

DOCUMENTO PARA LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL ÁMBITO DE LA SIERRA DE ALICANTE-MONTAÑA DE ALICANTE

La Resolución de 16 de septiembre de 2020, del Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad permite iniciar los trabajos de preparación y tramitación administrativa del Plan de Acción Territorial de la Sierra de Aitana, dentro del contexto geográfico de la Montaña de Alicante, asignando esta tarea a la Dirección General de Política Territorial y Paisaje.

La Ley 5/2014 de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), desde su modificación a través de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, reivindica la importancia de que los procesos participativos guíen desde el inicio todo el proceso de redacción de los planes, y regula a través del artículo 49.bis la necesidad de efectuar actuaciones previas de consulta pública antes de redactar el borrador de plan y el documento inicial estratégico.

Siendo la Dirección General de Política Territorial y Paisaje el departamento de la administración que promueve el Plan de Acción Territorial de la Sierra de Aitana le corresponde a esta efectuar una consulta previa por espacio de veinte días hábiles a través de su portal web. Esta consulta tendrá efectos administrativos internos preparatorios para la redacción del plan y dará lugar a la obligación de elaborar un informe de respuesta conjunta a las aportaciones y sugerencias recibidas, teniendo que incorporarse al expediente el resultado de esta consulta, con indicación del número de participantes, número de opiniones emitidas y el informe de respuesta.

A continuación se indican de manera sucinta los problemas que se pretenden solucionar con el plan, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos del plan y las posibles soluciones alternativas:

Situación y problemática actual

El ámbito del Plan de Acción Territorial de la Sierra de Aitana, en el contexto de la Montaña de Alicante, está formado por los municipios de Alcoleja, Benasau, Beniardá, Benifallim, Benifato, Benilloba, Benimantell, Confrides, el Castell de Guadalest y Penàguila, con una población de 2.704 habitantes y una superficie de 218,23 km². Es un ámbito territorial que incluye municipios del sistema rural pertenecientes a las comarcas de l'Alcoià, el Comptat y la Marina Baixa, en el que destaca como eje vertebrador y funcional la carretera CV-70 que discurre desde Alcoy hasta Benidorm, y los valles de los ríos Guadalest y Penàguila. Además, todos los municipios están localizados en el vertiente norte de la Sierra de Aitana y en el sur de la Sierra de Serrella, el que refuerza su funcionalidad geográfica.

Este ámbito presenta, como otras zonas de interior, problemáticas socioeconómicas y riesgo de despoblamiento: escasa densidad de población, envejecimiento demográfico, baja accesibilidad, déficit de dotaciones, o carencia de alternativas económicas, entre otras. Esta situación tiene unos efectos territoriales relevantes dadas las dificultades de gestión del paisaje, de la preservación del patrimonio cultural y de la arquitectura tradicional, del acceso a viviendas y espacios públicos adaptados a las necesidades de la ciudadanía, o de la dotación y mantenimiento de los servicios y equipaciones que son necesarios para la población existente, haciendo más vulnerables algunos aspectos de la vida rural.

Por otro lado la posibilidad de revertir esta realidad y dinamizar el desarrollo sostenible y la implantación de actividades económicas resulta difícil con los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes en los diferentes municipios, dado que suelen ser antiguos y pueden resultar obsoletos para las necesidades actuales de la población. Ante esto, la capacidad técnica y económica de las administraciones locales para tramitar la revisión y actualización de estos planes, teniendo en cuenta la complejidad de su tramitación, resultaría demasiado limitada para dar respuesta a la problemática detectada en un plazo razonable, pero además resultaría más conveniente una ordenación racional del conjunto de este ámbito territorial atendiendo a la mayor aptitud y menor vulnerabilidad de los suelos y diseñar un territorio más resiliente y preparado.

