

## ENCUESTA SOBRE COMPLEJIDAD EN LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL URBANISMO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

### I. INFORME DE CONCLUSIONES

---

La Ordenación del Territorio y el Urbanismo, como funciones públicas que inciden en el espacio físico a través de sus instrumentos de planificación y gestión, son en sí mismas disciplinas complejas, que constituyen la *expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*<sup>1</sup>. Esto se suma, en nuestro territorio, al complejo equilibrio de competencias que, en materia de urbanismo, ha tejido nuestra Constitución entre administraciones: las Comunidades Autónomas, con una teórica competencia exclusiva, que en la práctica debe ser compartida con el Estado en la formulación de los instrumentos de planeamiento desde la perspectiva sectorial y que, a su vez, debe ser respetuosa con el principio de autonomía municipal en planeamiento, gestión, ejecución y disciplina.

Somos conscientes de que partimos de una situación de inicio compleja, de la que ya arrancaron los profesionales del urbanismo desde que en el año 1994 se aprobó la primera ley urbanística autonómica. Sin embargo, se viene observando en la última década<sup>2</sup>, que el sistema originario se ha convertido en un laberinto de difícil escapatoria para la aprobación de los instrumentos de planeamiento. Entendidos en la materia han llegado a plantear visiones pesimistas sobre el futuro del plan urbanístico: "*Si queremos llegar a tiempo y alcanzar un objetivo, todo el mundo sabe que hay que buscar un medio de transporte distinto del Plan. El plan urbanístico está camino de convertirse (si no lo ha hecho ya) en un cacharro inútil que no hace otra cosa que estorbar*"<sup>3</sup>.

No obstante, desde la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de la Comunidad Valenciana, constituida en el seno del Colegio Oficial de Arquitectos (COACV), albergamos la idea de que es posible la mejora de la presente situación, hasta que un riguroso y trascendente cambio de sistema nos alinee con estrategias dignas de la ya existente era del conocimiento digital.

Por todo ello, con la voluntad de análisis y diagnóstico de la mencionada situación, la AAUCV-COACV publicó el 1 de abril de 2021 una encuesta entre los profesionales del urbanismo para que, basándose en su experiencia en el proceso de tramitación e implantación del planeamiento territorial y urbanístico, establecieran un *diagnóstico* y propusieran *futuras líneas de mejora*. Las principales conclusiones de los resultados obtenidos, publicadas en informe de fecha 22/09/2021 (<https://urbanistas.coacv.org/informe-encuesta-1/>), fueron las siguientes:

---

<sup>1</sup> Carta Europea de Ordenación del Territorio, Conferencia Europea de ministros responsables de la ordenación del territorio, Torremolinos, 20/05/1983.

<sup>2</sup> El diagnóstico sobre el urbanismo en la C.V se remontan al manifiesto "*Por una nueva cultura del Territorio*" de 2006, continúan con el documento de la UAAU de 2015 titulado "*Ante el agotamiento de un modelo. Hacia un urbanismo responsable*" y se actualiza con el manifiesto AAUCV "*Por un cambio de paradigma para los planes generales*" de 2019.

<sup>3</sup> Renau Faubell, F., <https://es.linkedin.com/pulse/es-posible-que-el-plan-urban%C3%ADstico-lo-tenga-estudiar-y-renau-faubell>, consulta: 26/01/2022.

- *La principal causa de complejidad-dificultad en la aplicación efectiva del urbanismo en la Comunidad Valenciana es la TRAMITACIÓN de los expedientes en esta materia.*
- *Entre los procesos de tramitación, el que implica mayor complejidad y dificultad es el de EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA y el que menor dificultad o complejidad entraña es el de TRAMITACIÓN URBANÍSTICA.*
- *Las Afecciones Sectoriales y la Planificación Sectorial, ambas integradas en la tramitación mediante los diversos informes sectoriales, son dos causas/motores clave del problema.*

Partiendo de las conclusiones de la primera fase de encuesta y a fin de profundizar en el diagnóstico, se formuló una siguiente encuesta centrada en los principales motivos de dificultad en los procesos, dividida en dos formularios, denominados Fase 2 y Fase 3, que se centraban en dos materias, respectivamente: Informes Sectoriales y Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica.

**Resumidamente y en forma de DECÁLOGO, se trasladan a continuación las principales conclusiones obtenidas de las respuestas de los profesionales del urbanismo a la encuesta sobre complejidad en la aplicación efectiva del urbanismo en la Comunidad Valenciana. Fase 2 y 3:**

1. Los informes sectoriales son demasiados y fiscalizan aspectos que no redundan en la mejor ordenación territorial y urbanística.
2. Los informes sectoriales contienen subjetividades o criterios arbitrarios que no se desprenden de la norma.
3. Los informes que mayor dificultad y retraso incorporan a la tramitación son los relativos al patrimonio cultural y a la infraestructura verde y paisaje.
4. La regulación del órgano de arbitraje de informes debe ir pareja a la determinación del silencio positivo en la emisión de informes sectoriales, como establece la *Ley 2/2018, de 14 de febrero de coordinación intersectorial y simplificación de procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio* de Extremadura.
5. La Lotup debe establecer el hito temporal que marque la aplicación de la legislación vigente a efectos de tramitación y aprobación del plan.
6. Los documentos de diagnóstico anexos al planeamiento son demasiados y algunos ineficaces para justificar y alcanzar una mejor ordenación.
7. La Lotup debe establecer la idoneidad de los documentos de diagnóstico anexos al planeamiento, ajustados al tamaño y características del municipio.
8. Se deben excluir de la tramitación del plan documentos de diagnóstico relativos a: Memoria histórica, Impacto de género e impacto de infancia, adolescencia y familia.
9. No debe aplicarse la EATE a planes circunscritos a suelo urbano consolidado sin cambio de calificación o que afecten únicamente a la ordenación pormenorizada.
10. Una planificación territorial integrada previa, evaluada y aprobada por el órgano competente autonómico, que integre todas las exigencias a nivel sectorial, simplificaría la tramitación de los planes municipales.

Desde la AAUCV nos gustaría añadir algunas observaciones con relación a los principales temas sobre los que tan claras conclusiones han emitido los encuestados:

- **Informes sectoriales:**

Complementariamente a la necesidad de reducción de materias objeto de informe y a la necesaria objetividad, síntesis y ajuste a normativa del contenido de los informes, así como su puntualidad en plazos, urge de forma inminente la necesidad de dotar a los departamentos con capacidad de informe de personal suficiente, estable y cualificado, para lo que desde las administraciones, se debería fomentar la formación específica de funcionarios especialistas en las materias objeto de informe, en cumplimiento de los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público.

Manifestamos el necesario apoyo a la figura de la comisión informativa de coordinación (art.55.4-TRLotup) como órgano de arbitraje de informes sectoriales, así como impulsor del expediente, tomando como referencia la Ley extremeña de coordinación intersectorial y de simplificación de procedimientos urbanísticos, así como, la posible creación de un órgano colegiado permanente que asegure la coordinación administrativa para aplicar normativa y asentar criterios entre las comisiones territoriales.

- **EATE**

Solicitamos encarecidamente la revisión de la trasposición de la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001* relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente. La consideración de que toda actuación urbanística afecta al Medio Ambiente, interpretación dada por nuestra legislación, no se ajusta a la Directiva, al no trasponer fidedignamente los términos de proporcionalidad en la evaluación, la observancia de un procedimiento de comprobación previa y la innecesaria evaluación de determinados casos.

- **Planificación Territorial**

Desde la AAUCV defendemos una planificación de la ordenación territorial unitaria, previa a la escala municipal, transparente y participada, integradora de todas las perspectivas sectoriales y de todos los condicionantes ambientales, cuyo diagnóstico previo provenga del establecimiento de umbrales e indicadores precisos y en continua revisión, basados en los principios de equilibrio y cohesión territorial de una Estrategia Territorial actualizada.

Las actuales herramientas de conocimiento del medio urbano y territorial y los avances tecnológicos en materia de información geográfica, económica y social, permiten actuar sobre un territorio sometido al análisis permanente y dinámico. Los profesionales no podemos continuar concibiendo la planificación territorial y urbana como hemos venido haciendo: una labor de diseño sobre una realidad estática y concreta; sino sobre un escenario en constante evolución. Puede que sí, puede que el Plan, tal como lo hemos entendido hasta ahora, esté muriendo, pero la planificación a la que aspiramos los profesionales NO. Con la intención de alcanzarla seguiremos aportando nuestro trabajo y colaboración desde la AAUCV.

## II. ANEXO: INFORME PORMENORIZADO DE RESULTADOS

---

### 1. PROPÓSITO DE LA ENCUESTA

#### Resumen de la Fase Preliminar (Fase 1) y Objeto de las Fases 2 y 3

La Agrupación de Arquitectos Urbanistas de la Comunidad Valenciana (AAUCV) constituida en el seno del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV), elaboró y publicó el 1 de abril de 2021 una encuesta abierta a los profesionales del urbanismo para que, basándose en su experiencia en el proceso de tramitación e implantación del planeamiento territorial y urbanístico, establecieran un DIAGNÓSTICO y propusieran FUTURAS LÍNEAS DE MEJORA. Las principales conclusiones de los resultados obtenidos, publicadas en informe de fecha 22/09/2021 (<https://urbanistas.coacv.org/informe-encuesta-1/>), fueron las siguientes:

- *La principal causa de complejidad-dificultad en la aplicación efectiva del urbanismo en la Comunidad Valenciana es la TRAMITACIÓN de los expedientes en esta materia.*
- *Entre los procesos de tramitación, el que supone mayor complejidad y dificultad es el de EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA y el que menor dificultad o complejidad entraña es el de TRAMITACIÓN URBANÍSTICA.*
- *Las Afecciones Sectoriales y la Planificación Sectorial, ambas integradas en la tramitación mediante los diversos informes sectoriales, son dos causas clave del problema.*

Partiendo de las conclusiones de la primera fase de encuesta y a fin de profundizar en el diagnóstico, se formula una siguiente etapa de consulta centrada en los principales motivos de dificultad en los procesos, dividida en dos formularios, denominados Fase 2 y Fase 3, que se centran respectivamente en dos ámbitos: INFORMES SECTORIALES y EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA (EATE).

