

**INFORMES 2024.
ANÀLISI ANUAL SOBRE LA
SITUACIÓ DE L'HABITATGE
A BARCELONA**

SIMPLIFICACIÓN Y ACELERACIÓN ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA. LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS COMO PARADIGMA DE LA LENTITUD ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANA.

Elaborado por Antoni Serra y Francesc Palau

ÍNDICE

Introducción	5
1. Problemática y principales factores determinantes.	8
1.1. Diagnóstico del problema: la lentitud en la resolución de las licencias urbanísticas; causas y factores principales; consecuencias y problemática generada.	8
1.2. La insuficiente dotación de los equipos técnicos.	10
1.3. Los principios jurídicos de la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación.	12
1.3.1 Principios generales del derecho administrativo	12
1.3.3 Principios urbanísticos:	14
1.3.4 Principios de protección y disciplina:	14
1.4. La taxonomía, formalización, formulación y tramitación del planeamiento urbanístico. Análisis de un modelo obsoleto. Dispersión y complejidad en los contenidos del planeamiento como factor determinante en la problemática de la resolución de las licencias.	15
1.5. La creciente complejidad y diversidad del marco normativo. Incidencia en la problemática de las licencias.	16
1.6. El exceso y la obsolescencia de los mecanismos de control previo aplicados sobre procedimientos anacrónicos e ineficientes. Síntoma y factor determinante del problema.	17
2. Algunas líneas de mejora iniciadas.	21
2.1. Nuevas experiencias, buenas prácticas y nuevas líneas de actuación planteadas: Informe de idoneidad técnica.	21
2.2. Casos de mejora significativa, Sabadell.	24
2.3. Nuevas líneas de mejora y enfoque, la inteligencia artificial (IA) y el BIM. Experiencias y nuevas propuestas destacables en otras administraciones y en la Unión Europea.	32
3. Principios y orientaciones hacia la solución del problema.	37
3.1. Promover los principios de la administración ética. Una nueva manera de entender y gestionar el rol de la administración en relación con la ciudadanía y los agentes de la edificación.	37

3.2. La implantación de nuevos instrumentos: la inteligencia artificial y las nuevas herramientas tecnológicas. Oportunidades y limitaciones.	38
3.3. La simplificación y clarificación administrativa. Optimización de los procesos, transparencia y corresponsabilidad en la gestión.	39
3.4. La cooperación administrativa y la interoperabilidad. El papel de las entidades y colectivos. El empoderamiento de la ciudadanía.	40
3.5. La reordenación del marco regulador del Urbanismo y de la normativa sectorial. Un planeamiento urbanístico más sistematizado, clarificador y transparente.	42
3.6. El reequilibrio entre los procesos de control previo y el de control posterior. Menor tutela previa y mayor exigencia de responsabilidad hacia los agentes de la edificación.	42
3.7. Evolución de los modelos de formalización y representación de los proyectos técnicos. Una necesaria modernización de los instrumentos técnicos y de los contenidos proyectuales y de representación.	43
3.8. Formación específica y dotación adecuada de los recursos técnicos humanos. Nuevos parámetros y criterios en los procesos de formación, selección y contratación del funcionariado.	44
4. Síntesis de la propuesta: Un nuevo paradigma en el modelo de resolución de las licencias urbanísticas.	45

Hay consenso generalizado en que la aprobación del planeamiento urbanístico y su gestión posterior (ej. licencias) implican un consumo de tiempo muy alto, en ocasiones de años, que frenan el desarrollo sostenible, afectando negativamente la actividad económica. Es necesario detectar los problemas existentes y diseñar las medidas que se podrían adoptar para acelerar estos procesos y facilitar la actividad, como por ejemplo la simplificación en relación con la cédula de habitabilidad que hoy en día se exige, incluyendo la progresiva automatización de la toma de decisiones urbanísticas y de vivienda mediante la utilización de sistemas algorítmicos y Big Data, teniendo en cuenta también los límites jurídicos existentes (Protocolo para implantar con garantías la IA en todos los servicios municipales | Barcelona Ciudad Digital | Ayuntamiento de Barcelona¹). El uso de inteligencia artificial empieza a ser explorado en proyectos europeos desarrollados en ciudades europeas (como por ejemplo el proyecto Brise-Vienna²) susceptibles de ser implementados también en Barcelona.

¹<https://ajuntament.barcelona.cat/digital/ca/fem-accessible-la-tecnologia/us-etic-intelligencia-artificial/protocol-ia-serveis-municipals>

² Brisa-Viena: El futuro de la Administración Pública. Versió en espanyol.

Introducción

La creciente complejidad y diversidad de la regulación normativa, tanto en el ámbito del planeamiento urbanístico como en el de la regulación técnica y ambiental en el ámbito de la edificación, han ido creando un marco de dificultad y lentitud en los procesos de tramitación, tanto de los planes y sus instrumentos de gestión, como también en los de resolución de las licencias urbanísticas.

En el ámbito específico del urbanismo, este marco de dificultad y lentitud no ha hecho más que crecer en las últimas décadas coincidiendo tanto con la aparición de nuevos instrumentos legislativos y sus correspondientes reglamentos como con las diversas modificaciones posteriores que han ido sucediéndose, cada vez más frecuentes y mediante figuras cada vez más complejas y dispersas.

Las modificaciones incorporadas mediante disposiciones de carácter general, tales como leyes de acompañamiento de presupuestos o leyes y reglamentos de agilización y simplificación administrativa, no han hecho más que ampliar aún más el grado de complejidad en cuanto a su interpretación y ulterior aplicación. A esta creciente complejidad se suma también la implementación cada vez más amplia de marcos de intervención por parte de los diferentes ámbitos de la Administración en las distintas fases de la tramitación del planeamiento urbanístico. Cada vez más organismos de diversa especialidad y naturaleza intervienen en la emisión de informes sectoriales, a menudo vinculantes, que van multiplicando los tiempos de tramitación de las figuras de planeamiento urbanístico.

En paralelo a la inflación normativa y reguladora que afecta al planeamiento urbanístico en los últimos veinte años, también se ha producido una importante intensificación de la regulación técnica en el ámbito de la edificación, que abarca un abanico muy amplio de aspectos que, con demasiada frecuencia, contienen elementos contradictorios entre sí. Es constatable en un gran número de casos la existencia de requerimientos técnicos concretos que se ven afectados por diferentes ámbitos reguladores abordados desde visiones muy específicas y parciales, sin tener en cuenta aspectos más generales o la interacción con otros ámbitos reguladores.

En este apartado encontramos también no solo un amplio despliegue normativo, sino también un elevado ritmo de modificación del mismo. El caso del Código Técnico de la Edificación puede ser el paradigma de un buen instrumento que sistematiza los diversos aspectos que deben condicionar y garantizar los factores cualitativos de las nuevas edificaciones y que sustituye un marco regulador anterior caracterizado históricamente por la dispersión y la falta de sistematización normativa. Pero, una vez logrado este importantísimo instrumento, asistimos posteriormente a un proceso creciente de modificaciones sucesivas en determinados ámbitos que acaban diluyendo el efecto inicial, que era muy positivo, de esta sistematización.

Esta dispersión y a la vez constante mutación de los sucesivos marcos reguladores responden, por una parte, a la necesidad y el objetivo exigible de adaptar los requerimientos cualitativos de los planes y proyectos a los estándares de calidad que requiere la sociedad en cada momento, tanto técnicos como medioambientales, y también de ajustar sus procesos

de formulación y verificación a los niveles de rigor y transparencia que es necesario instaurar y exigir.

Sin embargo, también son fruto de una praxis legislativa muy deficiente y propia de nuestro contexto, que ha venido produciéndose bajo una lógica demasiadas veces reiterada de modificaciones realizadas a partir de visiones excesivamente coyunturales y carentes de una mirada más amplia que sea capaz de situar en contexto las consecuencias y el alcance de los diferentes aspectos objeto de regulación. Esto se realiza en exceso mediante la técnica legislativa conocida en el derecho comparado como “mancha de leopardo” o la producción de normativa y reglamentos superpuestos entre sí.

A todo esto, se añade también una técnica legislativa y reguladora bastante mejorable en cuanto a la capacidad de producir textos legales y normativos lo suficientemente claros y bien contruidos, y al mismo tiempo bien integrados con el conjunto del universo que conforma nuestro marco legal.

Falta de visión de conjunto, exceso de parcialidad, cambios que en muchos casos responden a lógicas reactivas y coyunturales, creciente inflación en los procedimientos de tramitación, falta de calidad en la técnica jurídica de las regulaciones, configuran un conjunto de factores que definen el marco bajo el cual surgen dos consecuencias innegables:

- a) Lentitud y complejidad en los procedimientos administrativos tanto del planeamiento urbanístico como de las licencias urbanísticas.
- b) Inseguridad jurídica causada por el creciente número de pronunciamientos judiciales contrarios a los actos administrativos que afectan a la vigencia del planeamiento urbanístico y de las licencias urbanísticas.

En el caso de la formulación y aprobación del planeamiento urbanístico, se señala la doble problemática de unos tiempos de tramitación y aprobación cada vez más dilatados. El promedio de tramitación de las figuras de planeamiento se ha multiplicado por más de dos veces en los últimos diez años.

Esta creciente complejidad y dilatación en torno a los procesos y plazos del planeamiento tiene otro efecto que impacta también cada vez más en la dificultad y problemática de los procesos administrativos de aprobación del planeamiento derivado y posteriormente de las licencias, y también en la seguridad jurídica de los respectivos actos administrativos, como consecuencia de la dificultad de asumir la necesaria actualización y revisión de los planeamientos urbanísticos de ámbito general: los POUM.

El caso más paradigmático es el del Plan General Metropolitano de Barcelona, vigente desde 1976, que ha sido objeto de innumerables modificaciones puntuales que han terminado desdibujando en gran medida sus previsiones y determinaciones iniciales. Esto ha dado lugar a propuestas a menudo carentes de una visión integrada y una perspectiva de conjunto, pero también muy frecuentemente objeto de anulaciones posteriores en sede judicial, agravando significativamente la problemática de la seguridad jurídica del planeamiento y de los actos posteriores basados en él.

La problemática de la lentitud en la concesión de las licencias urbanísticas es un problema endémico, creciente y presente en la gran mayoría de las administraciones locales del estado.

Ha habido diversos intentos y metodologías para tratar de resolver o reducir el alcance del problema, pero hasta ahora no han pasado de ser buenos intentos con escasos resultados.

Este problema tiene una incidencia muy significativa en tres ámbitos esenciales, cada uno de los cuales engloba una serie de elementos de gran trascendencia para la sociedad:

(a) La actividad económica. La lentitud en el tiempo efectivo de resolución de las licencias urbanísticas es un factor clave que, a menudo, incide sustancialmente en el desarrollo de la actividad económica. No se trata únicamente del impacto que, sin duda, genera en la actividad del sector de la construcción como consecuencia de la distorsión que produce en la planificación de las nuevas actuaciones, y por tanto, en la programación de la contratación de mano de obra y materiales, factores aún más agravados en contextos de escasez de mano de obra e inflación de precios de los materiales, sino que va más allá.

