



## CRÒNICA D'UNA JORNADA:

# **L'AVALUACIÓ AMBIENTAL, UNA POTENT EINA DEL DRET AMBIENTAL DE CAIRE PREVENTIU. APRENEM A FER-LA SERVIR**

Dissabte, 26 de gener de 2019

### **Presentació**

El dissabte 26 de gener va tenir lloc la jornada per tractar de l'avaluació ambiental organitzada per la sectorial de Medi Ambient i Energia d'Esquerra Republicana. L'Eduard López, vicesecretari general d'Acció Política, va donar-ne la benvinguda i va presentar la jornada indicant que és molt important que les polítiques ambientals estiguin a l'inici de tot, fer les coses ben fetes en el seu origen, i no haver de prendre després mesures paliatives. I va agrair la celebració de la jornada assenyalant que *“Esquerra Republicana té la voluntat de fer de lideratge en proposta mediambiental, la jornada és un pas més en aquesta direcció”*.

Tot seguit va prendre la paraula l'Antoni Ferran, president de la sectorial de Medi Ambient i Energia, que no va voler deixar perdre l'oportunitat d'incidir un cop més en l'aposta d'Esquerra Republicana per la sostenibilitat i que *“es comencin a fer les polítiques ambientals de manera valenta i transformadora”*. A parer seu, *“per fer el mateix no cal gent nova, estem per fer coses diferents, hem de veure quines i ser agosarats”*. Per fer-ho possible, falta una estratègia real d'impuls que orienti les polítiques de les administracions. Aquesta estratègia l'ha de marcar el Govern i ser compartida entre les diferents administracions. Amb aquesta perspectiva, va recordar les jornades celebrades recentment per fer efectiva aquesta aposta. I ja referint-se a la jornada d'avaluació ambiental, va assenyalar la importància estratègica de fer el canvi de paradigma cap a la prevenció. Segons ell, l'avaluació ambiental ha de ser prou ben feta com per poder condicionar qualsevol a activitat que es faci de manera determinant.

A continuació, en Toni Renalias, vocal de la sectorial, i des de l'experiència d'haver treballat com a funcionari públic en la tramitació de llicències a l'administració local, presenta les següents ponències. A mode de presentació assenjala que les polítiques públiques de medi ambient parteixen des dos pecats originals, una que és molt recent, i l'altra que és molt transversal, amb el que això comporta de conflicte permanent entre les diferents disciplines tècniques de que treballen a l'administració.

### **L'avaluació ambiental. És una eina eficaç?**

La primera xerrada va anar a càrrec de Sergi Cantó, subdirector general d'Avaluació Ambiental, que es va encarregar de donar **una visió general de l'avaluació ambiental des d'una perspectiva tècnica**. Tal com va explicar hi ha tres tipus d'avaluació ambiental: projectes d'activitat, d'infraestructures i de plans i programes. **Els objectius teòrics de l'avaluació ambiental són bàsicament tres**. Primer, fomentar la integració del medi ambient i la sostenibilitat amb el propòsit d'establir propostes de desenvolupament per un món ideal. És una mena de calaix de sastre de moltes coses que s'hi han anat afegint sobre aspectes biofísics, socials, canvi climàtic, riscos... Segon, afegir valor a la presa de decisions a través de l'anàlisi de les oportunitats i avaluació dels