### 2. DATOS GENERALES DE LAS ENCUESTAS

Ambas fases de la encuesta, (Fases 2 y 3), son elaboradas y publicadas mediante la aplicación Google Forms, de carácter anónimo y con limitación de remisión de un formulario por cuenta de google.

La difusión se realiza principalmente por los siguientes medios:

- Publicación con enlace de acceso en la página web de la AAUCV.
- Circular específica a agrupados de la AAUCV sobre la encuesta.
- Publicación en la página web del COACV.
- Inclusión en la circular del COACV.
- Remisión (para su difusión) a la Agrupación de arquitectos al Servicio de las Administraciones Públicas, sección de Urbanismo del Colegio de Abogados de Valencia, Castellón, Alicante, Orihuela, Elche y Alcoy.
- Departamento de Urbanismo de las Universidad Politécnica de Valencia y Universidad de Alicante.
- Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Alicante.

Durante el periodo de recepción de respuestas de cada una de las fases, se recibe un total de 104 respuestas a la Fase 2, de las cuales 31 añadían observaciones finales, y 50 respuestas a la Fase 3, con 9 sugerencias finales. Considerando en primer término, que las materias específicas tratadas requieren un alto nivel de conocimientos técnicos y experiencia profesional, así como el creciente grado de profundización en las consultas y, en segundo lugar, el acotado número de expertos en la materia, el resultado se puede estimar satisfactorio.

### 3. CONTENIDO DEL FORMULARIO Y RESULTADOS

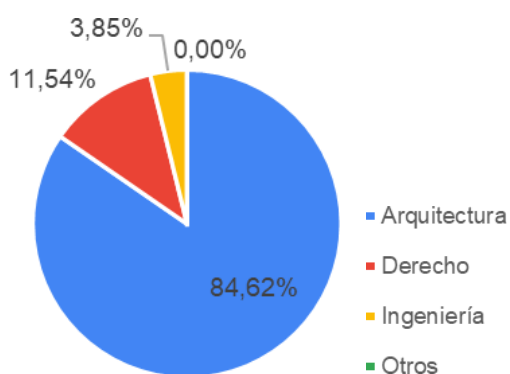
#### PRIMERA SECCIÓN: DATOS INICIALES

El inicio del formulario sirve para concretar el perfil básico de los participantes con cuatro sencillas preguntas:

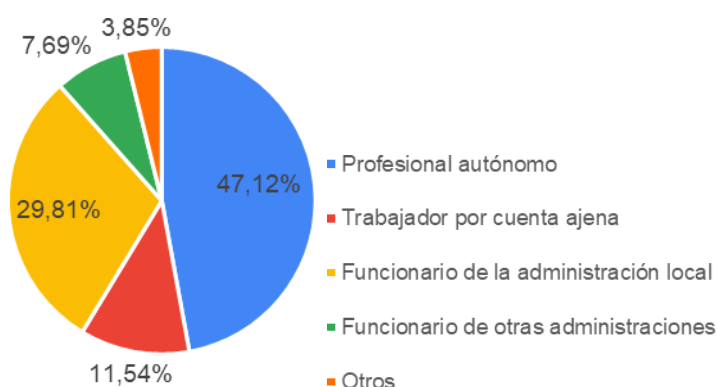
- En qué campo de conocimiento técnico se incluyen, proponiendo tres alternativas principales referidas a su formación o titulación: ARQUITECTURA, DERECHO o INGENIERÍA. Conscientes de que el urbanismo es necesariamente una materia multidisciplinar, se añade una última opción general, OTROS, que pueda incluir cualquier otro perfil profesional menos frecuente.
- Qué modalidad en el ejercicio profesional, proponiendo cuatro categorías principales: PROFESIONAL AUTÓNOMO, TRABAJADOR POR CUENTA AJENA y FUNCIONARIO, distinguiendo en este último caso entre los destinados en la ADMINISTRACIÓN LOCAL y OTRAS ADMINISTRACIONES. Como en el caso anterior, se añade la opción OTROS.
- En qué rangos de edad se encuentran los profesionales: hasta 30 años, de 31 a 45 años, de 46 a 60 años y 61 años o más. Se intenta estudiar el perfil de edad de la profesión de urbanista en la Comunidad Valenciana distinguiendo entre los profesionales de reciente titulación, los que desarrollan su profesión menos de 20 años, los que ocupan una etapa central de madurez profesional y, por último, los más veteranos y cercanos a su jubilación.

Las respuestas a esta primera sección son, obviamente, más reseñables en la Fase 2, pues cuentan con algo más del doble de respuestas que la Fase 3. Esta Fase 2 indica un **perfil mayoritario de profesionales de la arquitectura ejerciendo como profesional autónomo**, como se aprecia en los gráficos de resumen.

### FASE 2 Formación / Titulación

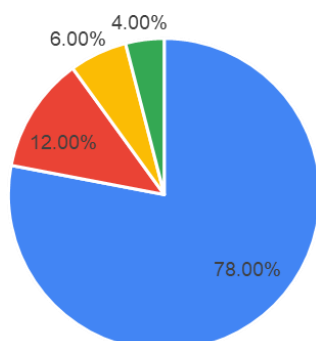


### Ejercicio de la profesión

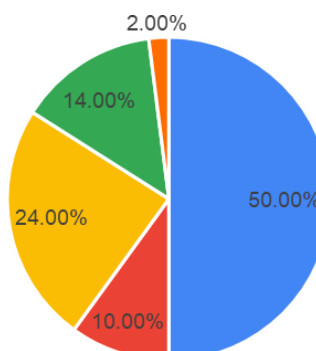


En la Fase 3 los resultados son similares, salvo matices. Se puede destacar que sí han contestado profesionales que se incluyen en la categoría OTROS en cuanto a Formación / Titulación y el aumento, proporcional, de funcionarios de otras administraciones en cuanto a Ejercicio de la profesión.

### FASE 3 Formación / Titulación



### Ejercicio de la profesión



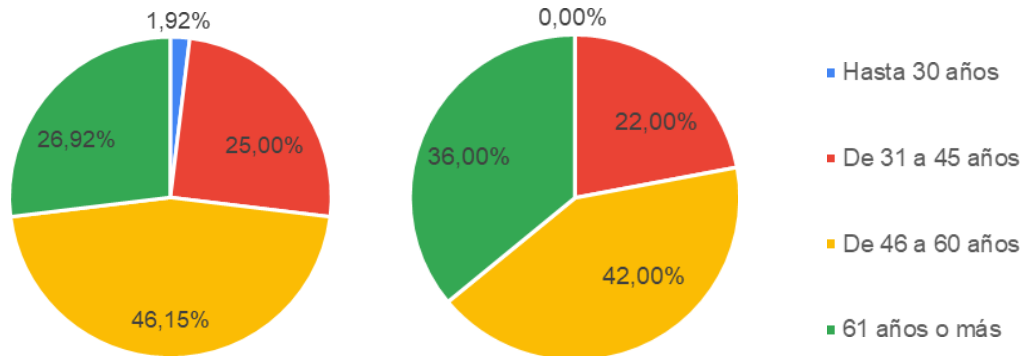
Vuelve a destacar el grupo de trabajadores públicos de la administración local, cercano a un cuarto de los encuestados, mostrando la estrecha relación del urbanismo con los Ayuntamientos.

Los resultados de los rangos de edad, dentro de sus limitaciones mencionadas, son ilustrativos.

**Rango de edad**

**FASE 2**

**FASE 3**



Se observa que algo menos de la mitad de los encuestados atraviesa la que se podría denominar como etapa de madurez profesional, de 46 a 60 años. La participación de los profesionales más veteranos, más de 60 años, supera un cuarto de las muestras y parece similar a la de los nuevos profesionales más jóvenes, de 31 a 45 años. Los resultados por debajo de 30 años son meramente simbólicos.

**SEGUNDA SECCIÓN: VALORACIÓN**

La encuesta incluye preguntas de dos tipos sobre materias específicas:

- Preguntas con respuesta acotada a la elección entre una o varias sugeridas y posibilidad de incorporación de una respuesta libre en el apartado denominado “otra”.
- Preguntas con respuesta acotada a la elección de un grado o nivel del valor mínimo 1 al valor máximo 4.