Más grave aún es el impacto negativo que puede causar en la actividad productiva de otros sectores, especialmente aquellos en los que la seguridad respecto a la programación temporal de las actuaciones se convierte en un elemento determinante para su viabilidad. La implantación de nuevas industrias o sedes de empresas también tiene en cuenta, además de otros muchos factores, las previsiones sobre los tiempos en los que podrá hacerse efectiva su entrada en funcionamiento, lo que depende de la previsión sobre la fiabilidad de las administraciones para resolver en tiempos razonables las autorizaciones, así como las posibles modificaciones que puedan requerirse en el futuro debido a necesidades sobrevenidas.

(b) El acceso a la vivienda. En un período como el actual, donde el acceso a la vivienda constituye una problemática de primer orden, el factor del tiempo de tramitación y obtención de las licencias urbanísticas para su construcción, una vez superado el proceso previo de tramitación y vigencia del planeamiento que debe prever la implantación de las nuevas viviendas —proceso que a menudo se cuantifica en décadas—, resulta un factor determinante que incide de manera directa en las posibilidades reales de llevar a cabo la efectiva construcción de las viviendas.

La respuesta al grave problema de falta de vivienda en los entornos urbanos del país requiere procesos ágiles en todas las fases de su largo y complejo itinerario de programación, planificación y ejecución. El tramo que ocupa la resolución de las licencias debería representar una parte reducida de todo este proceso.

(c) La infracción urbanística. La excesiva lentitud en la resolución de las licencias de obras también tiene otra consecuencia importante que repercute principalmente en una degradación de la calidad urbana del conjunto de las ciudades. En ámbitos con una importante actividad de ejecución de obras, especialmente cuando se trata de obras de menor entidad —principalmente de reforma o rehabilitación en edificios existentes—, en los que los plazos de otorgamiento de las licencias son excesivamente largos, se producen con frecuencia situaciones de inicio de obras sin la preceptiva licencia que, en muchos casos,

conducen posteriormente a la materialización de actuaciones no conformes con el planeamiento urbanístico.

1. Problemática y principales factores determinantes.

En una época en la que los procesos evolutivos de la sociedad, en su conjunto y, particularmente, en los ámbitos social, demográfico y económico, son cada vez más rápidos y cambiantes, y requieren respuestas ágiles y moduladas en función de los diferentes factores que inciden en estas problemáticas y sus soluciones, y en la que, al mismo tiempo, existe un abanico de instrumentos tecnológicos de gran capacidad operativa, adquiere una urgencia inaplazable la necesidad de resolver de manera eficaz, ágil y rápida los procesos administrativos de verificación y autorización de las actuaciones que afectan a la transformación constante de las ciudades.

Asistimos a la paradoja de que, en plena era de desarrollo e incorporación de las tecnologías digitales y de la revolución que estas están produciendo en todos los ámbitos de la sociedad, los procesos administrativos relacionados con la tramitación y aprobación de los planes urbanísticos, y posteriormente con la resolución y concesión de las licencias urbanísticas, se sitúan en plazos que se dilatan cada vez más y que, en muchos casos, superan ampliamente aquellos que se producían antes de la aparición e incorporación de los actuales medios tecnológicos.

A continuación, profundizamos en el diagnóstico del problema y sus efectos, e intentamos identificar y referenciar los principales factores que, a nuestro juicio, inciden en sus causas.

1.1. Diagnóstico del problema: la lentitud en la resolución de las licencias urbanísticas; causas y factores principales; consecuencias y problemática generada.

La ralentización progresiva de los plazos de resolución de las licencias es un hecho objetivo que afecta a prácticamente la totalidad de administraciones locales de una entidad territorial y demográfica mínimamente relevante. Se trata de una realidad incuestionable que ha quedado de manifiesto a través de las denuncias realizadas por algunos de los sectores más directamente afectados, como los colegios profesionales y las asociaciones empresariales.

El Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña ha elaborado una *encuesta sobre el servicio de licencias de los ayuntamientos de Cataluña*³, mediante la cual, a partir de una consulta voluntaria entre los colegiados que quisieron aportar sus experiencias particulares en proyectos sometidos a trámites de licencia urbanística, se extraen conclusiones en relación con los plazos de tramitación en un total de 39 municipios de Cataluña. Esta encuesta corresponde al período 2020-2021 y complementa otra realizada para el período 2019. Los resultados de la encuesta indican tres conclusiones: **(a)** la media de resolución de las licencias se sitúa en 5,14 meses; **(b)** ningún municipio cumple con el plazo legal de dos meses; **(c)** hay un incremento del 32% en el plazo medio de resolución entre 2021 y 2019.

El aumento de los plazos en la resolución de las licencias preocupa a las administraciones locales en general. De forma recurrente, se anuncian diferentes medidas impulsadas por algunos ayuntamientos para agilizar y acortar los tiempos de resolución de las licencias. Sin embargo, por regla general, estos anuncios difícilmente se traducen en resultados verificables que mejoren estos parámetros. Por el contrario, la situación tiende a empeorar de manera persistente, llegando incluso, en algunos casos concretos, a propiciar la creación de agrupaciones de afectados, como en el caso de la *plataforma de afectados por las licencias*⁴, constituida en el municipio de Sant Cugat a principios de 2021.

Esta problemática ha sido recogida en los informes del Síndic de Greuges de Cataluña en sus respectivos informes al Parlamento de Cataluña de los años 2011 y 2019⁵.

Se trata de un problema que afecta, en general, al conjunto del estado español, tal como se pone de *manifiesto en el Estudio sobre tramitación de licencias: procedimientos y duración*

³ COAC, www.arquitectes.cat. Encuesta sobre el servicio de licencias de los ayuntamientos de Cataluña, elaborada por Open Evidence S.L. Barcelona, julio de 2021. Los resultados de la encuesta deben interpretarse teniendo en cuenta su metodología, basada en las experiencias particulares que los colegiados han querido aportar voluntariamente. Los municipios que aparecen en la encuesta son aquellos sobre los que algún colegiado ha realizado aportaciones. Además de los plazos de tramitación de las licencias, la encuesta evalúa otros aspectos también muy relevantes relacionados con la interacción entre los colegiados y la administración, como la valoración subjetiva del proceso de obtención de licencias, la valoración del acceso a los técnicos municipales, y la valoración de las correcciones indicadas por parte del Ayuntamiento.

Incluye también un apartado específico con una valoración de los resultados referentes al Ayuntamiento de Barcelona, en el que se destaca igualmente un empeoramiento en los distintos indicadores, entre ellos el tiempo de tramitación.

⁴ Nace la Plataforma de Afectados por las Licencias de Obra para visibilizar el 'grave problema' de Sant Cugat. (<https://twitter.com/PalloStq>)https://www.cugat.cat/noticies/societat/152658/neix-la-plataforma-d_afectats-per-les-licencies-d_obra-per-visibilitzar-el_greu-problema_-desant_cugat

⁵ Informe al Parlamento 2019. Síndic de Greuges de Catalunya. Febrero de 2020. Pág. 174. 21. "EL DERECHO DE DEFENSA EN LOS PROCESOS URBANÍSTICOS. A partir de las quejas recibidas en materia de urbanismo, el Síndic de Greuges ha observado diversas prácticas de las administraciones que intervienen en la actuación urbanística de los particulares que dificultan o, incluso, impiden el derecho de defensa de sus intereses o los de la colectividad. Cabe recordar que el artículo 24 de la Constitución establece el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces o tribunales en el ejercicio de sus derechos o intereses legítimos. Los reiterados y diversos requerimientos de enmiendas a los proyectos presentados para obtener licencia son a menudo motivo de queja ante el Síndic porque retrasan la obtención de la autorización e imponen ajustes a los proyectos que las personas solicitantes consideran injustificados. El requerimiento de enmiendas es un acto administrativo pensado para dar a las personas interesadas la posibilidad de completar su solicitud antes de que la Administración la evalúe y tome una decisión definitiva. Sin embargo, el Síndic ha constatado que, a veces, se utilizan con fines diferentes a la función que prevé la ley. En ocasiones, ocultan una valoración negativa del proyecto por parte del personal técnico municipal. Así, obligan a la persona interesada a ajustar la petición a sus directrices, con la advertencia de que si no lo hace dentro del plazo concedido, se entenderá que desiste de la solicitud. Hay que tener en cuenta que no es lo mismo una resolución por desistimiento que una resolución negativa, motivada y recurrible. Por lo tanto, se debe tener cuidado y evitar que las enmiendas no sean resoluciones denegatorias encubiertas. En ningún caso pueden privar a quien solicita una licencia de defender sus intereses si no está de acuerdo con las prescripciones de los servicios técnicos municipales."

de los trámites⁶, emitido por el Defensor del Pueblo en septiembre de 2015, y que también queda reflejado en diversas noticias de prensa que evidencian el alcance de este problema en un conjunto de poblaciones repartidas por el estado: Madrid, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia, Málaga, Ciudad Real, Arjona, Teruel, Logroño y Vigo son algunos ejemplos que constatan la existencia de esta problemática⁷.

En los apartados siguientes intentaremos profundizar en la identificación y el análisis de las principales causas y factores que inciden en la persistencia y el progresivo agravamiento de este problema, que podríamos calificar como endémico.

1.2. La insuficiente dotación de los equipos técnicos.

En primer lugar, podemos señalar un primer factor que resulta casi común a la mayoría de los supuestos, que consiste en la falta de los recursos humanos y técnicos necesarios para abordar y resolver, en plazos adecuados, los complejos procesos de revisión técnica de los proyectos y la verificación del cumplimiento del amplio abanico de normativas y disposiciones que abarcan los diversos ámbitos técnicos y disciplinares.

Los procesos de verificación y revisión de los proyectos basados en la normativa actual resultan bastante diferentes a los que se aplicaban hace unos cuarenta años. Las principales materias reguladoras que regían en la concesión de las licencias urbanísticas hasta mediados de los años 90 del siglo pasado venían determinadas principalmente por:

- **El planeamiento urbanístico** que, habitualmente, venía expresado mediante regulaciones paramétricas, a menudo claras y bien estructuradas en torno a los principales tipos de ordenación bajo los cuales se articulaban: alineación a vial, edificación aislada y volumetría específica. De manera progresiva, se fueron incorporando otras regulaciones urbanísticas en materia de protección del patrimonio arquitectónico y de preservación de los ambientes urbanos.
- **La normativa sectorial**, limitada básicamente a la normativa sobre habitabilidad en los usos de vivienda, y posteriormente, a partir de la aprobación del Código de Accesibilidad de Cataluña (Decreto 135/1995, de 24 de marzo, de desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas, y de aprobación del Código de accesibilidad), en relación con la accesibilidad en los edificios.

⁶ Estudio sobre tramitación de licencias urbanísticas: Procedimientos y duración de los trámites. Defensor del Pueblo.

Madrid, septiembre de 2015. En este estudio se realiza un análisis sobre la problemática y los plazos de resolución de las licencias de los municipios de Madrid, Barcelona, Valencia, Vigo, Cáceres, Pamplona, Algeciras, Irún, Villena y Úbeda.