riscos que comporten les opcions de desenvolupament mitjançant la transformació de problemes en oportunitats. Tercer, intentar canviar la mentalitat i crear una cultura estratègica entorn a la presa de decisions promovent el diàleg i la cooperació institucional i evitant conflictes. **Què és l'avaluació ambiental?** És una eina de prevenció ambiental que s'aplica a aquells plans i programes que poden tenir efectes significatius sobre el medi ambient. Remarca que no s'ha de confondre l'avaluació ambiental amb el fet d'oposar-se a un projecte en concret. L'avaluació ambiental té caràcter preceptiu i determinant, això vol dir que no té per que aplicar-se sí o sí. Ho exemplifica amb un cas concret en que Urbanisme i Medi Ambient no es van posar d'acord: el cas de la urbanització Riumar a Deltrebre. Segons explica, a Riumar es pretenia fer un desenvolupament en que es volien fer 450 cases més. Es va fer una declaració ambiental estratègica negativa, però Urbanisme i l'Ajuntament el van voler fer igualment. El conflicte el va resoldre el conseller de Territori i Sostenibilitat en que algunes prescripcions es van incloure i altres no. A la pràctica, doncs, cal tenir present que hi ha altra mena de condicionants a l'hora de prendre decisions. **La finalitat de l'avaluació ambiental** és garantir que les repercussions dels plans i programes sobre el medi ambient siguin considerades i integrades adequadament. Tal com explica, **tota avaluació ha de ser vista en el seu conjunt i desplegada en cascada**, és a dir, primer considerar el planejament general i sectorial i després establir els condicionants en cas de projectes concrets. Per exemple, preguntar-se com es farà una determinada carretera i després adequar-hi una benziner. **Quins són els actors que intervenen en l'avaluació ambiental?** Segons explica, hi ha uns redactors i tècnics ambientals, un promotor que ho vol tirar endavant, un òrgan substantiu (el qui aprova el projecte) i dos elements importants, les administracions afectades i el públic interessat. **El marc legal de l'avaluació ambiental** ve marcada per la Directiva Europea del 2006, després una primera llei estatal, la llei catalana [6/2009 d'avaluació ambiental de plans i programes](#), la llei estatal [21/2013 de evaluación ambiental](#) que marca la normativa i encara una altra llei estatal de síntesi (2015) que intenta aclarir temes de procediments. Així doncs, la normativa estatal marca la pauta i la llei catalana ho desenvolupa. En el cas del planejament urbanístic la normativa ambiental inclosa al mateix text urbanístic. **Hi ha dos procediments d'avaluació ambiental: el simplificat i l'ordinari.** A part, el procediment curt, la decisió prèvia d'avaluació ambiental, és un informe ambiental estratègic, per fer a curt termini. **Quins són els supòsits d'avaluació ambiental?** Bàsicament hi ha tres blocs. Un primer seria de planejaments urbanístics que sempre fan avaluació ambiental ordinària, com els POUM, altres que fan la simplificada, com la normativa urbanística, i altres que no els toca fer-ho, com els sòls urbans, per que ja s'ha fet prèviament. **El procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada** es realitza en un abans de pla que ha d'anar acompanyat d'un document estratègic ambiental. És un informe ambiental estratègic que s'ha de fer en un mes per seguir, després, amb l'aprovació urbanística. En aquest cas, si un planejament és un disbarat, en 20 dies hàbils es pot fer una resolució d'inadmissió. Què ha de contenir l'informe? Una descripció de l'àmbit, els trets bàsics, una síntesi d'aspectes rellevants, una estimació preliminar dels efectes, la motivació de per que s'aplica..., i les alternatives. Per exemple, quan un promotor vol desenvolupar un pla, s'han de plantejar les alternatives tècnicament viables i incorporar les mesures per corregir qualsevol efecte negatiu en el medi ambient. A l'hora de prendre la decisió, si es veu que un pla no té efectes significatius, es pot resoldre amb la decisió prèvia que el pla pot tirar endavant. A parer seu, el pitjor que pot passar és alentir processos per afegir poc valor al resultat final. **El procediment d'avaluació ambiental estratègica ordinària.** Comença igual que la simplificada, un document d'abast general que acompanya un informe urbanístic i territorial que passa a aprovació inicial. Durant la tramitació, l'estudi ambiental evoluciona durant el període d'informació pública de 45 dies, més les consultes dirigides a qui vols preguntar. Després es fa una anàlisi tècnica final amb la declaració ambiental estratègica que es porta a l'aprovació definitiva. Durant la tramitació es poden fer requeriments també. **Al document ambiental estratègic** se li han afegit altres complements, com l'estudi de les repercussions al canvi climàtic, un programa de vigilància per fer el seguiment del pla, el resultat de la informació pública i les consultes i un