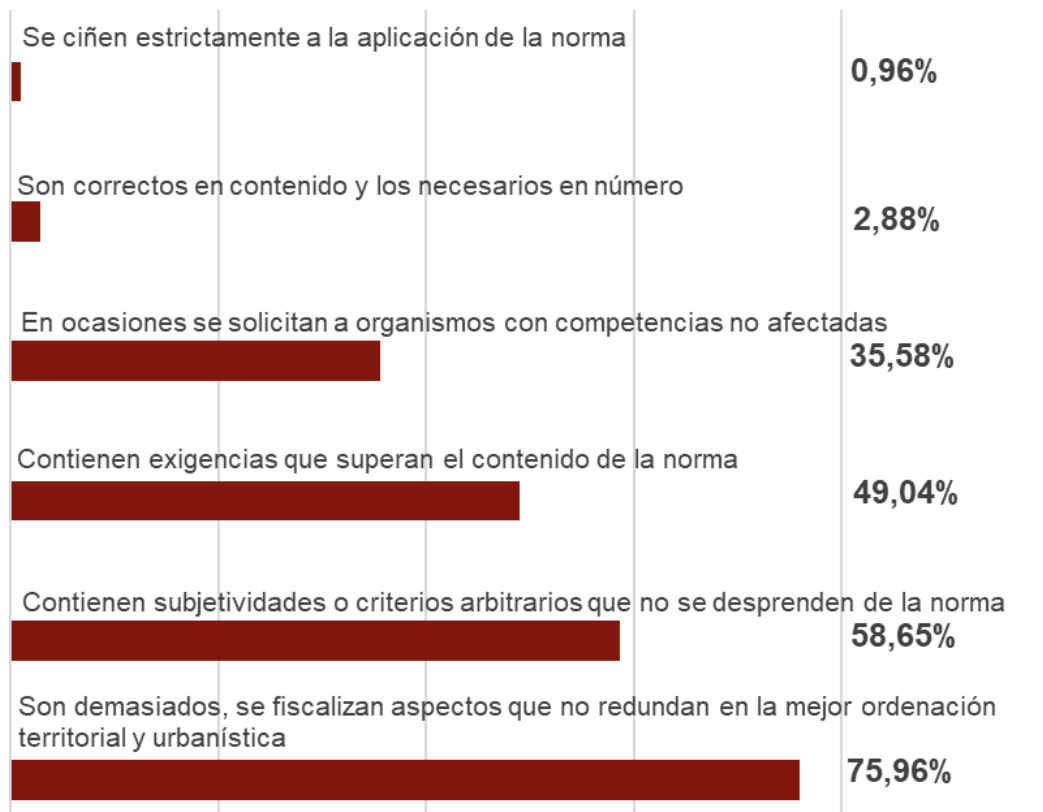
Para la exposición de los resultados obtenidos en el segundo tipo de preguntas, se procede a trasladar la escala de valores de 1 a 4 por su equivalente lineal de 0 a 10, lo que permite detallar los resultados en una escala familiar al público en general. Así también se permite relacionar con facilidad cada resultado con el valor medio (5) que podría asimilarse a una situación de neutralidad.

Complementariamente a la valoración por graduación, se permite al encuestado añadir otras posibles respuestas que debe valorar con la misma escala. A continuación, se exponen las preguntas y el resumen de los resultados obtenidos para cada una de las Fases 2 y 3.

## Fase 2 INFORMES SECTORIALES

### 1. En los procesos de tramitación de planeamiento en los que ha participado, los informes sectoriales...

Se pregunta al encuestado su apreciación general sobre los informes sectoriales solicitados durante los procesos de tramitación de instrumentos de planeamiento, acotada por un listado de propuestas, al que se permite incorporar nuevas observaciones. Los resultados obtenidos quedan resumidos en el siguiente gráfico.



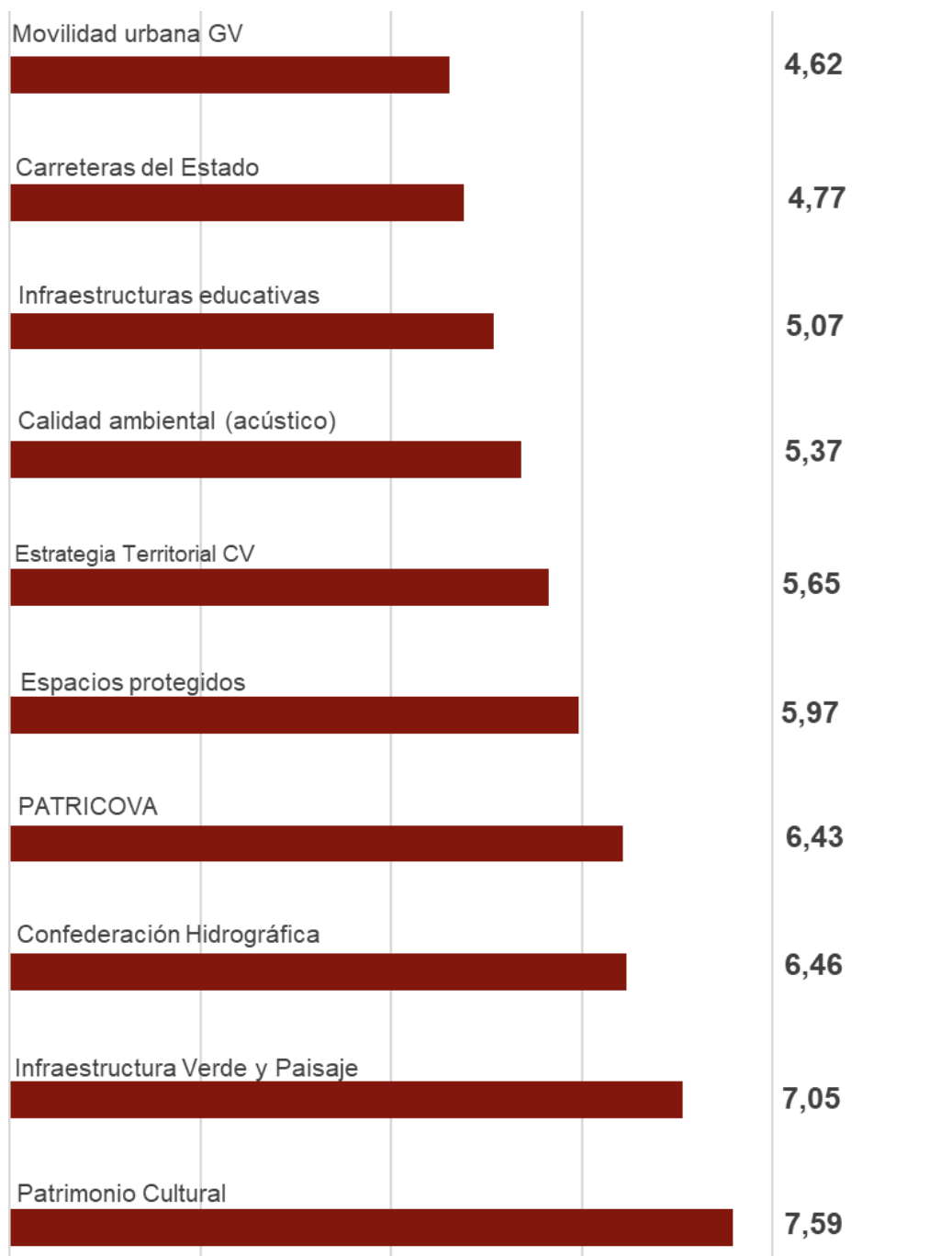
Los encuestados aprecian mayoritariamente que los informes solicitados son demasiados y no mejoran necesariamente la ordenación. También aprecian otras disfunciones, como la aplicación de criterios arbitrarios o subjetivos, requerimientos que exceden el contenido de la norma o las consultas solicitan a organismos sin competencias afectadas. Destaca el escaso número de respuestas que consideran los informes correctos en contenido y adecuados en número.

En el apartado para incorporar nuevas observaciones, de manera resumida, se reciben las siguientes sobre los informes sectoriales:

- La visión sectorial reduce la visión general del plan. No se aplican soluciones integradas o no resuelven las prioridades del órgano promotor. En múltiples ocasiones no mejoran la ordenación o la bloquean.
- Se emiten fuera de plazo o incluso no se llegan a emitir, especialmente en materia de Patrimonio Cultural. Se duplican peticiones, incluso con informe favorable emitido.
- La legislación es excesivamente exigente.
- No existe la seguridad de saber a quién solicitar informe.
- Se generan arbitrariedades e incluso contradicciones entre informes sin ninguna figura que arbitre prioridades o criterios de prevalencia.
- Son poco concluyentes y contienen generalidades sin concretar condicionantes.

**2. Indique el grado de dificultad/complejidad que cada materia o informe sectorial supone en la realización de su trabajo relacionado con el urbanismo.**

En la presente pregunta se trata de valorar el grado de complejidad que cada uno de los informes relacionados en el listado incorpora a la generación de planeamiento territorial y urbanístico.



Los encuestados destacan especialmente los informes relativos a Infraestructura Verde y Paisaje y Patrimonio Cultural que obtienen una puntuación mayor que 7, siendo el que supone mayor obstáculo en la tramitación el de **Patrimonio Cultural, cercano al 8.**



**3. Indique otra materia o informe sectorial no incluido en la lista que considere relevante en la dificultad/complejidad en los trabajos de urbanismo, con su valoración numérica en la misma escala.**

En este caso se da la opción de ampliar la lista cerrada de la pregunta anterior, a lo que se ha contestado en 22 de los formularios con 50 menciones a otros informes. No obstante, aquí se reflejan aquellos que mencionan repetidamente en mayor grado. La tabla recoge el número de veces mencionados, el número de veces valorados (pues no todas las respuestas incluían valoración y, por último, el valor medio obtenido en escala 1 a 10.