⁷https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.economiademallorca.com/opinion/angel-hoyos/retrasos-concesion-licencias-obras/20240226214627091518.html&ved=2ahUKewj44pnn_b2KAxUT87sIHWXXHL0QFnoECD0QAQ&usg=AOvVaw3BWuN1Q871f63D6skiHSL5

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/es-responsable-la-administracion-en-el-aumento-del-coste-de-la-construccion-y-el-retraso-de-las-licencias/&ved=2ahUKewj44pnn_b2KAxUT87sIHWXXHL0QFnoECD8QAQ&usg=AOvVaw3MDVN4u-AAvt3REehXah2F

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.malagahoy.es/malaga/tapon-urbanismo-malaga-informe-cultura_0_2002179055.html&ved=2ahUKewirh5iu_r2KAxV_iv0HHWwGhM4QFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw1sUlpUxm6d94Bt_8KKMF

- **Las ordenanzas municipales** que, en el caso de algunos municipios, contenían regulaciones propias en materia de habitabilidad y condiciones de los hogares y que, posteriormente, a partir de finales de los años 90 y, en otros casos aún más reducidos, fueron incorporando regulaciones en materia de sostenibilidad: reutilización de aguas grises e instalación de paneles solares.

Nos encontrábamos ante unos marcos regulatorios mucho más limitados y acotados que los actuales, lo que permitía procesos de revisión y verificación mucho más ágiles.

Los equipos técnicos y administrativos configurados para hacer frente a la tramitación de las licencias urbanísticas, que en momentos determinados podían responder razonablemente a las necesidades de dar respuesta a unos plazos de resolución asumibles, a menudo se han mantenido estables a lo largo de los años sin que en la mayoría de los casos se hayan redimensionado para hacer frente a las nuevas dificultades surgidas como consecuencia de la gran ampliación normativa, producida principalmente a partir de principios de los dos mil. Las administraciones locales, en su gran mayoría, han venido manteniendo el dimensionado de los equipos en función de los volúmenes de licencias a tramitar, intentando atender, siempre con retraso, a los posibles incrementos que se han producido en períodos de intensificación de la actividad económica, siempre de manera diferida en el tiempo, pero sin atender a la necesidad de dar respuesta no solo al mayor número sino también a la mayor complejidad.

Este criterio restrictivo a la hora de dotar los equipos necesarios, consecuencia fundamentalmente de las dificultades endémicas que arrastran las administraciones locales y, por lo tanto, de la dificultad de incrementar el capítulo II de los presupuestos municipales, se vio aún más acentuado a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria de 2007, la consiguiente crisis económica y la implementación de las drásticas recortes y restricciones presupuestarias aplicadas a todas las administraciones públicas y con una especial incidencia sobre las administraciones locales.

La Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria, representó un punto de inflexión en las dinámicas de gestión y dotación de recursos humanos en el conjunto de las administraciones públicas del país, con una especial incidencia sobre los equipos especializados en la tramitación de las licencias urbanísticas. En una etapa durante la cual los volúmenes de licencias solicitadas fueron descendiendo de forma abrupta, se produjo, en la mayoría de los casos, un proceso de reducción de los equipos humanos dedicados a la resolución de las licencias urbanísticas. A menudo, las principales recortes de recursos se aplicaron en lo que registraba una mayor reducción de la demanda de servicios y de los ingresos generados, en este caso, por el impuesto de construcciones.

Esta reducción de recursos humanos se ha ido recuperando con posterioridad, de manera a menudo muy reducida y con un amplio desfase entre los momentos en los que se indicó un proceso de recuperación de la actividad de la construcción, a partir de 2015, y la incorporación efectiva de nuevos efectivos. Por lo tanto, se ha consolidado una brecha muy importante entre los recursos disponibles y los niveles crecientes de la actividad, que se ha acentuado aún más en los últimos tres años en los cuales el repunte de la construcción ha ido aumentando de forma creciente.

1.3. Los principios jurídicos de la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación.

En este punto conviene establecer y relacionar los principios jurídicos de la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación. Son los fundamentos que guían la actuación de la administración pública en este ámbito, para asegurar el equilibrio entre el interés público y los derechos de los particulares, siendo de especial interés su relación, ya que son los rectores de la actividad administrativa en general y la de urbanismo y edificación en particular.

Sirva este inciso como directriz normativa y reglamentaria de la cual no nos podremos apartar en la actuación administrativa, tanto general como de aplicación concreta al urbanismo y a la edificación.

Una posible relación de estos principios normativos, a aplicar y considerar, sería la siguiente:

1.3.1 Principios generales del derecho administrativo

- **Legalidad:** La actuación administrativa en general y en el ámbito urbanístico y de edificación debe estar respaldada por una norma con carácter legal o reglamentario.
- **Proporcionalidad:** Las medidas de intervención deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas al objetivo que se persigue.
- **Objetividad e imparcialidad:** Las decisiones administrativas deben basarse en criterios objetivos, sin que haya lugar a la discriminación o a la arbitrariedad.

1.3.2 Principios específicos en el uso del suelo y la edificación.

- **Sostenibilidad ambiental:** Ya en 1978, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo⁸ definió la sostenibilidad como "Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Y en 2006, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea⁹ estableció que "El desarrollo significa que las necesidades de la generación presente deben ser satisfechas sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades... Se trata de preservar la capacidad de la Tierra de sostener la vida en toda su diversidad y se basa en los principios de democracia, igualdad de género, solidaridad, estado de derecho y el respeto por los derechos fundamentales, incluyendo la libertad y la igualdad de oportunidades para todos. Busca la mejora continua de la calidad de vida y el bienestar en la Tierra para la

⁸ World Commission on Environment and Development 1987.

⁹ Council of the European Union, 2006, 2.

presente generación y las futuras. En este sentido, promueve una economía dinámica con pleno empleo y un alto nivel de educación, protección médica, cohesión social y territorial y protección medioambiental, en un mundo pacífico y seguro, respetando la diversidad cultural."

En el ámbito de la sostenibilidad, permanecen plenamente vigentes los principios del economista Herman E. Daly, aplicables a la actividad urbanística, como el principio de irreversibilidad cero, de la extracción sostenible, del vaciado sostenible, de la emisión sostenible y de la selección sostenible de tecnologías.

El principio de irreversibilidad cero implica evitar cualquier residuo que no sea biodegradable (como el caso del fibrocemento).

El principio de extracción sostenible hace referencia a que los recursos renovables no deben utilizarse a un ritmo superior al de su generación o producción.

El de vaciado sostenible implica que se debe tener cuidado de que la explotación de recursos no renovables sea igual al ritmo de creación de recursos sustitutos renovables.

La emisión sostenible hace referencia a que las sustancias contaminantes no deben producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente.

Y, por último, la selección sostenible de tecnologías se refiere a que deben favorecerse las tecnologías que aumenten la productividad de los recursos frente a aquellas que incrementen la cantidad de recursos procedentes de extracción, como productos de ahorro y tecnología que facilite el reciclaje de materiales.

Estos principios de Daly son de aplicación directa a la actividad urbanística, tanto de planificación como de construcción.

- **Función social de la propiedad:**

El uso del suelo y la edificación deben cumplir una función social, subordinándose al interés general.

La función social de la propiedad es un principio jurídico que establece que el derecho a la propiedad privada establecido en el art. 33.1 CE no es absoluto y, tal como ya señala el propio texto constitucional en el apartado 2 del mismo artículo, la función social del derecho a la propiedad privada delimitará su contenido por norma legal.

Esta concepción implica que el uso y disfrute de los bienes debe contribuir al bienestar colectivo, armonizando los derechos individuales con las necesidades de la comunidad.

En Cataluña, la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda desarrolla también este principio, especialmente en relación con las viviendas desocupadas de manera permanente e injustificada.

- **Equilibrio entre desarrollo y conservación:** es un principio fundamental para armonizar y garantizar un desarrollo que, de la mano del principio de sostenibilidad, satisfaga las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras.

Implica que la urbanización de los espacios determinados por el planeamiento urbanístico debe planificarse y ejecutarse de manera que se minimice el impacto ambiental y se preserve la biodiversidad.

- **Participación ciudadana:** es esencial para garantizar que el desarrollo urbanístico responda a las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Este proceso permite a los ciudadanos su implicación activa en la planificación, diseño y ejecución de los proyectos urbanísticos, dando como resultado una mayor transparencia, legitimidad y adecuación a las realidades sociales, siendo imperativa, en la actualidad, en la tramitación de los POUM una previa participación ciudadana.

1.3.3 Principios urbanísticos:

- **Planificación:** El uso del suelo debe estar regulado por planes urbanísticos que definan sus finalidades.
- **Jerarquía normativa:** Los planes urbanísticos deben respetar la normativa legal superior, estatal y autonómica, e integrarse en los instrumentos de planificación territorial.
- **Desarrollo equilibrado y sostenible:** Se debe evitar la dispersión urbana, fomentando modelos eficientes y compactos en la medida deseable para cada proyecto urbanístico.

1.3.4 Principios de protección y disciplina:

- **Conservación y rehabilitación:** Los edificios deben mantenerse en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y habitabilidad.
- **Protección de la legalidad urbanística:** La administración tiene la obligación de controlar y sancionar, en su caso, las infracciones urbanísticas y proceder al restablecimiento de la legalidad alterada.
- **Seguridad jurídica:** La intervención administrativa debe garantizar la previsión y transparencia de las actuaciones en materia urbanística.

El conjunto de principios expresados tiene como finalidad asegurar un uso racional, equitativo y sostenible del territorio, cumpliendo con los objetivos de interés público establecidos en la legislación urbanística y ambiental.

1.4. La taxonomía, formalización, formulación y tramitación del planeamiento urbanístico. Análisis de un modelo obsoleto. Dispersión y complejidad en los contenidos del planeamiento como factor determinante en la problemática de la resolución de las licencias.

La formulación del planeamiento urbanístico ha experimentado una clara evolución que en la mayoría de los aspectos debe valorarse como muy positiva en términos de calidad de las propuestas y determinaciones, de rigor en su fundamentación, de sensibilidad en relación con elementos como la integración en los entornos urbanos, atención a los problemas de la movilidad sostenible, la prevención de la dispersión y la segregación urbana, la sostenibilidad ambiental y económica de las nuevas ordenaciones, la preservación e integración del patrimonio arquitectónico y cultural de las ciudades. Sin embargo, esta evolución indiscutible se basa en gran parte en instrumentos de expresión gráfica y normativa que no han evolucionado lo suficiente y que no han sido capaces de incorporar con eficacia los nuevos retos que debe abordar el planeamiento urbanístico de la actualidad.

Los instrumentos de representación y expresión de las propuestas de ordenación siguen siendo en gran parte subsidiarios y continuistas respecto a las técnicas disciplinarias que se desarrollaron e implantaron en los nuevos planeamientos surgidos a principios de los años ochenta del siglo pasado.