document resum que ha de ser entenedor per que sigui entès per tothom. **Quin és el balanç de l'avaluació ambiental?** L'organització territorial és senzilla, hi ha la la Direcció General i 6 oficines territorials que fan avaluació. L'avaluació ambiental es va iniciar el 2006 amb la directiva europea i la primera normativa estatal. Durant aquest anys s'han iniciat 1.400 processos ambientals a Catalunya dels quals n'han quedat pendents uns 400, per diverses raons. **La post avaluació ambiental estratègica.** L'aplicació de l'avaluació ambiental és durant un període concret. L'acord de pròrroga permet ampliar la vigència 2 anys més si no ha donat temps a aplicar-lo en els 4 anys. Quan hi ha discrepàncies hi ha un procediment de jerarquia que les ha de resoldre. Els conflictes ambientals que impliquen el mateix Departament de Territori i Sostenibilitat els resol el mateix conseller. Quan el conflicte implica dos departament els resol el Govern. Això passa pocs cops. **Com es modifica la declaració ambiental estratègica?** De dues maneres, d'ofici, per iniciativa del propi òrgan d'avaluació ambiental, o per sol·licitud del promotor, que insta a modificar-la durant el procediment i terminis. **En el seguiment d'avaluació** el promotor es fa responsable de fer el seguiment dels efectes al medi ambient. Normalment es fa una comissió de seguiment de com es fa. **En les noves línies de treball** s'està treballant en els efectes de canvi climàtic amb una eina metodològica pel càlcul de les emissions de gasos d'efecte hivernacle, per conèixer la petja de carboni. Aquesta eina et pot ajudar a escollir alternatives en un determinat planejament. Un altra eina és la integració dels efectes a la salut lligat a la contaminació a la ciutat. **Quin és el cost i durada de l'avaluació ambiental?** A grosso modo, un POUM té un cost d'avaluació ambiental entre 10.000 – 12.000 euros (abans de la crisi es cobraven a 20.000 euros) i duren al voltant d'uns 3 anys. **Finalment, unes darreres reflexions** sobre com es liciten les redaccions dels POUM als ajuntaments. A vegades es licita un paquet que a la pràctica el tema ambiental queda subordinat a l'urbanístic en que la part queda minimitzada. En canvi, quan es fa amb dues licitacions hi ha un diàleg més equilibrat entre arquitectes i ambientòlegs. Com en el cas del POUM de Figueres, a vegades es fa una bona participació ciutadana, està bé confiar-hi. Però si la cosa no es fa bé desencoratja a la ciutadania. Per acabar, menciona que un objectiu de legislatura seria fer una única llei d'avaluació ambiental que unifiquis les normatives per que no es contradiguin.

### **L'avaluació ambiental. Reptes i oportunitats**

La segona de les exposicions va anar a càrrec de l'Òscar Ripol, advocat, que fa donar **una visió de l'avaluació ambiental des de l'òptica jurídica**. En especial, va posar de manifest la dificultat del món de la jurisprudència per saber interpretar el documents d'avaluació ambiental per desconeixement tècnic. A parer seu, **la discrecionalitat tècnica és molt generalitzada**. De manera que els jutges resolen sovint més per qüestions formals que no pas en el fons. Insisteix a dir que, com a advocat, tot està molt marcat, el camí està molt traçat per la normativa. En el millor dels casos, una resolució pot arribar a ser avaluada per un pèrit que aportarà els aspectes més tècnics. En aquest context, fa **una anàlisi jurisprudencial de situacions q es poden donar**. Els jutges estan molt marcats per la llei, a l'hora de la veritat no té discrecionalitat tècnica per determinar. Al capdavant, totes les sentències acaben per reproduir les lleis i poca cosa més. Tot i així hi ha alguna sentència rellevant. **Pel que fa a la legislació aplicable**, la que s'ha exposat en l'anterior exposició, assenyala que la normativa estatal és tant extensa que, tot i el seu caràcter de bàsica, pràcticament no dóna capacitat de desenvolupament a la legislació autonòmica deixant-la sense marge d'actuació. **Pel que fa a la naturalesa jurídica**, a la declaració ambiental estratègica se li dóna un valor, és preceptiva, els jutges tenen molt clar que no te la pots saltar. I és determinant, per que es considera per al resultat final. És un acte de tràmit que s'ha d'incorporar en un procediment per obtenir la seva resolució, de manera que és indispensable per tal d'autoritzar un planejament amb les condicions que estableix el promotor del planejament. Segons diu, la immensa majoria de sentències són sobre la manca d'avaluació ambiental per insuficient i en general dona la