	Menciones	Valoraciones	Valor
Costas del Estado	7	4	9,17
Usos Suelo no Urbanizable / Agricultura	5	4	4,17
Forestal y Vías pecuarias	4	4	6,67
Impacto de género	4	3	6,67
Aviación	3	3	4,44
Telecomunicaciones	3	3	3,33

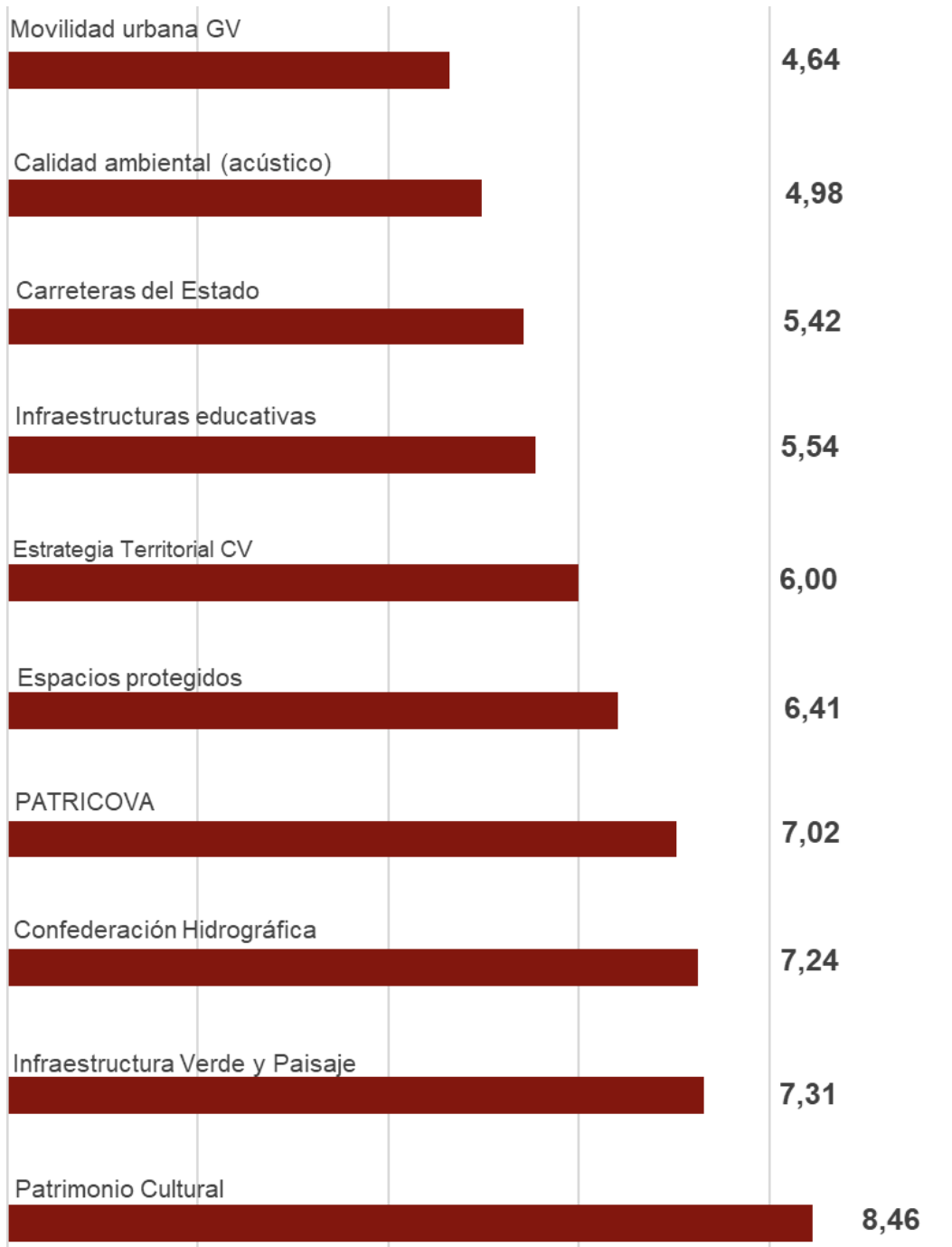
Se distingue por el alto número de **menciones y su valoración negativa, el informe de Costas del Estado**, con puntuación cercana a la máxima.

Dos informes en materia forestal y vías pecuarias e Impacto de Género obtienen una puntuación negativa, próxima al 7.

También cabe mencionar que las restantes materias que obtienen puntuaciones por debajo de 5 (incluso menor que 4), como es el caso de telecomunicaciones. Son valores obtenidos de un número bajo de muestras, por lo que son de escasa trascendencia en comparación a los listados en la pregunta anterior.

**4. Indique el grado de retraso que cada materia o informe sectorial supone en la realización de su trabajo relacionado con el urbanismo.**

En la presente pregunta se trata de valorar el grado del retraso en la tramitación que confiere la obtención de cada informe.



Reincide significativamente el informe de **Patrimonio Cultural**, que rebasa el valor 8, más de un punto por encima del inmediatamente mejor valorado. Con carácter general, los resultados son similares a los obtenidos en la pregunta 2, pero alcanzando en todos los casos mayor puntuación. De manera que podría concluirse que los informes confieren más retraso que dificultad. Como una excepción, el informe de Calidad ambiental (acústico) reduce su puntuación en retraso respecto a dificultad/complejidad, de 5,37 a 4,98, siendo el único que obtiene una puntuación más baja en retraso que en la pregunta 2.

**5. Indique otra materia o informe sectorial no incluido en la lista que considere relevante en la demora de la tramitación, con su valoración numérica en la misma escala.**

A la solicitud de valoración de una lista cerrada le sigue la que permite al encuestado incluir nuevos informes que, a su juicio, imprimen retraso al procedimiento.

Se recogen 26 menciones a otros informes en 15 formularios respondidos y, como anteriormente, solo se reflejan aquellas que se reiteran, al menos con dos valoraciones.

La tabla refleja el número de menciones de cada informe, el número de valoraciones (pues no todas las respuestas incluían valoración y, por último, el valor medio obtenido en escala de 1 a 10.

	<b>Menciones</b>	<b>Valoraciones</b>	<b>Valor</b>
Usos Suelo no Urbanizable / Agricultura	5	3	5,56
Forestal y Vías pecuarias	3	3	6,67
Impacto de género	2	2	6,67

Destaca en cuanto al número de menciones el informe sobre Usos Suelo no Urbanizable / Agricultura y su valoración que, sin ser positiva, no es especialmente alta.

Nuevamente, los dos mismos informes que obtienen una puntuación negativa cercana a 7, son el informe de materia Forestal / Vías pecuarias y el estudio de Impacto de género.

Cabe volver a mencionar que estos valores se obtienen de un número muy bajo de muestras y en consecuencia, no pueden tener la trascendencia de los resultados de la pregunta anterior.

## 6. Sobre la regulación del silencio por no evacuación de informes sectoriales en plazo:

Ante la demora en la emisión de los informes sectoriales, que a menudo sobrepasan con creces los plazos preceptivos, se proponen diversas alternativas de interpretación y actuación ante el silencio de la administración, que deben seleccionarse como las más adecuadas a criterio del encuestado.



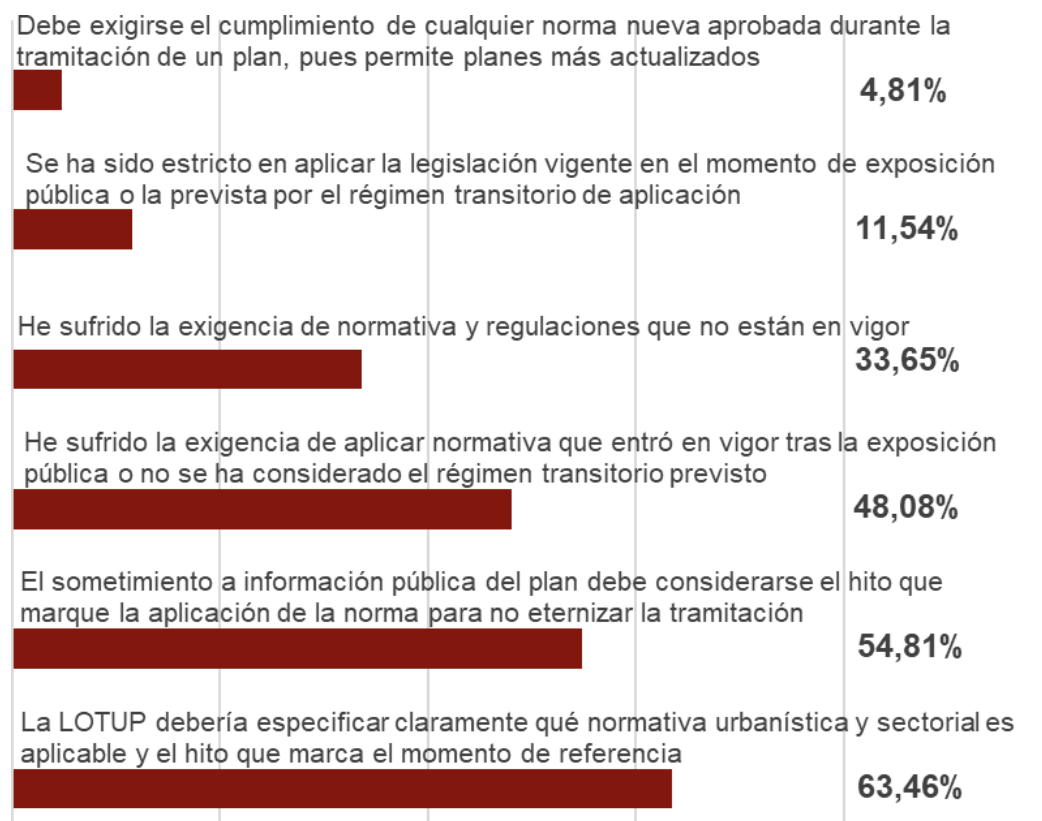
Se desprende de los resultados obtenidos que el mayor aval es para las propuestas de regulación del silencio administrativo, desde la legislación sectorial o urbanística. Se debe asimismo señalar el apoyo a un nuevo plazo de gracia, para la emisión de informes.

De manera resumida, se trasladan las aportaciones recibidas con los siguientes contenidos:

- Debería acotarse el tiempo de respuesta a consultas. La agilización del proceso es más importante que el sentido del silencio administrativo. Debería reducirse el plazo de respuesta a uno o dos meses.
- Los organismos que más se retrasan se repiten en la mayoría de los expedientes.
- El tratamiento del silencio administrativo debería adaptarse a la trascendencia en el plan de la materia tratada.
- Deberían unificarse los plazos de emisión y el tratamiento del silencio por vía legal. Se sugiere que se realice por legislación ad hoc, ley de acompañamiento o la propia LOTUP.
- Se podría abrir un segundo plazo improrrogable.
- Se debería continuar el procedimiento ante la falta de informes, como ya dice la ley.
- Se deberían exigir responsabilidades por la no emisión de informes en plazo.

## 7. Sobre la aplicación de las regulaciones en la tramitación de planeamiento en el que ha participado

Se pregunta a los encuestados sobre la percepción que han tenido en relación con la aplicación e interpretación que se ha dado a la regulación en los informes emitidos por los departamentos competentes, con especial atención a la relación temporal entre la tramitación del planeamiento y la entrada en vigor de las normas.