La implementación de nuevas herramientas tecnológicas, como los sistemas de información geográfica que, a partir de principios de los años 2000, permitieron integrar la información gráfica y alfanumérica, supuso un gran avance, que se tradujo gradualmente en una importante mejora en cuanto a la integración entre los textos normativos y las determinaciones del planeamiento. En definitiva, supuso un gran salto cualitativo que ha permitido mejorar tanto la integración entre los contenidos normativos gráficos y escritos de los planes, como facilitar su consulta pública y aplicación mediante los instrumentos telemáticos (web), los cuales han aportado transparencia y facilidad en su interpretación a la hora de elaborar los proyectos.

Sin embargo, este importante avance, producido a partir de la incorporación de estos medios tecnológicos, ha sido totalmente insuficiente en relación con la necesidad de adaptar e integrar los contenidos del planeamiento a la diversidad de elementos que conforman el entorno físico de las nuevas edificaciones y sus requerimientos funcionales, ambientales, energéticos y tecnológicos.

Nos encontramos ante unos planeamientos urbanísticos que han ido incorporando sucesivamente nuevas capas de contenidos y de determinaciones cada vez más diversas, utilizando lenguajes diferentes entre cada una de ellas y con una falta de estructura común que las relacione.

Al mismo tiempo, los agentes que intervienen en el proceso de elaboración y verificación técnica de las figuras de planeamiento, equipos redactores y técnicos municipales y autonómicos, no han sido capaces de generar una taxonomía común que pueda servir de marco de referencia para la elaboración de los nuevos planeamientos. Cada plan urbanístico se expresa mediante un lenguaje propio que, a menudo, adopta aspectos comunes de otros

planeamientos que sirven de modelo de referencia, pero que al mismo tiempo incorpora formas propias de expresión que responden al criterio libre de los redactores, pero que no mantienen ningún nivel de homogeneidad respecto a los demás planes.

A lo largo de los últimos años ha habido algunos intentos de sistematización del lenguaje gráfico y normativo del planeamiento urbanístico. El más destacado es el documento de *Sistematización del planeamiento urbanístico*. Códigos de identificación en el planeamiento urbanístico de enero de 2008, elaborado por la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat¹⁰, y que es de obligada incorporación en la formalización de los planes urbanísticos. Pero lejos de suponer un verdadero mecanismo de sistematización de la articulación del planeamiento, es un código de homogeneización de los contenidos esenciales del planeamiento a efectos de poderlo traducir al lenguaje común que se aplica al Mapa Urbanístico de Cataluña (MUC), con un alcance meramente informativo que no permite extraer directamente todos los contenidos normativos del planeamiento.

Ante esta dispersión de lenguajes y formas de estructurar los contenidos del planeamiento, que se acentúa progresivamente conforme se producen nuevas figuras, el único instrumento posible hasta ahora para lograr un cierto nivel de homogeneidad entre las determinaciones de las diferentes figuras que operan sobre un determinado ámbito territorial es la figura del texto refundido del planeamiento general. Este es un instrumento muy útil que, en muchos casos, permite lograr una coherencia y continuidad entre los diferentes contenidos de los planeamientos, facilitando en gran medida la interpretación y aplicación de las determinaciones y los parámetros reguladores.

Por lo tanto, se convierte en una herramienta muy útil tanto para la elaboración de los proyectos como para su supervisión en cuanto a los contenidos urbanísticos de los mismos. No obstante, se trata de instrumentos de muy compleja elaboración y actualización, por lo que su existencia está muy limitada a pocos municipios que han logrado con éxito su redacción y aprobación. Cabe señalar que, en casos muy concretos, puede llegar a adquirir el carácter de documento normativo debido al criterio extremadamente restrictivo que actualmente aplican las comisiones de urbanismo de la Generalitat de Cataluña.

1.5. La creciente complejidad y diversidad del marco normativo. Incidencia en la problemática de las licencias.

Este factor, al que ya nos hemos referido en apartados anteriores, se convierte en uno de los más determinantes sin duda a la hora de explicar las causas de la creciente dificultad y dilatación de los procesos de resolución y otorgamiento de las licencias, así como también de la formulación y aprobación del planeamiento urbanístico.

¹⁰ Sistematización del planeamiento urbanístico, Códigos de identificación en el planeamiento urbanístico. Enero 2008. La necesaria sistematización del planeamiento urbanístico, así como la unificación de los criterios de codificación, posibilitarán la refundición de la nueva regulación urbanística aprobada (en formato sintético) y la rápida actualización de la situación urbanística vigente. También permitirá explotaciones sectoriales de los datos, gráficos y alfanuméricos, para una visión detallada de las líneas jurídico-legales que definen la ordenación urbanística de cada municipio y de los sistemas urbanos del territorio de Cataluña.

En el ámbito del planeamiento, la evolución del marco legislativo y reglamentario ha sido intensa y sostenida, lo que ha hecho que cada vez sea más amplio y complejo el abanico de normas y disposiciones que es necesario incorporar tanto en la redacción del planeamiento como en su proceso de tramitación.

1.6. El exceso y la obsolescencia de los mecanismos de control previo aplicados sobre procedimientos anacrónicos e ineficientes. Síntoma y factor determinante del problema.

El régimen de verificación previa, propio de las licencias, responde a una tradición de largo recorrido, que parte de las primeras leyes de ensanche y mejora de las poblaciones surgidas en el segundo tercio del siglo XIX y de la legislación de régimen local y los reglamentos de obras y servicios de los años 20 del siglo XX. Este régimen se ha ido trasladando hasta la actualidad a través de la Ley de Régimen Local y el Reglamento de Obras y Servicios y en paralelo en la legislación urbanística preconstitucional; la Ley del Suelo de 1956 y la Ley del Suelo de 1975 (*Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*) y su Reglamento de Disciplina, *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. Posteriormente, se ha trasladado a las sucesivas legislaciones autonómicas de urbanismo y, en particular, a la legislación catalana hasta la actualidad a partir de la Ley de Urbanismo, *Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo* y, posteriormente, su reglamento *Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*.

En el Reglamento de Protección de la legalidad urbanística se contempla y se desarrolla la figura de la comunicación previa y la comunicación de obras como instrumentos nuevos que van orientados hacia la línea de delegar en los técnicos y los promotores la responsabilidad sobre la adecuación normativa de determinadas intervenciones en la edificación. En concreto, en su exposición de motivos se indica que:

El capítulo 2 regula el régimen de comunicación previa de actos determinados no sujetos a licencia y de los cuales, si así lo establecen las ordenanzas municipales, pueden tener establecido este régimen de comunicación en sustitución del régimen de licencia que les correspondería. La comunicación previa es una manifestación de voluntad de la persona interesada ante la administración urbanística, que le permite la ejecución posterior del acto sujeto a este régimen, que, en el caso de ejecución de obras, requiere la determinación de un plazo cierto para llevarlas a cabo. En este sentido, la comunicación previa no es un instrumento de intervención administrativa preventiva; sin embargo, se opta por regularla inmediatamente después de las licencias urbanísticas, dado que es un régimen que se configura como sustituto del otro en supuestos determinados. En todo caso, la comunicación previa no limita la potestad administrativa de protección de la legalidad urbanística frente a los actos ilegales que se pretendan amparar en la comunicación mencionada.

El artículo 8.1 a) del Texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, reconoce la potestad reglamentaria de los entes locales. Asimismo, el artículo 55.1 a) del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, establece que las corporaciones municipales están facultadas para intervenir en la actividad de los ciudadanos mediante la aprobación de ordenanzas. El artículo 187 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, modificado parcialmente por la Ley 3/2012, de 22 de febrero, y por la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña e impulso de la actividad económica, establece los actos sujetos a licencia urbanística. Como novedad también de la Ley 16/2015, se añade el artículo 187 bis por el cual se amplían los actos sujetos a comunicación previa previstos hasta el momento. El artículo 22 de la mencionada ley modifica el texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y añade un apartado 8 al artículo 9 del texto refundido de la Ley de urbanismo, con el siguiente texto:

El planeamiento urbanístico y las ordenanzas sobre edificación y uso del suelo no pueden establecer condicionantes en los usos del suelo que conlleven restricciones al acceso o al ejercicio de las actividades económicas que vulneren los principios y requisitos establecidos por la Directiva de servicios. Por reglamento, deben regularse las razones imperiosas de interés general que, de acuerdo con la misma Directiva de servicios, permitan exceptuar su aplicación. Estas restricciones deben ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y quedar debidamente justificadas en la memoria del plan en ponderación con el resto de intereses generales considerados en el planeamiento.

En consecuencia, modifica el artículo 187 del texto refundido de la Ley de Urbanismo, en el que establece cuáles son las obras sujetas a licencia y cuáles a comunicación. Asimismo, se han sucedido una serie de disposiciones normativas con plena incidencia en el texto que se revisa, como el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Los supuestos de intervención mediante la comunicación previa están definidos en el artículo 71 del Reglamento, y pueden concretarse en el marco de las ordenanzas municipales. A modo de ejemplo, la *Ordenanza Municipal Reguladora de los expedientes urbanísticos del municipio de Sabadell* en su artículo 12 contempla los siguientes supuestos:

Están sometidas al régimen de comunicación previa en el Ayuntamiento las actuaciones no incluidas en los artículos anteriores, y aquellas que, de acuerdo con la legislación de ordenación de la edificación, no requieran la elaboración de un proyecto técnico:

a) La reparación, la rehabilitación, la pintura de revestimiento de fachadas y la sustitución de carpinterías exteriores de edificios existentes no catalogados, siempre que no alteren la composición general exterior.

- b) *La realización o modificación de aberturas en fachadas que no alteren la composición general exterior.*
- c) *La reparación no estructural de cubiertas y tejados.*
- d) *La reforma, la rehabilitación o la sustitución de elementos interiores de viviendas y locales, y en general, todas las obras de redistribución interior y las obras de reforma que no afecten sustancialmente los elementos estructurales.*
- e) *La reparación o sustitución de tuberías y desagües.*
- f) *La colocación de toldos de protección solar en la fachada de plantas bajas a la vía pública o en plantas piso.*
- g) *El montaje y la colocación de pérgolas prefabricadas.*
- h) *La construcción de las vallas definitivas de las parcelas y solares, excepto en edificios y entornos protegidos.*
- i) *La colocación de rótulos, carteles, velas, marquesinas y paneles de publicidad en edificios y entornos no protegidos.*
- j) *La tala de vegetación arbustiva o de árboles aislados en suelo urbano, excepto los árboles catalogados.*
- k) *La instalación de antenas de telefonía, salvo los supuestos que exijan licencia de obras mayores según la legislación de telecomunicaciones.*
- l) *La construcción de nuevas instalaciones en edificios existentes, como chimeneas, paneles solares fotovoltaicos con potencias iguales o superiores a 10 kW, paneles solares térmicos superiores a 7,1 m² o aparatos de climatización que no requieran proyecto técnico.*
- m) *Trabajos de soporte para intervenciones arqueológicas previas en fincas o entornos protegidos.*
- n) *El cambio de uso de los edificios y las instalaciones, excepto a uso residencial.*
- o) *La primera utilización y ocupación de los edificios.*
- p) *La formalización de operaciones jurídicas que, sin constituir o modificar un régimen de propiedad horizontal, simple o compleja, impliquen un incremento del número de viviendas, establecimientos u otros elementos susceptibles de aprovechamiento privativo independiente respecto de los autorizados en una licencia urbanística anterior.*
- q) *Los actos sujetos a intervención que se realicen en suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado, y que estén amparados en un proyecto de actuación específica o en un plan urbanístico que ordene con el mismo detalle los terrenos afectados, siempre que no requieran la elaboración de un proyecto técnico de acuerdo con la legislación sobre ordenación de la edificación.*