raó al recurrent. La sentència comporta tornar a comença de zero. **Pel que fa a la funcionalitat procedimental i eficàcia jurídica** comenta que a efectes d'impugnació l'avaluació ambiental és un altre tràmit en el procés d'aprovació del planejament. La declaració ambiental estratègica no és un acte de tràmit impugnabile per si mateix, sinó en el marc d'un projecte o planejament, com a part de la motivació del procediment d'aprovació del planejament o autorització d'un projecte determinat. **Quina és la casuística?** Segons explica, en la gran majoria de casos, les sentències fan referència a revisions de planejaments generals que no han inclòs avaluació d'impacte ambiental en el que els advocats incideixen en les formalitats. Per a ell, és molt complicat determinar quan un planejament té poc o molt impacte ambiental. Ha d'estar molt ben motivat i normalment sempre es basa en la documentació del propi promotor. I davant del dubte, el jutges tenen més un excés de proteccionisme que no pas a l'inrevés. Hi ha altres casos com el projecte Castor.

### **L'avaluació ambiental. Llums i ombres**

La tercera de les xerrades va anar a càrrec de l'Ignasi Grau, enginyer agrònom, que dóna **una visió de l'avaluació ambiental des del punt de vista de l'ambientòleg**. Insisteix en aclarir que els ambientòlegs són professionals, no són militants en favor o en contra d'un projecte, sinó una part més que redacta els documents d'avaluació ambientals i que compte amb la col·laboració tècnica d'altres professionals com tècnics de mobilitat, geògrafs, etc. Un cop situats, **exposa la mirada del que redacta i com es fa el procediment**. Segons diu, primer de tot, el que cal tenir molt clara és la pregunta. Què és el que anem a fer, un pla o un projecte? Quin tipus d'avaluació, simplificada o ordinària? Com ho farem? Quan comences has de tenir molt clar el que has de fer per que sinó implica tornar a començar de zero. Un cop decidit el que s'ha de fer, el procediment és molt clar, el que estableix el marc legal. **De què serveix l'avaluació ambiental?** L'avaluació ambiental es pot fer reglada i no reglada. A parer seu s'hauria de fer sempre. L'avaluació ambiental es posar damunt la taula una sèrie d'ingredients a tenir en compte per a elaborar un bon producte. Per exemple, per als arquitectes que fan projectes, si tenen bons ingredients el producte sortirà bé. En canvi, hi ha arquitectes que no ho tenen en compte. Per això insisteix que les reflexions ambientals han de quedar recollides als documents i conservar-ne el record e efectes d'arxiu. Per a ell, el més important és que els objectius fixats quedin reflectits en documents executius per que sinó ho considera un fracàs. La part ambiental és una part més del projecte, per tant ha de quedar reflectit en els plans i planejament. **L'avaluació ambiental ha de tenir un procediment amb visió integral**. Cal tenir un mapa que senyali els procediments que s'han fet anteriorment. Des del punt de vista de contingut, els procediments ordinaris i simplificats són el mateix, el contingut és el mateix. Una cosa és que el document tingui procediments més llargs o més curts, però les reflexions ambientals són les mateixes. Els terminis d'intervenció són els tràmits de procediment de l'administració, 4 mesos és el mínim. De 6 a 18 mesos en tràmits simplificats. De 12 a 48 mesos en avaluació ambiental ordinària. I 4 anys mínim per un POUM o un pla director sectorial. I 4 anys són els que van ràpid i ben fets. També hi ha exemples de procediments llargs, com el cas del POUM del Montseny que porta 14 anys de durada, per un inici d'expansió que es reconduex i després hi han informes dispersos que cal tornar a recopilar. **L'avaluació ambiental és una eina polièdrica que aporta molta informació** que dóna molta seguretat i alhora molta disparitat en els processos jurídics i la seva tramitació. A parer seu, a vegades es troba a faltar que s'informi des de l'administració sobre aspectes de la seva competència que no s'inclouen o que és difícil interpretar. Els tràmits i documents que es van generant són documents ambientals que es quedaran allà. El document resum recull tot el procés. L'estudi ambiental estratègic es té en compte. L'important és, però, que transcendeixi a la normativa i als plans posteriors, per que sinó perd força. **És també un procés de participació ciutadana**. Les finestres de participació que es generen cal aprofitar-les, el més important és l'abans, quan el planejament es genera, per això és important que en l'abans hi