Nuevamente, se apoya una solución por vía de modificación legislativa para clarificar el criterio de aplicación de normativa en el transcurso de la tramitación. Asimismo, se considera que el sometimiento a información pública debe marcar el hito para ello. Aunque con menor incidencia, no es depreciable número de encuestados que aseguran la aplicación de regulaciones no vigentes.

De manera resumida, se trasladan las aportaciones recibidas con los siguientes contenidos:

- El verdadero problema es el plazo del trámite, así como la sobre-regulación, por lo que resulta normal que la normativa vaya variando con estos plazos. Si fuera más breve no nos plantearíamos estos problemas o sería factible la adecuación de los planes a la nueva normativa.
- Se debe aplicar el régimen transitorio de cada una de las normas y, si no existe, aplicar la norma en el expediente ya iniciado.
- Debería cuidarse la inclusión del régimen transitorio de cada norma con claridad en su aplicación para evitar inseguridad jurídica.
- El acuerdo del órgano promotor para la redacción del planeamiento debería ser el hito de aplicación de la norma.
- Se piden estudios de paisaje en instrumentos que no lo requieren por ley.
- En demasiadas ocasiones la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad.

## Fase 3 EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL ESTRATÉGICA

### 1. Sobre los diversos estudios anexos que acompañan al instrumento de planeamiento:

La pregunta trata sobre qué estudios anexos se **considera que** deberían acompañar **al** proceso de evaluación del planeamiento, así como de su oportunidad y cómo deberían fijarse los criterios para su selección.

El trámite de aprobación del planeamiento es el más adecuado para exigir cualquier estudio relacionado, aunque alargue el proceso	12,24%
Cada norma sectorial debería seguir su procedimiento de tramitación independiente a la elaboración del planeamiento	20,41%
Se debería exigir la elaboración de estos estudios a la administración competente en aplicarlos como marco de referencia ante la nueva producción de planeamiento, como diagnóstico independiente y previo a la redacción del plan	42,86%
El órgano ambiental en el documento de alcance debería concretar los estudios preceptivos para cada plan	48,98%
La legislación urbanística debería regular la idoneidad de cada uno de ellos en función del tamaño y características del municipio;	55,10%

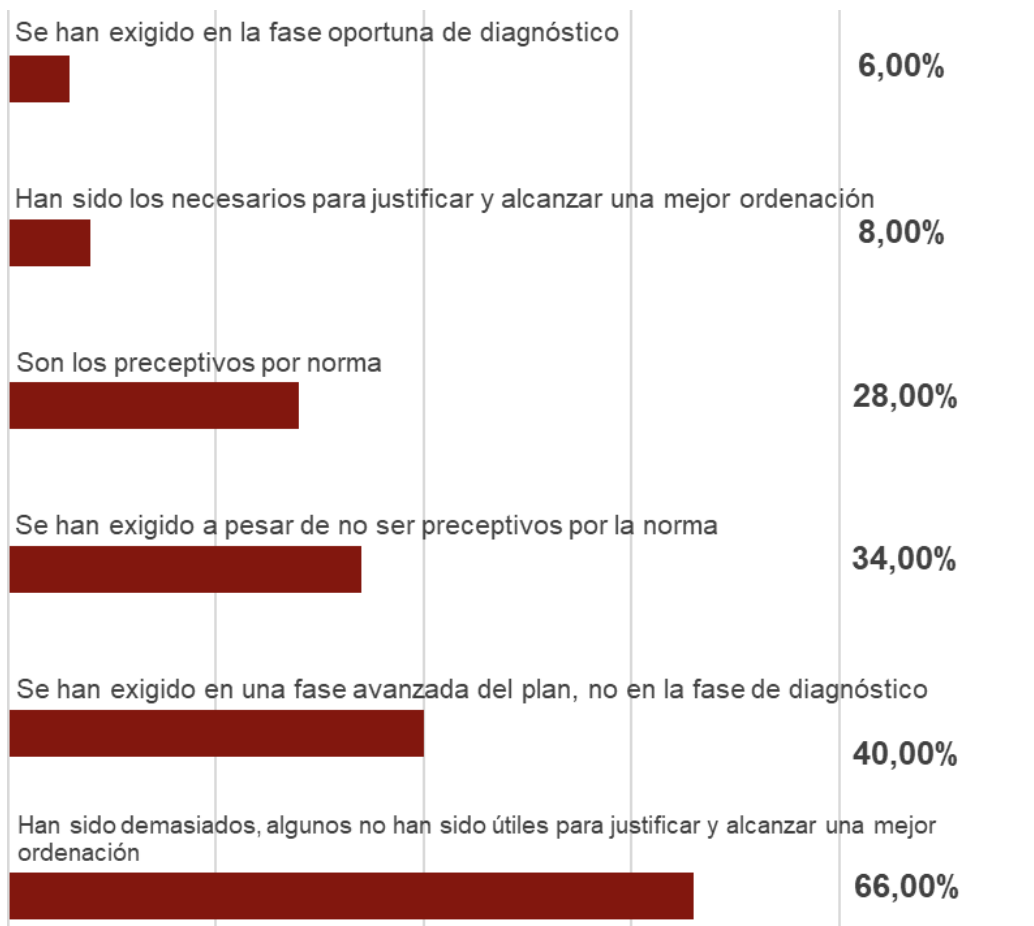
Nuevamente, el criterio mayoritario es trasladar la solución a la legislación urbanística. No obstante, en cifras similares, se entiende también competente al órgano ambiental. También se apoya la postura de que cada administración competente elabore su propio marco de referencia como diagnóstico previo e independiente a la elaboración de los planes.

**OTRAS.** De manera resumida, se trasladan las aportaciones recibidas con los siguientes contenidos:

- Se debería dotar de medios a la administración pública para que evacúe los informes a tiempo, unificar datos y sistema de indicadores urbanos y utilizar una base de datos única, fiable y actualizada.
- No se deberían de exigir los documentos anexos como obligatorios.
- El contenido de estos estudios debe limitarse a cuestiones urbanísticas relacionadas con cada plan.

## 2. En el procedimiento de tramitación de planes en el que has participado, los estudios anexos al documento de planeamiento que se han solicitado:

Se pregunta, a criterio de los profesionales, cómo se percibe la exigencia de estos estudios anexos al planeamiento urbanístico y territorial en la práctica profesional.



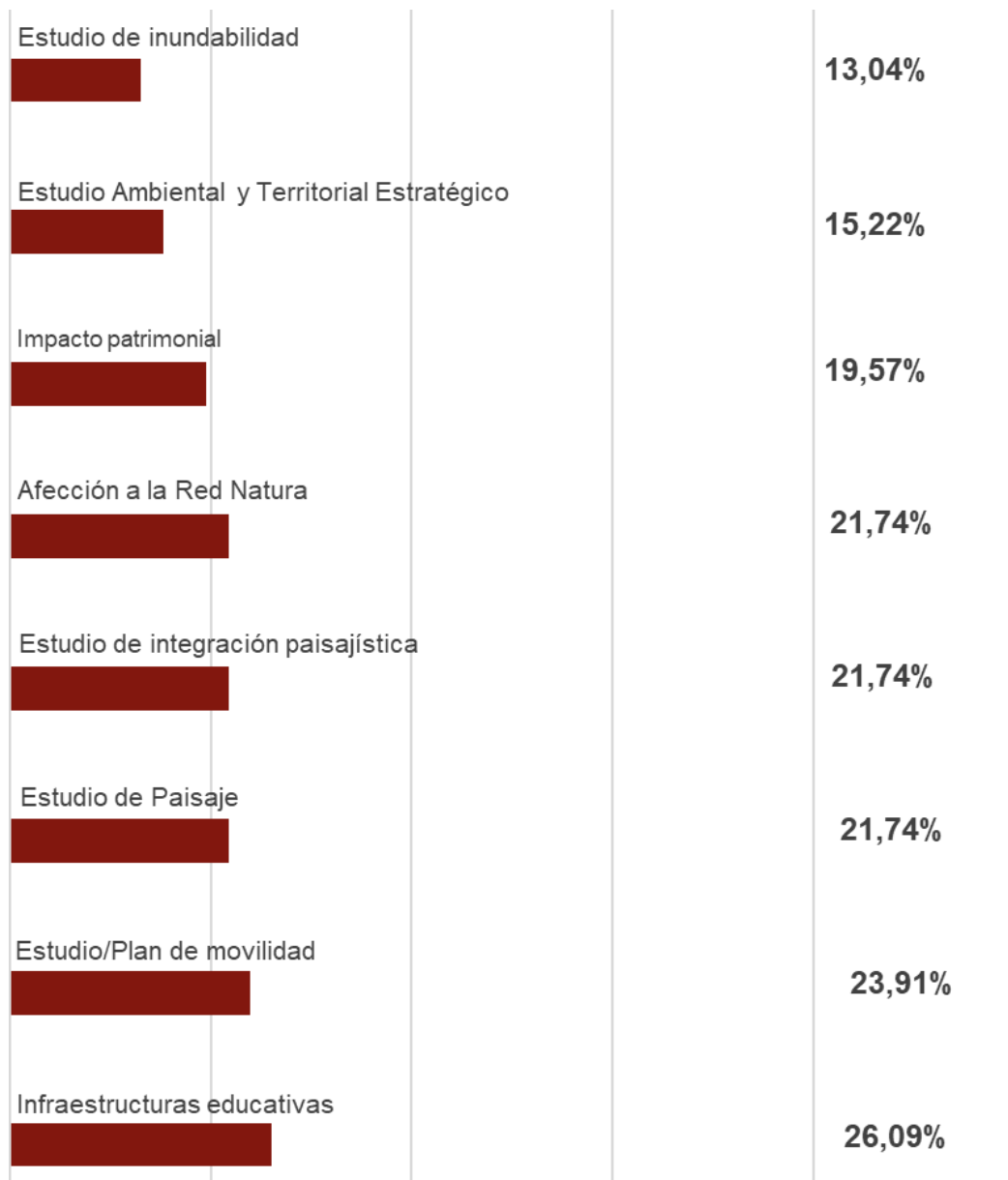
Se denuncia mayoritariamente que los estudios anexos al planeamiento son demasiados y no siempre son útiles. También se critica que se exigen con el plan demasiado avanzado o sin ser preceptivos.