Objetivos del Plan de Acción Territorial de la Sierra de Aitana-Montaña de Alicante

Este plan de acción territorial obedece a una nueva generación de planes que pretenden determinar la ordenación estructural completa de los municipios del ámbito considerado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.4.d de la LOTUP, que habilita a estos instrumentos a que, por causas de interés general de carácter supramunicipal, puedan establecer o modificar la ordenación general estructural de varios municipios atendiendo a criterios de ordenación y gestión de la infraestructura verde y a las relaciones funcionales entre municipios, incluyendo fórmulas de compensación intermunicipal.

En este contexto, los grandes objetivos del Plan de Acción Territorial de la Sierra de Aitana-Montaña de Alicante son los siguientes:

1. Definir la infraestructura verde a escala supramunicipal de este ámbito territorial, garantizando las medidas de gestión necesarias para la mejora de su estructura y funcionalidad, favoreciendo la producción de bienes y servicios ambientales de producción, regulación y culturales, entre ellos la mitigación y adaptación del territorio a los efectos del cambio climático.

2. Zonificar de manera adecuada y eficiente el suelo no urbanizable del conjunto de municipios incluidos, atendidas las unidades de paisaje y los patrones del territorio, así como las afecciones de la infraestructura verde que se solapan sobre estos suelos. De esta forma se consigue una zonificación coherente del medio rural sin las limitaciones de los límites municipales y una adecuación de la capacidad de acogida de cada zona a los usos y actividades que pudieran implantarse.

3. Identificar los elementos del patrimonio cultural merecedores de protección, proponiendo directrices para su preservación y puesta en valor desde una visión que permita la mejora de los activos territoriales del ámbito alcanzado y su relación con las actividades económicas de naturaleza endógena.

4. Establecer los modelos urbanos propios de este ámbito territorial preservando el carácter rural de los núcleos atendiendo a criterios paisajísticos pero adaptando alternativas que favorezcan la accesibilidad y la vida cotidiana, teniendo en cuenta la diversidad de la población y la perspectiva de género, activando la rehabilitación y reciclaje de los tejidos urbanos y de las viviendas vacías, y garantizando que el desarrollo de nuevos suelos, en caso de que fueran necesarios, se integran armoniosamente en la morfología del territorio y la escala del paisaje.

5. Analizar a escala supramunicipal las demandas reales de suelo para actividades económicas, identificando las mejores localizaciones desde el punto de vista de factores como la accesibilidad, la proximidad a las materias primas y la aptitud del territorio conforme a las posibilidades de desarrollo de este ámbito y la fragilidad del territorio.

6. Analizar las dotaciones, su estado y adecuación a las necesidades actuales y futuras y proponer las acciones necesarias para garantizar unas condiciones de equidad territorial en cuanto al acceso de la población a los equipamientos y dotaciones públicas.

7. Analizar el estado actual de las infraestructuras de comunicación y de servicios, proponiendo las acciones necesarias para garantizar una movilidad sostenible en este ámbito territorial y desarrollar fórmulas para la mejora de los sistemas de movilidad a la demanda adecuados para las zonas rurales. En su caso, prever las reservas de suelo necesarias para la implantación o ampliación de las infraestructuras, tanto de movilidad como de servicios.

8. Proponer fórmulas de gobernanza territorial que permitan la gestión mancomunada de las implantaciones de escala supralocal, todo esto en colaboración con los municipios y las mancomunidades existentes que ya cuenten con probada experiencia en la gestión de servicios públicos en este ámbito territorial.

9. Establecer directrices que permitan impulsar el desarrollo local de estos municipios con la colaboración de agentes sociales y económicos, públicos y privados, estableciendo su conexión con el planeamiento, y potenciando especialmente los sectores transformadores de los productos locales, el turismo y otros aspectos de la calidad del territorio que permitan atraer y mantener la población en los municipios.

Necesidad y oportunidad de elaborar, tramitar y aprobar un plan de acción territorial de esta naturaleza

Los graves problemas de despoblación y falta de alternativas económicas que sufren estos municipios de la Sierra de Aitana se han agudizado los últimos años y son de urgente atención, tal como se ha establecido en los discursos programáticos del Consell que dedican una atención especial a los municipios en riesgo de despoblamiento, dentro de los cuales se encuentran la mayoría de los que componen este ámbito territorial.