hagi participació. Et retorna en interès i en coneixement de matisos que es difícil aconseguir sense tenir participació. De la mateixa manera que pel redactor és un procés molt creatiu pel receptor del document també és un moment molt important. S'intenta valorar molt també les al·legacions que aporten un retorn de qualitat. Les consultes també són molt enriquidores, són útils per centrar el focus de les línies estratègiques que s'aniran concretant. **El document ambiental estratègic** en l'estructura té un punts molts clars, és com un conte. Els documents són relats, amb la introducció, el programa, amb l'anàlisi, diagnòsi i propostes. El document inicial és la presentació del projecte que se sotmet a al·legacions, quan això ja van en serio. **De la informació sempre hi ha alguna cosa que se t'escapa.** Sempre hi ha algun moment de caos. Per exemple, el POUM de Lleida, una de les coses que té és la transformació del riu per evitar la inundació. La llera del riu pertany a la conca hidrogràfica de l'Ebre, que fa els estudis de risc que penja a informació pública, en un procediment reglat, però sense participació prèvia, en que en una perspectiva de 100 anys estableix una zona inundable de Lleida de gran abast. Això va dificultar la tramitació, ja que va obligar a fer un altre estudi per posar-ho en qüestió. La Q100 s'havia de revisar per que era tant expansiva que no permetia cap actuació a la llera del riu. **Els documents han de ser estratègics i ben fets per obtenir una visió general.** En el moment que fas un pla tens un àmbit territorial gran. Per tant, és molt important el coneixement en cascada per tenir la visió general. Quan es fa un POUM es tenen en compte els plans territorials i sectorials més generals sense qüestionar-los. Per això és molt important establir els marcs previs i que aquests estiguin ben fets. En aquest context, és important fer-te les preguntes que tu pots respondre. El marc de decisió el marquen els plans de jerarquia superior. El planejament és una gran oportunitat per la municipi, de reflexió i de diagnòsi, és com una posada a punt, amb un munt d'informació molt útil per al pla i per moltes altres coses, amb dades de sostenibilitat, consum aigua, etc. **Els estàndards van canviant, s'ha de tenir en compte alhora de fer plans a llarg termini.** Ironitzant explica que en els aspectes ambientals es té una gran capacitat d'inventar nous conceptes, amb canvis de nom, els serveis eco-sistèmics és un d'ells. El servei eco-sistèmic de proveïment d'aliments, abans dit agricultura, per exemple. Cada vegada es van canviant els marcs de reflexió. Per això és tant important tenir una visió de llarg termini. El document ambiental estratègic ha de transcendir en allò que s'executa en la normativa i els plans. Sempre hi ha efectes ambientals que no pots resoldre amb mesures que ha de quedar escrit en la normativa urbanística per a que sigui tingut en compte en el futur. Això costa molt. **Trencant amb el mite de la militància ecologista,** irònicament anuncia que els ambientòlegs no són el Capità Enciam, no són fiscalitzadors de projectes, sinó que són professionals dedicats a avaluar-los. A vegades això implica una opció contrària a la militància. Des del punt de vista tècnic els plans s'han de realitzar, no es pot sobreposar la ideologia a l'aplicació. **Exemples de document ambiental estratègic.** Entre ells, exposar el Pla de Regadius de Catalunya, inicialment un llistat de regadius, a partir del qual es va fer l'avaluació ambiental i es va construir el Pla. Catalunya té un problema de modernització, amb infraestructures antigues de regadius que han deixat de ser eficients. Es plantejava una alternativa estratègica en varies opcions. Una d'elles, un sistema variable per a la garantia i supervivència de conreu amb mecanismes de control de la dotació de rec. Horitzó fix o variable? Això era una decisió estratègica. I més important encara, establir un mecanisme de retorn, de vigilància, per tenir en els propers anys un coneixement de les zones regables. Així es genera un mecanisme de retorn d'informació i enriqueix el document ambiental estratègic. Un altre cas que exposa és el Pla Director Urbanístic de mineria del Bages. El pla era eliminar explotacions per seguir explotant sense residu i prendre mesures correctores concretes, com els runams salins o els dipòsits de llots. L'avaluació ambiental estava en el nucli del pla.