De manera resumida, se trasladan las aportaciones recibidas con los siguientes contenidos:

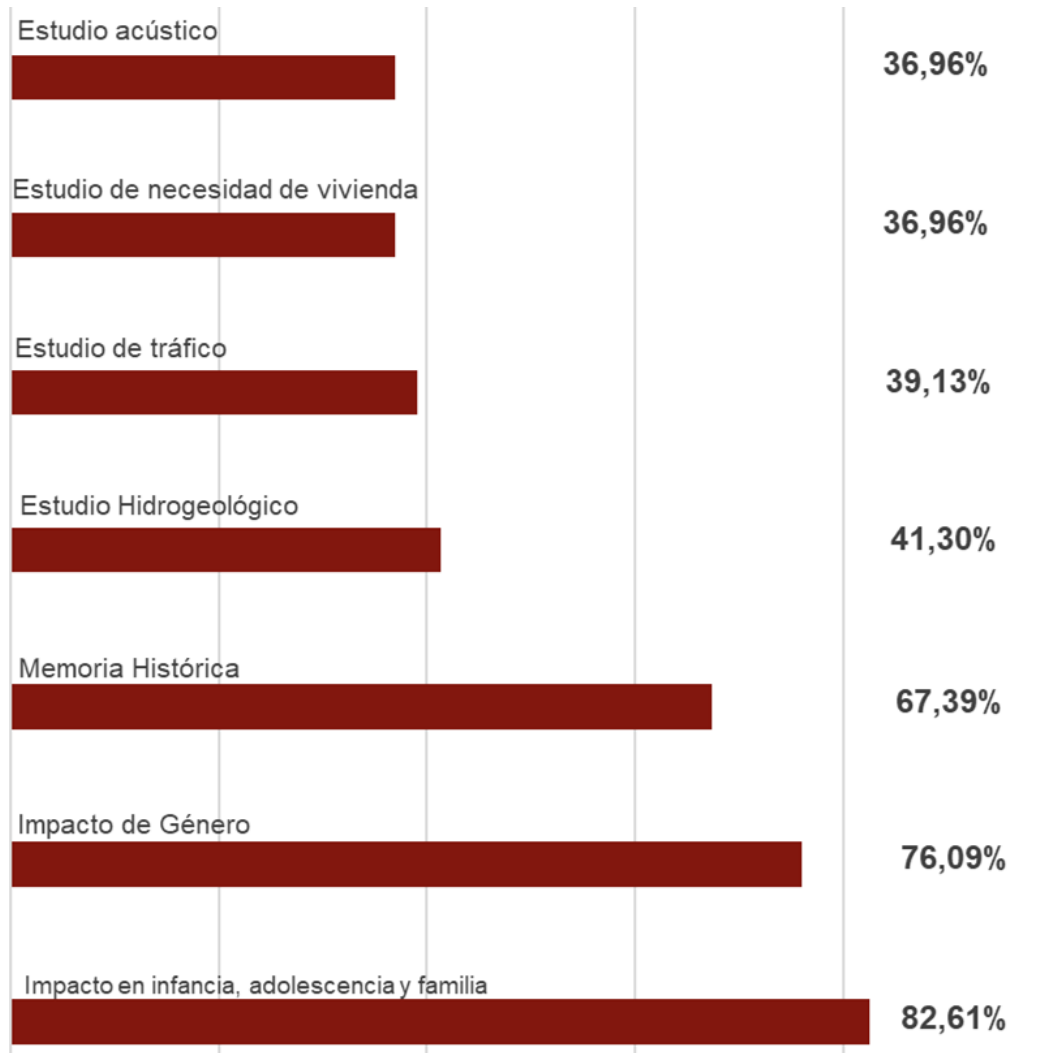
- Falta criterio e integración territorial, las CTU podrían adelantar la revisión de la tramitación y no dejarla para el final.
- En algunos casos no hay criterios claros de cuándo hay que redactarlos.

**3. Como profesional del urbanismo, marca los estudios anexos al planeamiento o materias sectoriales y complementarias o relacionadas que consideras que deberían excluirse de la tramitación de planeamiento:**

Se solicita la elección de estudios anexos al planeamiento municipal que se consideren prescindibles de los relacionados en una lista cerrada dándose opción en un último apartado a la incorporación de otros no incluidos en la lista.







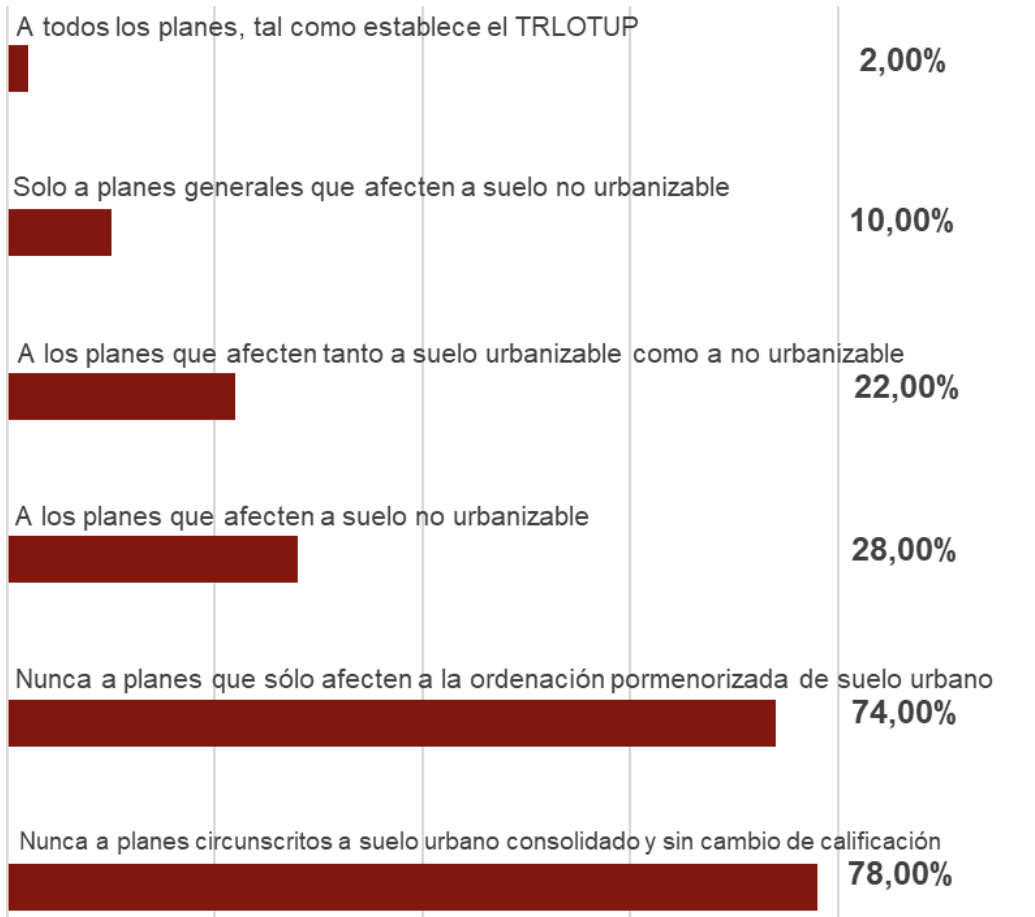
Se propone principalmente la exclusión de tres anexos en materias de reciente aparición en el procedimiento: Memoria histórica. Impacto de género e impacto de la infancia, adolescencia y familia.

De manera resumida se trasladan las aportaciones recibidas con los siguientes contenidos:

- La posible exclusión depende de qué tipo de plan se trate y en qué fase nos encontremos.
- Un Estudio Ambiental bien hecho debería reflejar todas y cada una de las afecciones que se piden en el resto de documentos, y en el caso de existir efectos significativos en alguna de las materias que recogen el resto de estudios, solicitarlos con el objeto de concretar afecciones.
- Sobran anexos y falta sensatez.
- El estudio de paisaje normalmente escapa al ámbito municipal y debe realizarse a otra escala y por la Generalitat.

#### 4. Sobre la necesidad de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica EATE, consideras que ésta debería ser aplicable:

Se plantea la hipótesis de la no necesidad del proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica a todos los planes y, desde ese punto de partida, se pregunta a qué instrumentos sí se les debería aplicar.



Se hace patente la convicción de innecesidad de evaluación de planes en suelo urbano consolidado sin cambio de uso.

De manera resumida se trasladan las aportaciones recibidas con las siguientes propuestas de casos de no necesidad:

- En suelo urbano o urbanizable con incremento de población que suponga un incremento en la demanda de recursos.
- A todo, pero en suelo urbano los indicadores medioambientales podrían estar claros desde el inicio.
- A los que afecten a la ordenación estructural, con excepciones.
- Al desarrollo de ámbitos previstos en planes no evaluados ambientalmente.
- Nunca a los Catálogos de Protecciones, ni a los Estudios de Detalle.
- A planes que establezcan nuevos usos.
- A ningún plan.

**5. El art. 55.4 del TRLOTUP establece la comisión informativa de coordinación, dependiente de la dirección general de urbanismo, como órgano de coordinación o arbitraje entre informes sectoriales, así como impulsor del expediente. En tu opinión:**

La pregunta trata sobre el arbitraje y la coordinación entre las administraciones implicadas y consultadas y sus informes, proponiendo la elección entre diversas alternativas de actuación.