La mencionada Ordenanza de Sabadell, en su artículo 13, contempla los siguientes actos sujetos al régimen de declaración responsable:

1. *Las actuaciones relacionadas en este artículo, dada su escasa entidad técnica, son:*

- a) *Sustitución de pavimentos que no alteren el estado de cargas del edificio.*
- b) *Sustitución o nueva instalación de revestimientos interiores (azulejos, estucados, enlucidos, etc.).*
- c) *Sustitución de carpinterías interiores, sin modificación del hueco ni del dintel.*
- d) *Colocación, reparación y sustitución de techos falsos.*
- e) *Sustitución de aparatos sanitarios, lavaderos, mármoles y muebles de cocina, sin modificar la estructura ni la distribución interior de la vivienda.*

f) Ayudas de albañilería para creación o modificación de instalaciones interiores (agua, luz, gas), sin afectar a paredes de carga.

g) Trabajos de limpieza y desbroce de solares y jardinería que no impliquen modificación del nivel de tierras ni tala de árboles.

h) Instalaciones de escasa dificultad técnica relativas a la eficiencia energética (aire acondicionado de tipo doméstico, paneles solares fotovoltaicos para autoconsumo con potencia inferior a 10 kW y paneles solares térmicos de 7,1 m² o menos).

.../..

4. No está sujeto a la declaración responsable cuando las actuaciones enumeradas en el punto 1 se realicen en bienes inmuebles catalogados o en entornos protegidos.

Así pues, nos encontramos ante un amplio abanico de supuestos de intervención en el uso del suelo y la edificación que están exentos del régimen de licencia previa y que han sido transferidos al régimen de comunicación previa y de declaración responsable, lo que conlleva el traslado de la responsabilidad respecto a la adecuación de las actuaciones al cumplimiento de la normativa vigente hacia los promotores y los técnicos.

Nos encontramos, por tanto, ante la coexistencia entre dos modelos de intervención: el modelo clásico heredado de las legislaciones de régimen local y de ensanche del siglo XIX y principios del XX que focaliza las intervenciones de los particulares en la figura de la licencia previa, y el nuevo modelo que parte de las directivas europeas, que opta por la transferencia de la responsabilidad respecto al ajuste al marco normativo de las intervenciones hacia los agentes de la edificación.

Esta transferencia de responsabilidades, que históricamente habían sido principalmente atribuidas a la administración y derivadas hacia los promotores de las actuaciones y los técnicos que las supervisan, representa un primer paso orientado en la línea del **principio de responsabilidad** de las personas ante sus actos y sus decisiones¹¹, y bajo el concepto de "asumir la responsabilidad", cuando de la conducta de un sujeto (persona o empresa) se han derivado consecuencias negativas —que no se habrían producido si se hubiera actuado con la debida diligencia—, significa que el sujeto admite: «Sí, soy el causante de esto», se lamenta y repara los daños o acepta el castigo previsto. El principio de responsabilidad, tal como lo formula Hans Jonas, en *Das Prinzip Verantwortung*¹², que da prevalencia al sentido preventivo (prever las consecuencias negativas de determinados actos y evitarlas) sobre el punitivo (aceptar el "castigo" por haber cometido actos nocivos).

¹¹ Manuel Luis Rodríguez U. 30 de maig de 2011. «El principio de la responsabilidad».

¹² Hans Jonas Suhrkamp, *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, 1979. *El Principio de Responsabilidad*, como intento de ética para la civilización tecnológica, se publicó por primera vez en 1979, unas semanas antes de la fundación del Partido Verde. El efecto invernadero aún no había llegado a la conciencia general. Hoy, los efectos del cambio climático son evidentes: inundaciones en los inviernos cálidos, incendios forestales en los veranos secos. Sin embargo, en su obra fundamental sobre ética ambiental, Jonas formuló respuestas a preguntas morales urgentes hace ya cuatro décadas, que ahora vuelven a estar en el centro de la agenda gracias al movimiento "Fridays for Future": ¿Somos responsables de la continuidad de la humanidad? ¿De la Tierra? ¿Cada individuo tiene un deber? ¿Y cómo se puede motivar a los estados y sus instituciones a actuar? Jonas defiende una ética radical de la responsabilidad ecológica a la que individuos, corporaciones y gobiernos están igualmente sujetos. Al hacerlo, es tan crítico con nuestra fe incondicional en la tecnología como con la dinámica de mantenimiento del poder en los sistemas democráticos, en los que solo se piensa en el futuro hasta las próximas elecciones como máximo. Su demanda de la "prioridad del mal pronóstico sobre el buen pronóstico" es más actual que nunca.

Profundizar en este principio jurídico en el sentido de intensificar el criterio de responsabilidad por parte de los agentes de la edificación, buscando un reequilibrio entre la responsabilidad patrimonial de la administración y la responsabilidad del sujeto, debería permitir ampliar aún más los supuestos de intervención que actualmente se encuentran todavía sujetos al régimen de licencias y poder transferirlos al régimen de declaración responsable y en determinados supuestos al de comunicación previa.

Se trataría, en definitiva, de reducir sustancialmente el volumen de actos sujetos a licencia y dar una mayor preeminencia a la responsabilidad profesional principalmente por parte de los técnicos que intervienen en la redacción de los proyectos y la ejecución de las obras, trasladando al ámbito de la comunicación previa y en menor medida al de la declaración responsable, una parte del listado actual de las intervenciones sometidas a licencia.

2. Algunas líneas de mejora iniciadas.

La resolución o, al menos, mejora de este problema endémico que afecta al conjunto de las administraciones locales del estado y que se ha acentuado de manera muy importante en los últimos años, ha centrado la preocupación de los poderes políticos y ha suscitado la reclamación por parte de colectivos y representantes de los sectores empresariales y de los colegios profesionales, con el fin de buscar vías de solución al mismo.

Han sido muchas las reflexiones en el marco de jornadas, artículos y propuestas que han surgido en los últimos tiempos buscando soluciones al problema.

También podemos destacar algunas iniciativas y líneas de actuación que se han puesto en práctica con el objetivo de lograr una mejora esencial en el problema de la excesiva dilación en la resolución de las licencias, y otras que aún no han llegado a cristalizar de forma definitiva, pero que representan nuevas líneas de trabajo que apuntan hacia posibles caminos alternativos.

Hagamos un repaso de las que creemos tienen mayor relevancia.

2.1. Nuevas experiencias, buenas prácticas y nuevas líneas de actuación planteadas: Informe de idoneidad técnica.

El Ayuntamiento de Barcelona implementó en 2011 la figura del informe de idoneidad técnica, que está recogida en la *Ordenanza reguladora de los procedimientos de intervención municipal* en las obras, aprobada por acuerdo del Consejo Plenario del 25 de febrero de 2011.

El Informe de Idoneidad Técnica tiene como objetivo verificar que el proyecto y la documentación técnica, indicados en la guía de la consulta previa final, cumplan con los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad.

El 23 de diciembre de 2013, mediante el Decreto de la Alcaldía, se regula el sistema de habilitación y funcionamiento de las entidades colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona para la verificación y el control urbanístico de las obras. El objetivo de la Ordenanza es la mejora y simplificación de los procedimientos y la emisión de un informe de idoneidad técnica para garantizar que el proyecto y la documentación técnica correspondientes a los

regímenes de licencia de obras y comunicación (inmediata y diferida) cumplan con los requisitos de idoneidad documental, suficiencia y adecuación normativa. Dentro de esta habilitación se diferencian dos modalidades: la A y la B.

- La modalidad A, que comprende las funciones de verificación y acreditación.
- La modalidad B integra las funciones de control de ejecución y de comprobación.

De acuerdo con el art. 2 de la LOE, son los siguientes:

- Edificios de carácter permanente, públicos o privados, cuyo uso principal esté en el grupo administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- Edificios plurifamiliares y unifamiliares.

El informe de Idoneidad Técnica debe acreditar el cumplimiento del Código Técnico de la Edificación, verificándose todos los documentos básicos, como son las condiciones de seguridad, especialmente en materia de prevención de incendios, accesibilidad, habitabilidad, las condiciones exigidas por la legislación sectorial en relación con el uso o actividad, y el cumplimiento de aspectos concretos de la normativa y el planeamiento urbanístico.

Con la modificación de la Ley de urbanismo, apartado 3 bis art. 188, cada municipio puede exigir como requisito la solicitud de licencia o comunicación previa, la aportación de un informe de idoneidad técnica emitido por una entidad colaboradora para verificar que el proyecto o documentación técnica cumpla con la normativa estatal, autonómica y los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad que exigen las ordenanzas municipales.

Otros municipios han suscrito posteriormente acuerdos con colegios profesionales para implantar y desarrollar el visado de idoneidad técnica, como es el caso de Lleida, convenio firmado el 5 de agosto de 2020 entre la Paeria y el COAC¹³ para el inicio del proceso de implantación, y Manresa¹⁴, convenio firmado entre el Ayuntamiento y los colegios profesionales de arquitectos, arquitectos técnicos e ingenieros el 14 de febrero de 2024¹⁵. Actualmente, varios municipios de Cataluña se encuentran en distintas fases de preparación de convenios para la implantación de este instrumento.

Anteriormente se había puesto en práctica la implantación del informe de idoneidad técnica en el municipio de Sabadell mediante un convenio suscrito con el COAC en 2008, pero su desarrollo fue muy testimonial y la duración de este convenio finalizó a los dos años. También cabe destacar el caso de Sant Cugat del Vallès, que en el período 2017-2019 llevó a cabo todos los pasos para la implantación del informe de idoneidad, incluida la modificación de su ordenanza de licencias¹⁶, y finalmente suspendió su implementación.

¹³ <https://www.paeria.cat/ca/actualitat/noticies/5872>

¹⁴ <https://www.paeria.cat/ca/actualitat/noticies/5872>

¹⁵ <https://www.regio7.cat/manresa/2024/02/14/lajuntament-manresa-salia-amb-els-98162753.html>

¹⁶ <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022019004604>

Por tanto, a día de hoy, la única experiencia verificable sobre la aplicación de este sistema es la de la ciudad de Barcelona, con una experiencia desde su implantación efectiva de diez años. La valoración sobre su efectividad puede calificarse como dual.

Por un lado, la valoración generalizada por parte de los profesionales en términos generales es muy positiva en cuanto a la agilidad y fiabilidad del sistema que actualmente es gestionado por parte de diez entidades colaboradoras de la Administración, incluyendo entre estas los tres colegios profesionales de arquitectos, arquitectos técnicos e ingenieros.

