüència temporal) i són les següents:

Disfuncions estàtiques:

- Sobre anàlisi (excés d'estudis específics complementaris al planejament urbà)
- Pèrdua de la visió sistèmica integrada (superposició de visions sectorials)
- Pèrdua de perspectiva de l'escala de treball (absència de jerarquia en l'avaluació ambiental)
- Pretensió d'analitzar tots els problemes de la ciutat al pla urbanístic (intervenció total impossible)
- Pretensió de solucionar tots els problemes ambientals mitjançant el pla urbanístic (visió ambiental total impossible)

Disfuncions dinàmiques:

- Bucle pla-participació-pla (participació pública ineficient)
- Criteri jurídic impossible de garantia de participació pública prèvia (bucle ad-infinitum)
- Adaptació continua del pla durant el procés d'elaboració als continus canvis socials, econòmics i ambientals (dinàmica del canvi continu)
- Tutela ambiental administrativa de criteris canviants (tutela de criteris canviants)

3.1. Disfuncions estàtiques

Progressivament, al llarg del temps, s'ha carregat el Pla General d'Ordenació Urbana d'una llarga llista d'estudis complementaris (Catàleg de Béns i Espais Protegits, Estudi del Paisatge, Informe de Viabilitat Econòmica, Memòria de Sostenibilitat Econòmica, Informe d'Impacte de Gènere, Estudi de trànsit, mobilitat i transport, Estudi del potencial de l'habitatge i de sòl per activitats econòmiques, Estudi acústic, Estudi d'inundabilitat, Estudi de recursos hídrics, Informe de Sostenibilitat Ambiental-Estudi Ambiental i Territorial Estratègic ...). El resultat es que a sovint el pla urbanístic es converteix en una superposició d'estudis realitzats, de vegades, per complir un requeriment administratiu. Així es perd la visió integrada de la ciutat i el territori i la lògica de l'anàlisi. En rigor la fase d'anàlisi i diagnòstic inclou un conjunt d'estudis sectorials amb els corresponents anàlisis sectorials i, després, una anàlisi integrada de tots ells perquè estan o poden estar interrelacionats entre sí (no són independents) amb l'objectiu de formalitzar un diagnòstic integrat i la proposta/projecte d'intervenció amb una visió global. Així,

els estudis sectorials han de ser part de la memòria informativa i no un document addicional elaborat, massa a sovint, de manera independent.