En este sentido, ya se han aprobado instrumentos normativos para establecer fondos y ayudas para estos municipios y fórmulas para canalizar inversiones como el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el cual se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico o los Decretos 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el cual se regula el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, 58/2017, de 28 de abril, del Consell, por el cual se crea la Comisión Interdepartamental para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios Valencianos y 182/2018, de 10 de octubre, del Consell, por el cual se regula la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunidad Valenciana, así como la creación de la Agenda Valenciana Antidespoblamiento y de la Cátedra Avant. Pero muchas de estas iniciativas pueden verse frenadas por la falta de una adecuada ordenación del territorio o por limitaciones normativas derivadas de planeamientos municipales anticuados y poco adaptados a las necesidades reales y actuales de estos municipios.

Es por eso conveniente y oportuno elaborar este plan de acción territorial desde una visión territorial amplia, que permita la participación de todos los agentes sociales y económicos, sobre todo municipios y mancomunidades, para poder establecer una ordenación territorial racional y coherente del ámbito alcanzado por este plan, y que permita coordinar de manera adecuada, tanto los planeamientos urbanísticos municipales como las políticas sectoriales y el conjunto de iniciativas que se están desarrollando sobre este territorio.

Alternativas del Plan de Acción Territorial de la Sierra de Aitana-Montaña de Alicante

La primera alternativa a contemplar sería la denominada alternativa cero por la legislación ambiental, es decir la de no elaborar este plan de acción territorial y dejar que los planes urbanísticos municipales se desarrollen como está previsto en sus documentos, o con sus correspondientes modificaciones o revisiones. Esta alternativa, aunque posible, no es deseable por varias razones:

1. La pérdida de inversiones que se pueden producir por planeamientos municipales obsoletos y que pueden encontrar acomodo en otros municipios con una ordenación de usos y actividades más eficiente y racional.

2. La limitada capacidad de medios humanos y económicos de estos municipios para desarrollar revisiones completas de sus planes urbanísticos.

3. La falta de coherencia territorial que se produce cuando se zonifica el territorio tomando como referencia los estrictos límites municipales.

4. El coste de oportunidad que se pierde, en términos de economía y ahorro de tiempo y trámites burocráticos, con la elaboración de cada uno de los planes municipales de manera separada.

Por lo tanto, se tiene que rechazar esta posibilidad y realizar una planificación estructural integrada, siguiendo los objetivos citados anteriormente. Es la alternativa más viable para la mejora de la calidad de vida de estos municipios y el desarrollo sostenible de su territorio. Sin embargo, y partiendo del supuesto necesario de la elaboración de este documento, cuando se elabore el borrador de plan exigido por el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica, y a la vista de los primeros diagnósticos territoriales más precisos, se podrían plantear modelos territoriales alternativos en el contexto del plan, cuestión esta compleja por el tipo de territorio del que se trata. No tiene ningún sentido establecer modelos urbanísticos expansivos, o desarrollos que rompen o menoscaban el patrón de los asentamientos urbanos actuales por lo que respecta a la escala, integración paisajística, parcelario, etc. El tejido urbano de los municipios rurales es muy frágil y como tal tiene que ser tratado, sin que esto impida su activación y reforma para acoger usos de naturaleza residencial o económica. Por eso, las posibles alternativas que, en su caso, se puedan plantear, deberán siempre respetar estos objetivos porque uno de los grandes activos territoriales del mundo rural es precisamente, y así se han pronunciado los valencianos en varias encuestas llevadas a cabo, la calidad paisajística y la perfecta integración de estos cascos urbanos en la morfología del territorio.

LA DIRECTORA GENERAL DE
POLÍTICA TERRITORIAL Y PAISAJE