Las tareas de revisión del contenido documental de los proyectos y del cumplimiento de la normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, que se realizan por parte de las entidades colaboradoras, se llevan a cabo de manera ágil, cumpliendo los plazos establecidos y manteniendo una coherencia y coordinación en cuanto a los criterios de interpretación de las distintas regulaciones. Aparte de la agilización de los procesos y los plazos, es destacable también la calidad de los servicios prestados en cuanto a la atención de consultas, soporte técnico a los técnicos y resolución de dudas interpretativas.

Sin embargo, si bien en una fase inicial de la aplicación de este sistema se constató una reducción muy significativa de los plazos globales de resolución de las licencias, progresivamente se han ido incrementando nuevamente estos plazos y actualmente la media para la obtención de una licencia de obras mayores en el Ayuntamiento de Barcelona se sitúa en 8,2 meses, según la encuesta del COAC mencionada en apartados anteriores.

El factor que acaba influyendo en este periodo prolongado de resolución de las licencias recae en la parte referente a la emisión de los informes específicos, como en el caso del Patrimonio, y de manera primordial en la fase de verificación técnica del cumplimiento de la normativa urbanística y las ordenanzas municipales.

Por lo tanto, aunque la efectividad del mecanismo del informe de idoneidad técnica es evidente, su incidencia final en el proceso global de resolución de las licencias se ve muy lastrada por los retrasos que se producen en la fase de verificación municipal de las condiciones urbanísticas y de las ordenanzas municipales.

Así pues, cabe concluir que, aunque represente un instrumento muy ágil en cuanto a la verificación de la normativa sectorial, acaba topando con la falta de agilidad de la parte de revisión por parte municipal, que en ocasiones presenta contradicciones entre la revisión técnica realizada por las entidades colaboradoras y la que posteriormente se produce por parte de los técnicos municipales. No obstante, debe valorarse especialmente su efectividad en el ámbito concreto sobre el cual opera, y el hecho de que en su ausencia, muy probablemente, los plazos totales serían aún significativamente más altos.

2.2. Casos de mejora significativa, Sabadell.

En el caso concreto del municipio de Sabadell se puede establecer un análisis comparativo entre la situación muy crítica en cuanto a los plazos de resolución de las licencias registrada en el año 2019 y la actualidad.

A principios de 2019, el plazo para la emisión del informe técnico por parte de los servicios municipales se situaba en cerca de siete meses de media, y el plazo total para la obtención de las licencias estaba en 9,2 meses de media según la encuesta del COAC, colocando a Sabadell como el municipio con el plazo más largo de los 28 municipios analizados. A partir de ese momento, se tomó conciencia, por parte de los responsables municipales, de la gravedad de esta situación y la necesidad inaplazable de aplicar medidas efectivas para revertirla.

Desde entonces hasta la actualidad, a lo largo de los últimos cinco años se han implementado una serie de acciones, que inciden en diferentes aspectos, que han permitido mejorar de manera gradual la situación inicial y alcanzar un marco actual bastante estable en el cual, según los últimos datos disponibles, sitúan el plazo para la emisión del informe técnico actualmente en 1,3 meses. El tiempo total hasta la emisión del informe se ha reducido en un **80,6%**.

El logro de estos plazos de emisión de los informes técnicos, en base a los cuales se puede pasar a resolver las licencias en los casos en que no haya enmiendas a incorporar y se hayan recibido los informes sectoriales correspondientes, o bien se procede a la notificación de los mismos a los técnicos autores de los proyectos para que presenten las enmiendas pertinentes, se ha podido consolidar a lo largo del presente año 2024 después de afrontar dos factores de distorsión previos: la pandemia de 2020 y el confinamiento posterior, y la gestión de recursos humanos debido a bajas y los procesos de estabilización de funcionarios. El seguimiento de estos plazos se monitoriza quincenalmente.

Panel de seguimiento quincenal de los datos sobre emisión de informes de licencias:

DATOS A 15 de diciembre de 2024

Evolución de las licencias de **obras mayores solicitadas** y presupuesto de ejecución material (PEM)

2023 (de 01.01 al 15.12): 193 expedientes PEM: 112.979.533 €

2024 (de 01.01 al 15.12): 218 expedientes PEM: 116.173.496 €

Tiempo de respuesta (terminio entre la data de solicitud y la data de admisión del informe técnico)

1 mes y 3 semanas

Número de expedientes pendientes de informar (estoc)

30

DATOS A 30 de noviembre de 2024

Evolución de licencias de **obras mayores solicitadas** y presupuesto de ejecución material (PEM)

2023 (de 01.01 al 30.11): 176 expedientes PEM: 106.031.292 €

2024 (de 01.01 al 30.11): 210 expedientes PEM: 115.482.450 €

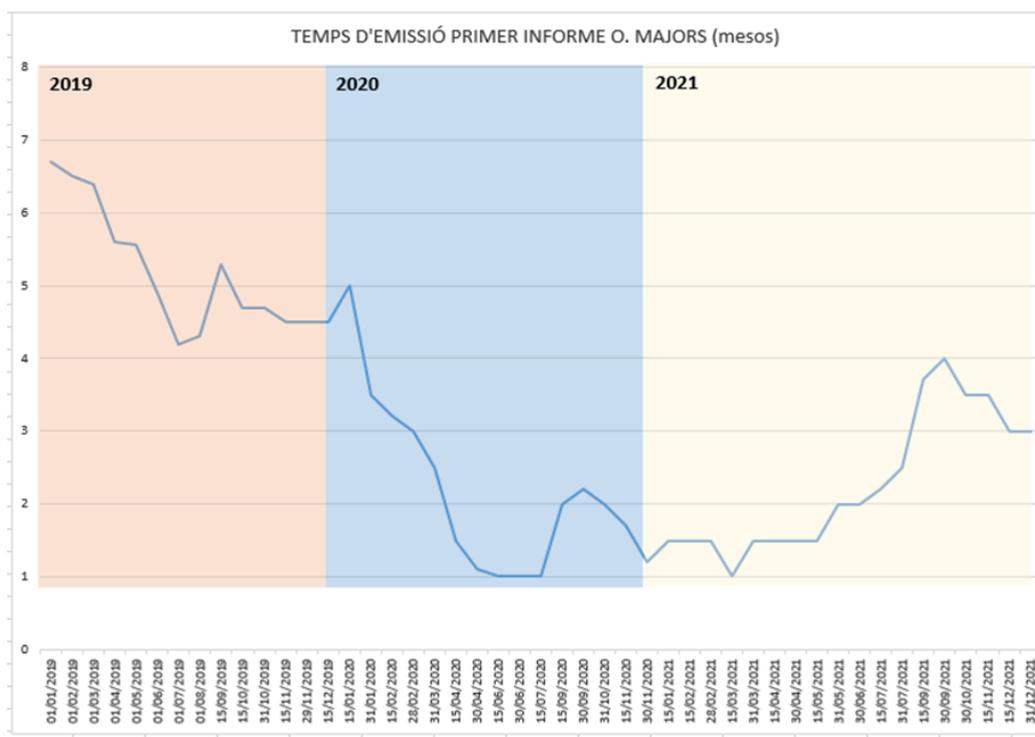
Tiempos de respuesta (terminio entre la data de solicitud y la data de admisión del informe técnico)

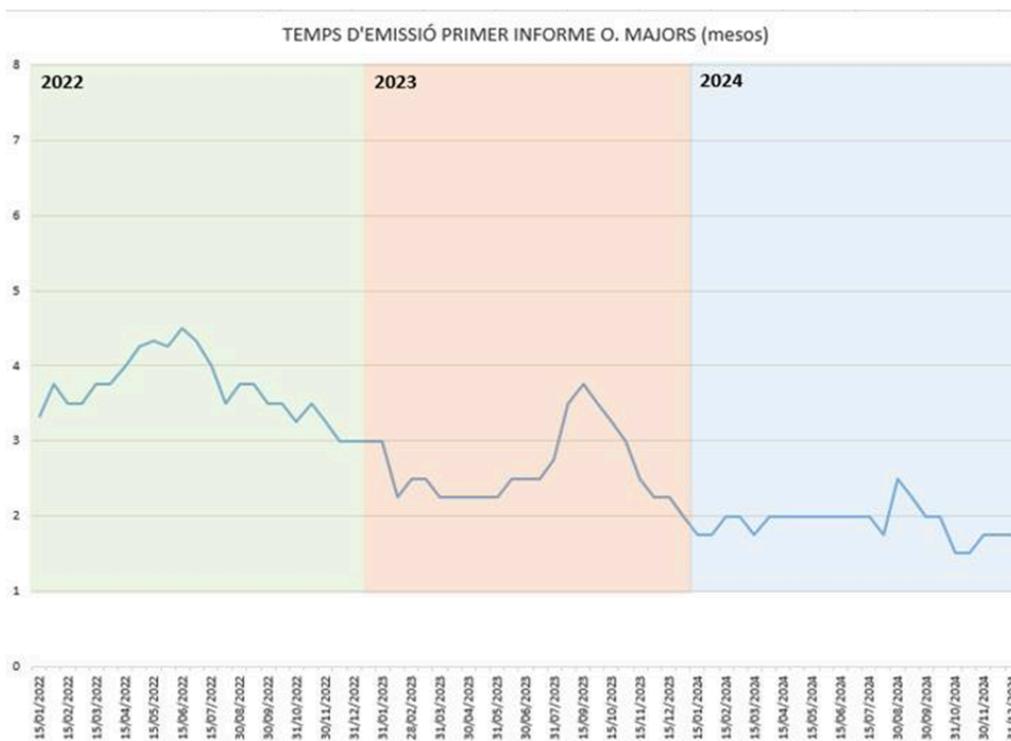
1 mes y 3 semanas

Número de expedientes pendientes de informar (estoc)

32

(fuente: Servicio de Licencias y Disciplina del Ayuntamiento de Sabadell)





Evolució de los plazos de emisió de los informes de licencias.
(fuente Servicio de Licencias y Disciplina Ayuntamiento de Sabadell).

Los factores que han permitido lograr esta reducción sustancial de plazos y revertir una situación completamente impensable inicialmente en cuanto a los plazos totales de resolución de los expedientes son los que detallaremos a continuación y parten, en primer lugar, de una voluntad muy determinada de cambiar la situación inicial.

El punto esencial inicial, para poder plantear medidas de mejora, vino determinado por la voluntad política, por parte del nuevo equipo de gobierno, de lograr como uno de los objetivos estratégicos prioritarios dentro de la agenda de actuaciones, la reversión de la situación inicial y el logro de unos niveles “razonables” en los plazos globales de tramitación.

Esta voluntad expresada de forma muy clara parte, por un lado, de la constatación del problema existente y, por otro, de la conciencia sobre la importancia estratégica para el futuro de una ciudad, en este caso Sabadell, de poder resolver las tramitaciones administrativas que afectan a la producción de nuevas viviendas, a la implantación de nueva actividad económica y a la renovación y rehabilitación del parque construido con criterios de máxima agilidad y eficiencia.

El abordaje del problema y sus soluciones parte, no solo de la voluntad de resolverlo, sino de la asunción de su verdadera dimensión y de su priorización, no únicamente como uno de los muchos objetivos a alcanzar, sino como uno de los objetivos estratégicos hacia los cuales orientar recursos y estrategias.