### **I amb les activitats quines eines tenim?**

La darrera de les xerrades va anar a càrrec d'en Jordi Montanyà, advocat i funcionari públic de l'Oficina de Paisatge Urbà del l'Ajuntament de Barcelona, que pretenia donar una **visió de l'avaluació ambiental des del punt de vista de l'atorgament de llicències d'activitats municipals**. Per contextualitzar, explica que els ajuntaments feien el control previ de les activitats. Qualsevol persona que volia fer una activitat se li feia dos control: el previ i el de revisió. A Europa s'ha anat canviant aquesta visió i ara el resultat és que no hi ha control previ sinó posterior sobre aquestes activitats. A partir de la Directiva de Serveis es té el concepte de temor confiança a la ciutadania i fer el control posterior. Per tant, primer es fan les activitats i després es pregunta. **En les llicències d'activitats hi ha les eines d'intervenció de l'administració**. Ara, el règim d'intervenció administrativa deriva cap a un règim de comunicació i declaració responsable. El de llicència, en canvi, és l'excepcional. Tanmateix, en el cas de Barcelona, hi ha ordenances que afecten a les activitats, sobre aspectes i àmbits diversos. **De quines eines disposa la intervenció administrativa i com es classifiquen?** Hi ha 4 tipus: la [lleï 20/2009](#) de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA), la [lleï 11/2009](#) de regulació administrativa d'espectacles públics i activitats recreatives (LEPAR), la [lleï 16/2015](#) de simplificació de l'activitat administrativa (LSA) i activitats no classificades. **El règim d'autorització ambiental** s'ha explicat anteriorment. Hi ha fins a deu tipus de règims diferents. Per a activitats que generen molt impacte es requereixen estudis importants. És complex i cal conèixer els detalls de la intervenció ambiental que fan els ajuntaments. A Barcelona, per exemple, l'Oficina de Paisatge Urbà tramita l'autorització de pantalles publicitàries que fan un tràmit de llicència quan hauria de ser de comunicació. Hi ha les activitats econòmiques innòcues que no produeixen molèsties significatives ni cap afectació considerable, en aquest cas només cal una comunicació. En canvi, les activitats de baix risc han de tenir una declaració. **La declaració responsable allibera els ajuntaments d'assumir tota responsabilitat**. És un sistema que es basa en la confiança en la ciutadania. Es trasllada la responsabilitat de la previsió al propietari. Amb la LSA el titular assumeix la responsabilitat de complir els requisits necessaris per mitjà de la declaració responsable o comunicació prèvia davant de l'ajuntament quan no és necessària cap llicència. Amb la declaració responsable el titular diu que exercirà un dret que ja té. En la comunicació prèvia el titular dona les dades i es pot presentar posteriorment a l'inici d'activitat. En conclusió, **els ajuntaments s'han de dedicar al control posterior, no pas al previ**.

### **Cloenda**

Per acabar, torna a prendre la paraula l'Antoni Ferran, president de la sectorial de Medi Ambient i Energia, que aprofita per fer una darrera reflexió. La sostenibilitat ambiental és molt recent però ja té un cert recorregut. El punt de partida va ser la cimera de Rio (1992) que va comportar la creació de l'Agència de Ciències Ambientals, el Departament de Medi Ambient i l'[Agenda 21](#). Al seu parer, l'aplicació de les mesures de l'Agenda 21 són paper mullat. L'avaluació ambiental va nàixer el 2001 i encara hi ha molta feina per fer. Encara falta informació disponible per fer avaluacions. L'entorn digital hauria de facilitar-ho. La participació ciutadania també ve de lluny i encara tenim pendent de fer-la efectiva i real. El planejament territorial de 2010 també està per desenvolupar, el que ha de ser un marc regulador del full de ruta, ja sigui territorial o sectorial. Hi ha molta feina a fer, no fer-la és una temeritat. En les activitats, s'ha de dotar d'eines d'inspecció per veure que les coses es fan bé, residus, contaminació, etc., però després s'han de tenir les eines per modificar i aplicar les mesures correctores. El sistema ha de tenir un funcionament àgil. Cal una autoritat ambiental moderna, àgil i eficaç.

Francesc Sànchez  
Tècnic de polítiques sectorials  
[acciopolitica@esquerra.cat](mailto:acciopolitica@esquerra.cat)