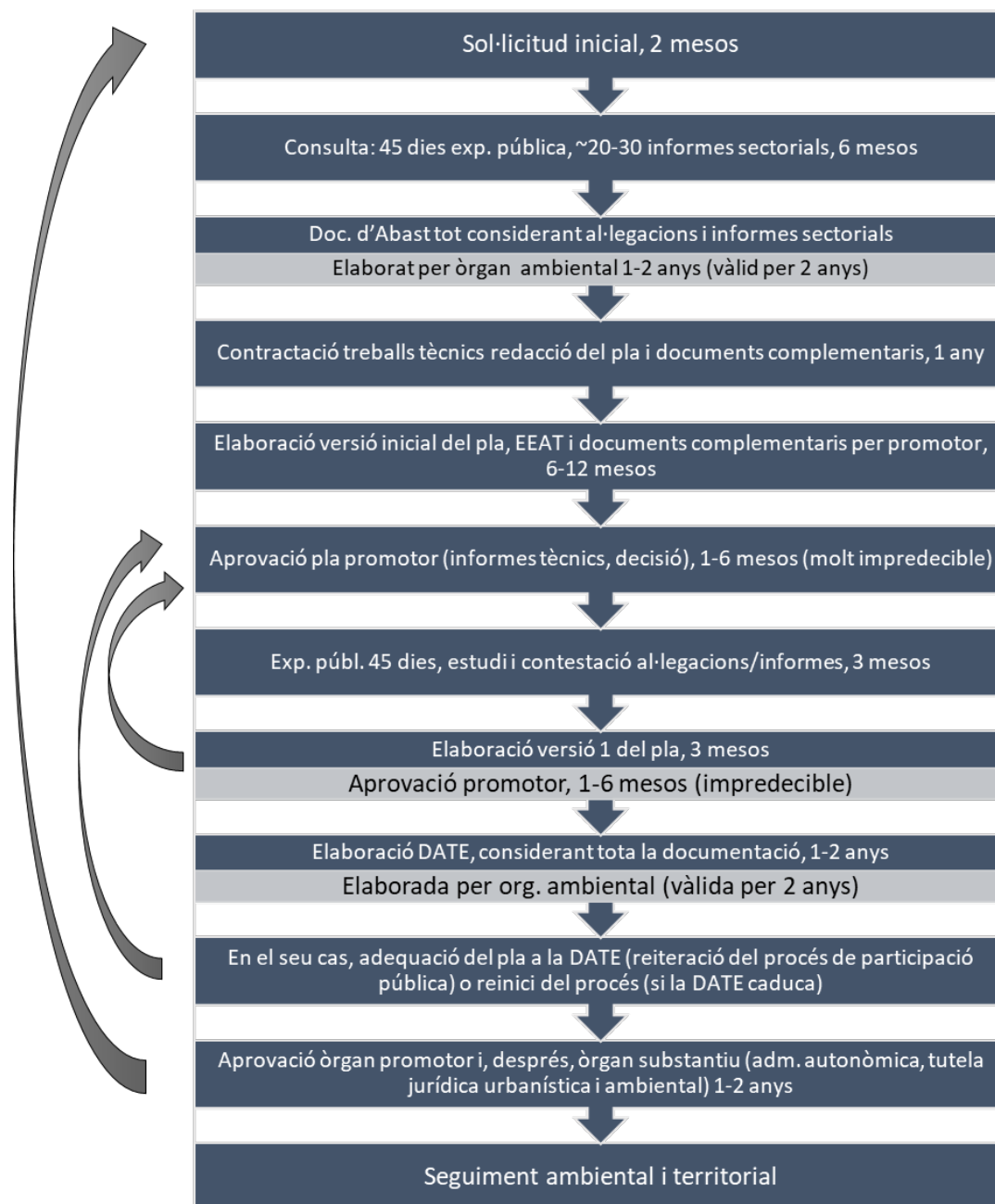


Figura 1. Temps orientatius de duració de cada fase del procés d'elaboració d'un pla general i la seua avaluació ambiental i territorial estratègica al País Valencià.

Aquesta manera de procedir genera un altre problema encara major al trencar l'aproximació escalada a la ciutat i el territori. És a dir, la ciutat i el territori son realitats complexes que inclouen totes les activitats socials i econòmiques de tot tipus i no és possible planificar-ho tot (és més, potser que tampoc siga desitjable). És per això que, històricament, l'anàlisi i la intervenció es realitza per aproximacions escalars successives: primer escala estatal de menor detall (aprox. 1:500.000), després regional (1:100.000 – 1:50.000), territorial municipal (1:20.000), estructural municipal (1:10.000), urbana municipal (1:2.000) i de projecte (1:500). Cada escala permet un tipus d'anàlisi i unes possibilitats d'intervenció. El criteri de considerar que el medi ambient ho és tot i, per consegüent, al planejament urbà municipal se li pot exigir qualsevol condició ambiental encara que no corresponga

a la seua escala de treball, converteix al pla urbanístic, en la pràctica, en un document impossible. Les exigències ambientals deuen estar associades a la escala d'anàlisi i d'intervenció. Aquesta disfunció també afecta al nivell de detall dels estudis complementaris. No té sentit, per exemple, que el pla de mobilitat dedique esforços al disseny de la secció dels carrers o les cruïlles que es formalitzen a escala de projecte i no a escala estructural. El contingut de l'estudi de mobilitat d'un pla general ha d'estar adequat a l'escala de treball.

3.2. Disfuncions dinàmiques

L'avaluació estratègica ambiental, que considero un avanç fonamental de la nostra societat per garantir progressivament la seua sostenibilitat, ha generat uns procediments amb dèficits estructurals essencials. La participació de la ciutadania en la presa de decisions ambientals exigeix òbviament, l'exposició pública del planejament per que puga presentar suggerències, crítiques, alternatives ... Aquestes al·legacions han de ser considerades i acceptades o no, total o parcialment, de manera justificada. A més a més, simultàniament s'emeten els informes sectorials de diversos organismes de l'administració o altres (uns 20 o 30). Aquests informes poden tardar en aportar-se i alguns d'ells son preceptius (sense l'informe no es pot aprovar el pla). És normal que, després el procés de participació, es modifique la versió del pla, una nova versió que no ha estat exposada al públic. Així, per garantir el dret a la participació en la presa de decisions, es torna a exposar el pla, tot entrant en un bucle sense fi. El procediment no genera una tendència cap a una proposta unànimement assumida i, després de cada procés de participació, sempre es produeixen nous canvis i s'ha de tornar a exposar. El resultat final és que aquest bucle de participació anul·la de fet la utilitat del pla general com a instrument d'intervenció en la ciutat i el territori i, en conseqüència, les seues regulacions ambientals i la utilitat de la participació pública.

Però a més a més, mentre s'elabora el pla, paral·lelament, la societat canvia. No és possible tècnicament que la proposta de planejament estiga canviant contínuament perquè entrem en el bucle anterior. Igualment, si els criteris dels tècnics que realitzen els informes sectorials també son canviants de manera contínua, particularment aquells que es refereixen a aspectes ambientals, el procés entra en bucle.