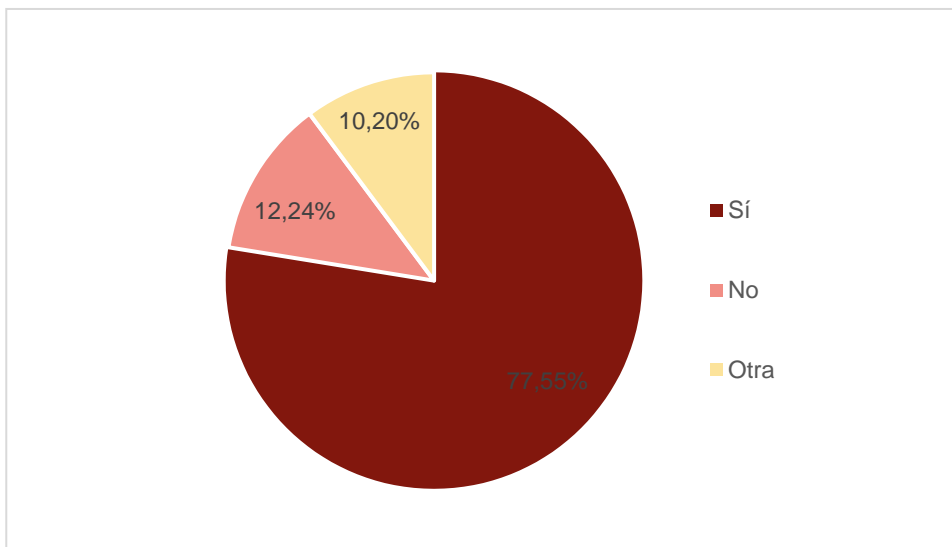
Una respuesta se ha respaldado mayoritariamente frente a las demás: el apoyo a una efectiva coordinación intersectorial regulada por ley, con el caso extremeño como ejemplo, que coordina arbitraje y silencio positivo.

De manera resumida, se trasladan las aportaciones recibidas con los siguientes contenidos:

- Se deben conciliar/armonizar los informes contradictorios.
- Se debe modificar el silencio negativo en el caso de Patrimonio Cultural y obligar a que emita informe en el plazo de dos meses; todos los ciudadanos tenemos derecho a que nos contesten.
- El órgano de coordinación debería estar por encima de todas las administraciones sectoriales, dependiente por tanto de Presidencia o Vicepresidencia, o dotarle de una normativa que le dote de poder de arbitraje superior en orden jerárquico.
- Si los requisitos exigidos están en la normativa se deben cumplir, sin caprichos ni gustos particulares.

**6. ¿Consideras que la existencia de una planificación territorial integrada previa, evaluada y aprobada por el órgano competente autonómico que integre todas las exigencias a nivel sectorial simplificaría la tramitación de los planes municipales?**

Ante la ausencia de planificación territorial integrada aprobada en la Comunidad Valenciana, planificación que sí existe en otras comunidades autónomas, se pide a los profesionales encuestados un pronunciamiento sobre si, bajo su criterio, consideran que su existencia sería una solución, o si resolvería algunos de los problemas detectados.

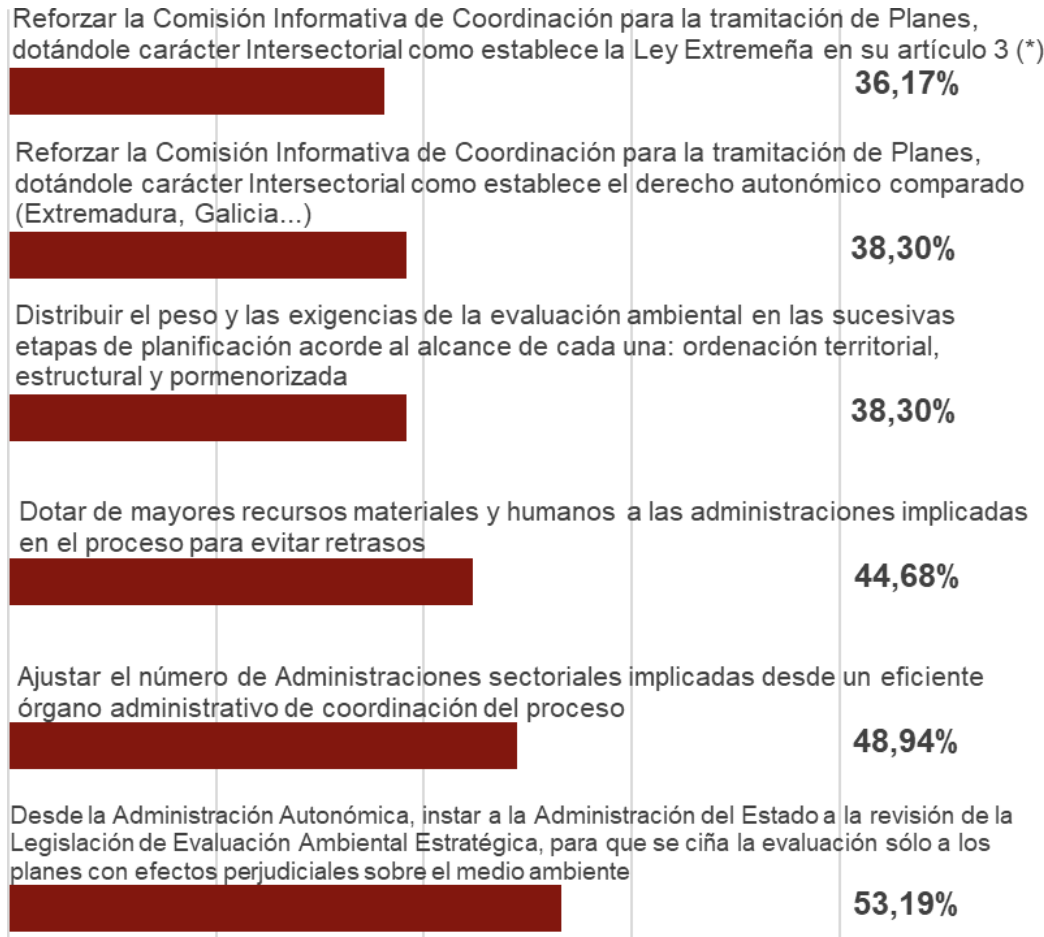


De manera resumida, se trasladan las aportaciones recibidas sobre los siguientes contenidos:

- El PATEVAL no se está aplicando.
- Se debería dotar de mayor flexibilidad al procedimiento para ser capaz de adaptarse a imprevistos y adecuarse a la escala municipal.
- No tiene sentido hacer estudios de Paisaje para cada Término Municipal.
- En la dinámica actual de la DG de Política Territorial, no se puede esperar ese instrumento a medio plazo.
- Opina demasiada gente y cada cual que interviene lo quiere rehacer.

## 7. En su opinión la propuesta óptima para mejorar el procedimiento de la EATE sería:

Se someten al criterio de los profesionales encuestados una serie de propuestas de mejora del procedimiento de evaluación, con opción a que incorporen propuestas personales alternativas.



En comparación con los resultados arrojados en contestación a otras preguntas, los encuestados apoyan con carácter general todas las propuestas. ninguna destaca por su rechazo. No obstante, una de ellas, respaldada en más de un 50%, apoya modificaciones legislativas de competencia estatal.

De manera sucinta se trasladan las aportaciones de los encuestados en los siguientes los aspectos:

- Desvincular los intereses creados de miembros de las comisiones y los propios de promotores.
- Exigir capacidad de decisión a quienes acuden a las comisiones de urbanismo para emitir informes "in voce" o adecuar los emitidos.
- Establecer directrices en los departamentos que emiten informes sectoriales e instruyen los procedimientos, con estrictas medidas de cumplimiento de plazos legales.

## 8. Observaciones. Añada con brevedad y de modo resumido las observaciones referidas al objeto de la encuesta que considere oportunas como complemento a sus respuestas.

Una vez completada la fase de las preguntas concretas, se añade al final de cada encuesta un apartado de OBSERVACIONES en el que se puedan exponer de modo resumido las observaciones o comentarios referidos al objeto de la encuesta que se consideren oportunas como complemento a las anteriores respuestas. De todos los formularios completados en las Fases 2 y 3 de la encuesta, 40 de ellos han añadido comentarios finales. El contenido de los mismos es variado y su grado de desarrollo y detalle dispar. Dado que ambas fases son complementarias, la exposición de las respuestas obtenidas se realiza conjuntamente, sin distinguir en cuál de las fases se ha recibido cada observación.

Ante la necesidad de una mínima interpretación de las observaciones recabadas y con el fin de mantener la mayor objetividad en la muestra de los resultados se ha procedido a ordenar las principales aportaciones en dos apartados principales.

- **Observaciones críticas con la situación actual.** Detallan, matizan o profundizan aspectos que la respuesta numérica no alcanza, incluso añaden visiones sobre aspectos concretos que no han sido objeto de las preguntas.
- **Propuestas de solución.** Aportan posibles soluciones a los problemas detectados. Suponen una ampliación de las respuestas a las preguntas en las que se proponían actuaciones de mejora del proceso objeto de consulta.

Dentro de esta primera división, se distinguen varias materias generales a las que se refieren los comentarios, lo que permite una exposición ordenada de los resultados. Dadas las estrechas relaciones entre las materias tratadas, puede entenderse que algunas ideas podrían incluirse en un grupo distinto al elegido o incluso estar en varios. Tómese la división presentada como un mero instrumento de organización de la exposición.

En resumen, entendida esta sección como complemento de las valoraciones numéricas de la segunda sección anterior, más que como valorable en sí misma, se da especial relevancia a las observaciones más frecuentes sin entrar a valorar su viabilidad o idoneidad, aun a riesgo de perder otros comentarios de interés, pero con menor apoyo por parte de los encuestados.

Según estos criterios, las ideas principales obtenidas de las observaciones recabadas se resumen a continuación.