Se parte de la plena conciencia de que el problema de la falta de agilidad administrativa no es únicamente una consecuencia de las limitaciones inherentes a la falta de medios de la administración pública y que hay que asumir resignadamente, que lo que aparentemente podría resultar únicamente un problema de eficiencia administrativa, en realidad interpelan directamente a principios tan esenciales para la ciudadanía como el derecho a la vivienda, el derecho a la buena administración derivado del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)¹⁷, al desarrollo de la actividad económica y el fomento del empleo, y finalmente al prestigio y el posicionamiento estratégico del municipio dentro de su contexto global y su capacidad de atracción y desarrollo de nueva actividad productiva.

La priorización del problema y el objetivo de que deje de serlo, no solo que se pueda reducir sustancialmente, es un primer requisito previo sin el cual muy difícilmente se podrían obtener mejoras significativas. A partir de la asunción del problema y la determinación del objetivo estratégico y prioritario de revertirlo, se implementan una serie de mecanismos para corregir la situación creada.

A) Fomento de la cultura del servicio público y de la ética en la administración.

Los principios de la ética en la administración pública, en su mayoría expresados a través de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, abarcan una serie de categorías relacionadas con los conceptos de buen gobierno y buena gestión. De todas estas categorías, se debe destacar especialmente la que se refiere, tal como la define el Dr. Juli Ponce, al *deber administrativo de la diligencia debida, y un derecho correlativo de los ciudadanos a la proscripción de la deficiente actividad o inactividad administrativa*¹⁸.

Asimismo, entre los principios del servicio público, destaca uno especialmente determinante en relación con el abordaje de las tareas de revisión y tramitación de las licencias urbanísticas: la Centralidad de las personas, que puede definirse en los siguientes términos: El ejercicio del servicio público debe orientarse y concebirse desde la perspectiva del interés y las necesidades de las personas a las que se dirige, poniéndolas siempre en el centro de la acción, promoviendo el diálogo y la deliberación con ellas, priorizando a las más vulnerables y

¹⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Artículo 41:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos de forma imparcial y equitativa, y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye, en particular:

- El derecho de toda persona a ser escuchada antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente;
- El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de confidencialidad y secreto profesional y comercial.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por parte de la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una respuesta en esa misma lengua.

¹⁸ Ponce Solé, J. (2024). La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: un canvi de paradigma encara ajornat a Catalunya. Revista Catalana De Dret Públic, (69), 48-68.
<https://doi.org/10.58992/rcdp.i69.2024.4274>

relacionándose de manera respetuosa y personalizada. Código ético del servicio público de Cataluña¹⁹.

Ambos elementos, el concepto del servicio público entendido en su más amplia expresión y el principio de la ética en la administración pública, asumidos e impregnados por la cultura de los equipos técnicos y administrativos, en este caso en el ámbito de la tramitación de las licencias urbanísticas, nos conducen a uno de los factores esenciales, el más determinante de todos, a la hora de poder abordar de manera satisfactoria la resolución del problema.

La incorporación de los principios del servicio público y la ética en el ejercicio de la función pública en su verdadera y más amplia dimensión por parte de los equipos y los responsables que los lideran representa, sin duda, el factor más importante de todos.

La proyección de estos principios sobre las tareas que deben desarrollar los técnicos que informan las licencias se traduce en pautas de trabajo que podemos sintetizar en torno a los siguientes rasgos esenciales:

- **Empatía** ante las necesidades y problemáticas de la ciudadanía. Actitud permanente de entender la dificultad que a menudo plantea para los profesionales la resolución completa de un proyecto, dando respuesta satisfactoria al amplio abanico de requisitos normativos que debe cumplir, y apoyo hacia ellos, colaborando en identificar los aspectos críticos de mayor dificultad en su resolución y sugiriendo o aportando posibles vías de solución para facilitar la tarea de los técnicos externos. Asumir que la función del técnico municipal no debe limitarse únicamente a la revisión de los proyectos con la mera detección de sus posibles deficiencias, sino que, una vez detectadas, y según su nivel de dificultad, debe contribuir, en la medida que sea posible, a facilitar al técnico autor del proyecto, como ciudadano al que sirve y compañero de profesión, la respuesta a las mismas. El ejercicio de esta forma de trabajar aporta dos beneficios fundamentales: (a) agilizar los plazos de resolución de las deficiencias y, por tanto, acortar el período total para la resolución de las licencias, (b) instaurar y fomentar un marco de calidad hacia la ciudadanía y, muy particularmente, hacia los profesionales.

- **Proactividad** en el ejercicio de las funciones de revisión e informe de los expedientes. Criterio permanente de buscar la máxima celeridad en los trámites, de facilitar las vías de solución más ágiles y eficientes, garantizando siempre el cumplimiento de los preceptos y los procedimientos. Capacidad de discernir entre los contenidos sustantivos y los contenidos formales, priorizando la resolución efectiva de los primeros y buscando fórmulas ágiles para resolver los segundos.

- **Contextualización** de las diferentes normas y disposiciones que rigen el marco regulador y de los múltiples factores que intervienen en la configuración de los proyectos. Visión amplia y de conjunto de todos estos factores y capacidad de integrarlos según su grado de trascendencia e incidencia en los proyectos. Superar interpretaciones parciales y compartimentadas que distorsionen el abordaje integral de las soluciones y que impidan la resolución integrada de las deficiencias técnicas de los proyectos.

¹⁹ Acuerdo GOV/164/2021, de 26 de octubre, de adopción del Código ético del servicio público de Cataluña por parte del Gobierno de la Generalitat y la Administración de la Generalitat y las entidades de su sector público.

- **Corresponsabilidad** y cultura de trabajo en equipo, entre los diferentes miembros de los equipos y por parte de los responsables hacia los mismos. Asunción de los posibles errores o carencias de los equipos por parte de sus responsables, en orden directamente proporcional a su nivel jerárquico, a partir del principio básico de que la infalibilidad en el ejercicio de cualquier actividad es inviable, que la actividad comporta inevitablemente ciertos márgenes de error que deben evitarse en la mayor medida aplicando la máxima profesionalidad y rigor, pero que al mismo tiempo deben asumirse de manera positiva en los casos en que los errores se hayan producido, buscando soluciones a los mismos y evitando en todo momento la culpabilización de las personas que hayan intervenido de buena fe en ellos. Se trata de relegar el dicho “quien no hace nada, nunca se equivoca” y aplicar el otro dicho “solo quien no hace nada, es quien se equivoca”²⁰.

- **Formación** de los equipos. Ante un marco normativo tan cambiante, diverso y complejo, es especialmente necesario priorizar la formación continua de los técnicos que deben supervisar los proyectos. La formación debe ser continua atendiendo a las modificaciones y novedades normativas que se van produciendo, y también abarcando ámbitos que vayan más allá de los aspectos estrictamente técnicos y que tienen una proyección relevante sobre los métodos y las herramientas de trabajo.

B) Dotación y gestión de recursos humanos.

Un factor muy importante es la dotación suficiente de los medios humanos necesarios para dar respuesta a los volúmenes de expedientes que se deben informar y tramitar. Como hemos visto anteriormente, la reducción y la infradotación de los equipos es una realidad bastante presente en la mayoría de administraciones, particularmente en el caso de las locales, en gran parte como consecuencia de la insuficiencia de recursos económicos que las acompaña de manera endémica y de los efectos profundamente negativos, aún no del todo superados, de las políticas presupuestarias restrictivas aplicadas a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Sin disponer de los recursos humanos suficientes no es posible alcanzar los plazos de resolución de los expedientes adecuados. El dimensionamiento adecuado de los equipos técnicos y administrativos es fundamental. En este aspecto es esencial hacer un diagnóstico preciso de las necesidades concretas, sin infravalorarlas, y también evitando caer en el error de sobredimensionarlas.

En el caso concreto del municipio de Sabadell, el Servicio de Licencias y Disciplina contaba a principios de 2019 con un total de nueve técnicos dedicados al informe de licencias y comunicaciones de obras y primeras ocupaciones. En el momento actual, cuenta con un total de doce técnicos dedicados a las mismas funciones. Por tanto, ha habido un incremento del 33,3% de recursos técnicos y una reducción del 80,6% del plazo de emisión de los informes, manteniéndose el volumen de expedientes a niveles similares a lo largo de todo el periodo.

²⁰ Joan Brossa i Cuervo, *Els qui no s'equivoquen mai, són els qui no fan res*, Barcelona, 1919 - Barcelona, 1998). Citación completa: [...] los que no se equivocan nunca, son los que no hacen nada. Me parece que es Russell quien dice que la misma naturaleza nunca se equivoca porque no propone ninguna afirmación. Fuente: Leída en el libro de entrevistas a Joan Brossa de Jordi Coca (1992): Joan Brossa, *olvidar y caminar* (La Magrana, Barcelona).

Uno de los retos que deben afrontar las administraciones públicas es la dificultad de incorporar nuevos recursos humanos, no solo por la carga presupuestaria que conlleva, sino también por la complejidad y lentitud de los procesos de convocatoria, selección e incorporación del nuevo personal, y finalmente, por la dificultad, a menudo, de atraer a profesionales con los niveles de cualificación y conocimiento necesarios.

El otro reto viene dado por la dificultad de mantener de manera estable en el tiempo las plantillas de personal, por un lado, debido a los altos niveles de movilidad que suelen producirse y que especialmente se han acentuado en los últimos dos años como consecuencia de los procesos de estabilización del personal interino derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de *medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*; y por otro, también debido a la dificultad de cubrir las bajas de larga duración, precisamente por la falta de profesionales cualificados que puedan aceptar contratos temporales de sustitución de bajas.

C) La sistematización del planeamiento urbanístico.

Ante la diversidad de figuras de planeamiento urbanístico tanto derivado como en forma de modificaciones del planeamiento general, con contenidos y determinaciones muy diversos, con lenguajes diferentes, y formatos y orígenes también muy distintos, que se da con frecuencia en la gran mayoría de municipios, y que en el caso de la ciudad de Sabadell se debe a la antigüedad de su planeamiento general, que data de 1993, y que a día de hoy cuenta con un total de 74 modificaciones del planeamiento general y 136 planes derivados; es necesario desarrollar figuras que faciliten en la mayor medida posible la interpretación y aplicación del conjunto de las determinaciones urbanísticas, tanto por parte de la ciudadanía y los profesionales como por parte de los técnicos municipales.

Por ello, se procedió a la elaboración y tramitación de una refundición del planeamiento: *Texto Refundido y Modificación del Plan General Municipal de Ordenación de Sabadell*, que se encuentra accesible en la web municipal a través del geoportal desde diciembre de 2021 como herramienta de consulta y de trabajo para los profesionales y los técnicos municipales.

D) La implementación del expediente electrónico.

A principios de 2022 se implantó en el Ayuntamiento de Sabadell el expediente electrónico a través de la aplicación Open Certiac, lo que ha supuesto un cambio profundo en la forma de gestionar y ejecutar los trámites administrativos, aportando una mayor fiabilidad y agilidad, y se ha convertido en una herramienta decisiva a la hora de acortar plazos, especialmente en lo que respecta a los procesos de firmas y cambios de servicio tramitador.