4. Criteris per a la reforma del procediment

Com a resultat de l'anàlisi anterior, es poden aportar un conjunt de criteris:

- No és possible generar una anàlisi i diagnòstic complet, total i global de la realitat urbana, territorial i ambiental i les seves problemàtiques en un territori determinat en un període de temps curt. Ni tampoc en un període llarg perquè, en aquest cas, si el procés d'elaboració del pla i la seua avaluació ambiental s'allarguen, les anàlisis queden obsoletes. Per això cal acotar l'objecte d'anàlisi (variables significatives). De fet, els criteris urbanístics (en part també ambientals) estan fixats en la Estratègia Territorial de la CV.
- No és possible fer una anàlisi de la problemàtica ambiental simultàniament a totes les escales de treball.
- La sostenibilitat s'ha d'entendre com "un camí cap a" ja que de moment no existeix una definició objectiva de societat sostenible. Hi ha un procés d'avanç tècnic i de coneixement en la definició de la sostenibilitat, un procés continu multiescalar i multifacètic. Per això, els instruments d'intervenció i la seua avaluació s'han d'elaborar segons criteris operatius definits i acotats clarament en un moment fix del temps a l'inici del procés. Atès que els instruments d'intervenció en la ciutat i el territori també queden obsolets amb el pas del temps, en el moment de la seua revisió s'han de revisar també els criteris ambientals operatius concrets a utilitzar en l'avaluació.
- En aquest marc, l'avaluació ambiental ha d'estar emmarcada, no només dins uns criteris operatius fixos en el temps, sinó també en funció de l'escala de treball pròpia del planejament objecte d'avaluació ambiental.
- Un objectiu essencial de qualsevol planejament urbà i territorial és la identificació dels territoris que constitueixen el capital natural que produeixen serveis ecosistèmics necessaris per a les activitats socials i econòmiques. Evidentment s'han d'identificar aquests serveis i protegir adequadament el territori per garantir-ne la seua provisió.

- Acotar les variables ambientals significatives a utilitzar per què han de ser adequades a l'escala de treball de l'instrument de planejament a data fixa és absolutament necessari per evitar el bucle de la ineficiència.

Aquesta visió implica tres conseqüències importants. En primer lloc, els criteris ambientals han de quedar fixats a l'inici del procés. El document adient és el Document d'Abast que ha d'establir el contingut de l'estudi d'avaluació ambiental. Aquests criteris no poden canviar posteriorment encara que canvien les lleis o els coneixements científics i tècnics. En canvi, si podem fixar un termini per la redacció del pla general, per exemple 4 anys, que serien els anys de vigència del Document d'Abast.

Els criteris ambientals a complir han d'estar estandarditzats i no poden dependre dels criteris ambientals personals del tècnic que elabora l'informe sectorial corresponent. Tot i què, aquesta estandardització, que ha de ser pública, canviarà progressivament en el temps per actualitzar-se.

En tercer lloc, per abordar les problemàtiques ambientals cal jerarquitzar la problemàtica ambiental i les accions en funció de l'escala de la intervenció. Coherentment, les declaracions ambientals en escales superiors podran establir criteris ambientals a complir per les intervencions i avaluacions ambientals en escales inferiors, de més detall, de desenvolupament de les anteriors.

5. Conclusions

La necessitat de que la societat evolucioni cap a la sostenibilitat ambiental és cada cop més urgent. Per això, també resulta cada cop més urgent la necessitat de disposar d'instruments eficients de gestió ambiental. El planejament urbanístic i territorial ha estat un instrument convencional molt potent per a la gestió ambiental al País Valencià. Tot i això, la progressiva complexitat dels processos d'avaluació ambiental i de l'organització de l'administració està tenint com a conseqüència la ineficàcia dels instruments. És urgent abordar una reforma per recuperar-ne l'eficiència del procés administratiu i la seua eficàcia.

6. Referències

- Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell d'aprovació del text refòs de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge. https://dogv.gva.es/datos/2021/07/16/pdf/2021_7508.pdf
- Gardner, Gary Coordinador (2016). *Ciudades sostenibles. Del sueño a la acción, la situación del mundo 2016*. Worldwatch Institut, Icaria Editorial, Barcelona.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12913-consolidado.pdf>
- McLoughlin, J. Brian (1969). *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*. Faber & Faber, London. (Existeix traducció al castellà editada per INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL).
- Miralles-Garcia, J.L. (2009). *Sustainability regulations in urban planning: the experience of the Autonomous Community of Valencia (Spain)*. WIT Transactions on Ecology and the Environment 7(1), 3-12. <http://doi.org/10.2495/SDP090011>
- Miralles-Garcia, J.L. (2022). *The management of Natural Capital. The case of Valencian Country*. 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management. <https://repositorio.upct.es/bitstream/handle/10317/10600/sciforum-053278.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. DOI.ORG/ 10.31428/10317/10600.
- Ruiz-Tamarit, J.R.; Murgui-García, M.J.; Cubel-Montesinos, A. (2021). *El model de creixement econòmic valencià* (1st ed.). Fundació Nexa, València, Spain.
- Valenzuela Rodríguez, M.J. (2018). *La anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico* [Tesi Doctoral, Universidad de Vigo]. <http://hdl.handle.net/11093/1205>