### Observaciones críticas

#### INFORMES SECTORIALES

Sobre esta materia, se exponen varias causas que tratan especialmente de los retrasos en la emisión de informes y de la falta de coordinación entre ellos.

- La incapacidad de emisión de los informes en plazo impide un avance razonable de la tramitación. Se producen retrasos por la falta de personal de los organismos consultados y por la saturación de los mismos, pues se solicitan demasiados informes sobre toda propuesta de plan, lo que satura a la administración de peticiones que no puede atender.

- La gran variedad de organismos y la estricta vigilancia que cada uno hace de sus competencias obliga a atenerse a criterios que pueden resultar incoherentes en su aplicación simultánea, genera confusión y dispersión normativa que lleva a cometer errores en la tramitación y provoca la pérdida del sentido y la lógica de una buena ordenación urbanística.
- Falta una jerarquía de las partes que componen un documento urbanístico: un informe parcial muy específico puede paralizar un plan en su totalidad.
- Los órganos ya existentes en la Generalitat Valenciana con capacidad de coordinación y arbitraje no están ejerciendo esta función o no disponen de fuerza legal para ello.

#### *ANEXOS Y ESTUDIOS SECTORIALES*

Es una materia en la que no se ha insistido especialmente en el apartado de observaciones. En todo caso, se apuntan algunas ideas.

- La profusa documentación anexa requerida al planeamiento no aporta ni enriquece la ordenación urbanística en la misma proporción.
- Las exigencias de la normativa paisajística, específicamente los contenidos reglados de los estudios de Integración Paisajística (EIP) son altamente complejos en su aplicación.
- Faltan conocimientos para la correcta elaboración de los estudios sectoriales, lo que repercute en su calidad.

#### *PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL*

Se critica la falta de planificación territorial y sectorial y el mal uso de la tramitación que se hace desde algunas administraciones.

- La carencia de planes territoriales lleva a que la planificación territorial se acabe realizando por medio el planeamiento municipal, lo que complica su avance.
- Los planes municipales son utilizados por las administraciones para concretar su planificación, algo que deberían resolver previamente por sus medios.

### **Propuestas de solución**

#### *INFORMES SECTORIALES*

Se aportan sobre todo propuestas para reducir los retrasos en la emisión de informes sectoriales y para mejorar la coordinación entre ellos.

- Los organismos sectoriales consultados tienen que emitir sus informes en los plazos establecidos por la legislación, deben exponer con transparencia del estado de avance de sus expedientes y no se debe contemplar el silencio administrativo en sentido negativo.
- Se debe evitar la reiteración de informes sobre un mismo plan en cada fase de la tramitación.
- Se debería considerar cierta flexibilidad en la obligación de realizar consultas en función de la jerarquía y alcance del plan que se tramite.
- Debe existir y funcionar un organismo supervisor de las diferentes administraciones que coordine los diversos informes sectoriales con capacidad para aunar criterios. Incluso podría sintetizar las conclusiones en un informe único final.

- Se debe realizar un análisis previo que establezca las compatibilidades entre las materias de los diferentes organismos sectoriales que emiten informes y mejorar la coordinación y comunicación entre ellos para evitar duplicar trabajo en aspectos que están íntimamente ligados.
- Los informes sólo deberían vigilar que los planes se ajusten a cada normativa sectorial, evitando opiniones, subjetividades, ideologías o intentos de dirigir la ordenación propuesta por el órgano promotor.

#### *ANEXOS Y ESTUDIOS SECTORIALES*

Como en el caso de las observaciones críticas, no es una materia que haya sido mencionada con frecuencia. Sí se apuntan algunas ideas.

- Debería modularse la magnitud y el contenido de los estudios sectoriales en función de la escala y del alcance del plan, siendo innecesarios en pequeñas actuaciones.
- El Estudio de Paisaje no debería ser un documento normativo en sí mismo, sino un instrumento de diagnóstico para la posterior zonificación y regulación de ámbitos concretos.
- Debería independizarse la tramitación de los estudios sectoriales específicos de la del planeamiento urbanístico

#### *PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL*

Se aportan algunas propuestas que se refieren a los instrumentos de ordenación y a su aplicación.

- Se debería simplificar la documentación de los planes.
- A la luz de la experiencia en la aplicación de la Ley de Evaluación Ambiental, la legislación estatal debería estudiar qué tipos de instrumentos de ordenación requieren ser sometidos a evaluación ambiental.
- Si la Generalitat realizara la ordenación estructural del territorio de la Comunidad Valenciana los plazos se reducirían.
- Todos los organismos deberían utilizar una base cartográfica común para usos, actividades, autorizaciones, etc.

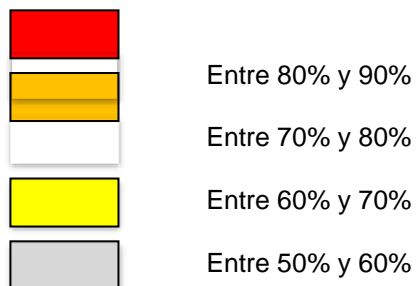


#### 4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Como síntesis de los resultados se destacan cuáles han sido las respuestas que han sido respaldadas mayoritariamente. Se relacionan a continuación las respuestas que han superado el 50% del apoyo de los encuestados, en orden decreciente.

<i>Estudios anexos a excluir</i> Impacto en infancia, adolescencia y familia	<b>82,61%</b>
<i>Aplicación de la EATE</i> Nunca a planes circunscritos a suelo urbano consolidado y sin cambio de calificación	<b>78,00%</b>
<i>Estudios anexos a excluir</i> Impacto de Género	<b>76,09%</b>
<i>Informes sectoriales:</i> Son demasiados, se fiscalizan aspectos que no redundan en la mejor ordenación territorial y urbanística	<b>75,96%</b>
<i>Aplicación de la EATE</i> Nunca a planes que sólo afecten a la ordenación pormenorizada de suelo urbano	<b>74,00%</b>
<i>Estudios anexos a excluir</i> Memoria Histórica	<b>67,39%</b>
<i>Estudios anexos al planeamiento</i> Han sido demasiados, algunos no han sido útiles para justificar y alcanzar una mejor ordenación	<b>66,00%</b>
<i>Aplicación de las regulaciones</i> La LOTUP debería especificar claramente qué normativa urbanística y sectorial es aplicable y el hito que marca el momento de referencia	<b>63,46%</b>
<i>Silencio administrativo</i> La LOTUP debería legislar el sentido del silencio sobre los organismos autonómicos cuyos informes son vinculantes	<b>59,62%</b>
<i>Informes sectoriales:</i> Contienen exigencias que superan el contenido de la norma	<b>58,68%</b>
<i>Coordinación y arbitraje entre informes</i> La regulación del órgano de arbitraje debe ir pareja a la determinación del silencio positivo en las legislaciones sectoriales, como plantea la Ley 2/2018, de 14 de febrero de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura	<b>58,33%</b>
<i>Estudios anexos al planeamiento</i> La legislación urbanística debería regular la idoneidad de cada uno de ellos en función del tamaño y características del municipio	<b>55,10%</b>
<i>Mejora de la EATE</i> Desde la Administración Autonómica, instar a la Administración del Estado a la revisión de la Legislación de Evaluación Ambiental Estratégica, para que se cña la evaluación sólo a los planes con efectos perjudiciales sobre el medio ambiente	<b>53,19%</b>

La clave de colores utilizada se corresponde con la siguiente escala:



Los resultados, así ordenados, muestran unas claras preferencias:

- En la parte más alta de la tabla prevalece la censura a los informes y anexos de carácter sectorial, para los que se manifiesta que son demasiados y de escasa contribución a la mejor ordenación territorial y urbanística. Se citan concretamente los anexos más aludidos: impacto en la infancia, adolescencia y familia, impacto de género y memoria histórica.
- También en esta parte alta de la tabla aparecen dos propuestas de instrumentos de planeamiento que no deberían quedar sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica, referidas al suelo urbano consolidado y en la ordenación pormenorizada.
- En la parte inferior de la tabla predominan las propuestas de mejora en el proceso de tramitación. Se solicitan incorporaciones legislativas que regulen con mayor precisión el silencio administrativo, arbitraje y coordinación de informes, selección de anexos y criterios de aplicación de la EATE.

En conclusión, de los resultados más destacados en la encuesta, destacan las críticas a anexos e informes sectoriales y la propuesta de mejoras legislativas, no tanto en materias sectoriales, como en la mejora del proceso de tramitación de los planes.

Con relación al listado de informes sectoriales para los que se solicitaba una valoración relativa a la dificultad o complejidad que imprimían sus contenidos para realizar los trabajos de urbanismo y, por otro lado, una valoración relativa al retraso que inferían al proceso, se enumeran los que se han considerado causantes de mayor dificultad y retraso en el procedimiento, con valoraciones superiores a 7 en una escala de 0 a 10.

#### Dificultad - complejidad relacionada con el informe

Patrimonio Cultural	<b>7,59</b>
Infraestructura Verde y Paisaje	<b>7,05</b>

#### Retraso del informe

Patrimonio Cultural	<b>8,46</b>
Infraestructura Verde y Paisaje	<b>7,31</b>
Confederación Hidrográfica	<b>7,24</b>
PATRICOVA	<b>7,02</b>

Destaca con diferencia el informe sobre Patrimonio Cultural y en segundo lugar el referido a Infraestructura Verde y Paisaje. La respuesta de los encuestados apunta a la existencia de problemas obvios en la emisión de informes sobre ambas materias, que deberían ser subsanados a la mayor brevedad.

Valencia, enero de 2023.

En representación de la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de la Comunidad Valenciana

M<sup>a</sup> Teresa Broseta Palanca, presidenta

MARIA  
TERESA |  
BROSETA |  
PALANCA

Firmado  
digitalmente por  
MARIA TERESA |  
BROSETA |  
PALANCA  
Fecha: 2023.01.11  
18:19:03 +01'00'

Luis Sendra Mengual.

Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana



**COACV**