Actualmente, es una herramienta presente en todos los municipios de gran tamaño y en proceso de implantación en la mayoría del resto, y supone el paso de los sistemas de tramitación que se arrastran desde la administración del siglo XIX hacia una cierta homologación con los procesos tecnológicos del siglo XXI.

La implantación de esta herramienta permite, entre otros avances, la instauración de un mecanismo de acceso al estado de tramitación de los expedientes por parte de los interesados, que permite en todo momento consultar en qué fase se encuentra y cuáles son

los informes o trámites pendientes. Esta aplicación aporta transparencia y agilidad, ya que más allá de las notificaciones y comunicaciones que se producen por los conductos administrativos fijados, permite conocer en tiempo real el estado concreto de tramitación y la documentación pendiente de aportar por parte del promotor del expediente o el técnico del proyecto.

E) La constitución de la Mesa de Licencias.

A finales de 2020 se constituyó en Sabadell una Mesa de Licencias compuesta por responsables políticos y técnicos municipales, así como por representantes de los diferentes colegios profesionales (arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros, abogados y administradores de fincas) y del Gremio de Constructores de Obras de Sabadell y comarca. El objeto de esta mesa es la creación de un marco común de debate y participación de los principales agentes implicados en la tramitación de las licencias urbanísticas, con el fin de compartir visiones y preocupaciones, tanto en relación con los aspectos concretos de la tramitación de las licencias como también con la interpretación de las regulaciones normativas, y el debate y formulación de propuestas de mejora y corrección de las normativas de ámbito municipal.

El desarrollo de esta mesa supone una oportunidad muy valiosa para poder captar de primera mano, y de manera fluida, los aspectos que preocupan especialmente a estos colectivos, así como detectar posibles disfunciones en cuanto a los efectos de los procesos de tramitación de los diferentes tipos de expedientes y poder ir implementando mecanismos de corrección en los mismos. Permite también el conocimiento mutuo de las limitaciones y necesidades tanto por parte de la ciudadanía y los colectivos más directamente implicados como de la administración, en cuanto a las problemáticas que concurren alrededor de las tramitaciones administrativas de las licencias. Se trata, en definitiva, de disponer de una ventana abierta permanentemente entre la sociedad y la administración que permita el intercambio y el conocimiento mutuo de las necesidades, problemáticas y propuestas.

F) La interoperabilidad

Uno de los instrumentos clave para mejorar y facilitar el intercambio y la presentación de la documentación en el ámbito de la tramitación de las licencias, y en particular en lo que respecta a la presentación de los proyectos técnicos, es la interoperabilidad entre administraciones y organismos.

La definición más precisa de este término se puede concretar de la siguiente forma: “La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por parte de las Administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten

nuevos servicios; todo esto facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información.”²¹

En especial, es fundamental implantar la interoperabilidad entre los colegios profesionales y los ayuntamientos para que la documentación de los proyectos que deben someterse al visado obligatorio (los proyectos de ejecución) y los que sean objeto de visado voluntario, una vez hayan sido visados, puedan, sin necesidad de ser presentados de nuevo, ser incorporados directamente al expediente de la licencia de obras.

Además de facilitar y simplificar las gestiones por parte de los interesados, este instrumento permite también alcanzar una garantía máxima de control sobre el contenido de los proyectos y sus posibles modificaciones.

2.3. Nuevas líneas de mejora y enfoque, la inteligencia artificial (IA) y el BIM. Experiencias y nuevas propuestas destacables en otras administraciones y en la Unión Europea.

La necesidad de mejora en los plazos de resolución de las licencias urbanísticas es una preocupación generalizada entre la mayoría de los municipios del estado, como hemos comentado anteriormente.

La conciencia sobre la importancia de poder alcanzar plazos más reducidos es un factor determinante a la hora de buscar nuevas soluciones. Incluso en el caso de municipios que ya han logrado mejoras sustanciales, se sigue persiguiendo el objetivo de reducir aún más estos plazos, como en el caso de Vitoria-Gasteiz, que después de haber conseguido reducir los plazos a casi la mitad, se plantea alcanzar una mayor reducción mediante la incorporación a los procesos de tramitación de sistemas de inteligencia artificial.²²

Otros municipios también están planteando vías similares, como es el caso de Valladolid, que hace poco más de un año anunciaba la previsión de implantar un software de inteligencia artificial para agilizar la tramitación de licencias.²³

También la ciudad de Madrid, que en una rueda de prensa del mes de mayo de 2024, anunció la intención de automatizar la tramitación de licencias para agilizar el desarrollo urbanístico, favorecer el desarrollo económico y el acceso a la vivienda, mediante técnicas de inteligencia artificial.

Estos casos corresponden a experiencias aún muy incipientes que se encuentran en un proceso inicial de desarrollo, pero que se enmarcan dentro de un movimiento más generalizado en el conjunto de las administraciones, en torno a la implantación de los sistemas de inteligencia artificial en la tramitación y gestión de expedientes.

²¹ PAE, Portal de la Administración electrónica Gobierno de España.

²² <https://estrategia.net/noticias/vitoria-agilizara-la-concesion-de-licencias-con-ia>

²³ <https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/ayuntamiento-valladolid-quiere-software-inteligencia-artificial-agilizar-2023-0921000207-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.elnortedecastilla.es%2Fvalladolid%2Fayuntamiento-valladolid-quiere-software-inteligencia-artificial-agilizar-20230921000207-nt.html>

El ejemplo más destacado y avanzado es el del Ayuntamiento de Barcelona, que recientemente ha aprobado el *Protocolo para implantar con garantías la IA en todos los servicios municipales*. Tal como se define en su presentación, siendo un instrumento cuyo fin es crear un protocolo interno para la implementación de sistemas algorítmicos en el ámbito municipal.

Se trata de un documento pionero en cuanto a la regulación y gobernanza de los sistemas algorítmicos en el ámbito local. Es aplicable a cualquier sistema algorítmico impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona, y tiene como objetivo garantizar que estos sistemas se utilicen de manera proporcionada, supervisada y fundamentada, de acuerdo con estándares legales, éticos y técnicos.

Este documento define los mecanismos de salvaguarda de derechos que debe haber en cada etapa de la licitación e implementación de un sistema algorítmico por parte del Ayuntamiento de Barcelona, y establece los órganos de gobernanza y supervisión que velarán para que el impacto de la IA se alinee con los principios éticos.

El protocolo se basa en la propuesta de regulación europea sobre la inteligencia artificial y define, paso a paso, los mecanismos de garantía y salvaguarda de derechos que deben introducirse en cada momento de la implementación de un sistema de inteligencia artificial por parte del Ayuntamiento de Barcelona.²⁴

Otras administraciones locales también están desarrollando instrumentos que, a partir de la aplicación de la inteligencia artificial, permitan agilizar determinados procesos, como es el caso de la Diputación de Barcelona, que recientemente ha implantado un algoritmo basado en inteligencia artificial que confecciona automáticamente los resúmenes de los anuncios que se publican en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB).

Aparte de la inteligencia artificial (IA), el otro pilar tecnológico sobre el cual deberán pivotar las estrategias para la implementación de mecanismos que permitan agilizar y simplificar los procesos de las licencias urbanísticas en los próximos tiempos es, sin duda, la implementación y generalización de los sistemas BIM (*Building Information Modeling*).

Como argumenta el profesor M.F. Errico en su estudio "Il BIM: una, concreta, occasione di sviluppo dello Stato e della cittadinanza digitale":²⁵

...Otro aspecto interesante es su replicabilidad, es decir, la capacidad de adaptarse a diversos microsistemas; por ejemplo, recientemente se ha aplicado el BIM también para la valorización y gestión del patrimonio cultural, el llamado H-BIM (Heritage BIM o Historic BIM), precisamente porque limita el riesgo de dañar el inmueble o cometer errores en la ejecución de las obras de reforma. El uso de H-BIM permitiría, obviamente en un entorno digital, aglutinar, ya en fase de planificación, diversas figuras profesionales (entre ellas historiadores, diseñadores, ingenieros, arquitectos,

²⁴ Protocolo para implantar con garantías la IA en todos los servicios municipales | Barcelona Ciudad Digital | Ayuntamiento de Barcelona.

²⁵ City of Vienna – Chief Executive Office for Strategic ICT, City of Vienna – Chief Executive Office for Construction and Technology, tbw – ODE (the better way – office for digital engineering) – expert consultants for digitisation processes, TU Vienna – Vienna University of Technology – Construction Engineering and Computer, Science WH – Media, ZT-Kammer – Chamber of Civil Engineers, Architects and Engineers for Vienna, Lower Austria and Burgenland

diagnósticos del patrimonio cultural), el órgano de contratación y también los otros órganos implicados, como la Superintendencia. Desde esta perspectiva, el H-BIM podría representar una herramienta no solo para la protección del patrimonio cultural, sino también para la concentración de la gestión, en un solo lugar, de un proceso, aunque complejo.../ ... En este sentido, también sería interesante experimentar con BIM en campos diferentes de los mencionados anteriormente; piensen, por ejemplo, en los impactos positivos si se utilizara para diseñar una ciudad inteligente, o mejor aún, una ciudad contemporánea. El BIM, junto con sus derivados, nos permitiría diseñar un contexto urbano atento a la sostenibilidad ambiental, la regeneración urbana, la cultura digital y la calidad del entorno construido. El BIM tiene mucho potencial y, de hecho, el legislador parece haber tomado nota de sus impactos positivos; Es evidente que, al ser una herramienta tecnológica, está destinada a tomar una nueva configuración a lo largo del tiempo. Por lo tanto, dado el carácter "fluido" del BIM, es necesario adoptar una estrategia administrativa que sea, de hecho, capaz de lograr la transición digital del Estado.

Es decir, la herramienta BIM se erige como un instrumento muy potente que trasciende el ámbito, hasta ahora principalmente reservado al campo de los proyectos y la ejecución de obras, y pasa a adquirir un protagonismo cada vez mayor en los espacios de interconexión con la planificación urbanística y con otros campos específicos que tienen como nexo común la referencia a un determinado ámbito territorial.

A partir de la interconexión digital entre el proyecto y la información georeferenciada del planeamiento urbanístico, es posible articular mecanismos de contraste entre ambos que, con la ayuda de la inteligencia artificial, permitan ejecutar análisis verificadores de manera rápida sobre la concordancia entre ambos niveles: el del proyecto y el de las determinaciones urbanísticas aplicables al lugar concreto sobre el que se ubica.

Fuera del estado, en el ámbito de la Unión Europea, cabe destacar especialmente, por su consistencia propositiva y la visión integrada de los instrumentos que se emplean, el proyecto *BRISE-VIENNA* impulsado por el Ayuntamiento de Viena en colaboración con otros agentes. Es un proyecto pionero en Europa, desarrollado con ayudas de la Unión Europea bajo el programa "*Urban Innovative Actions*" en colaboración con el Ayuntamiento de Viena, la Cámara de Ingenieros Civiles de Viena, Baja Austria y Burgenland, la Universidad Tecnológica de Viena y la ingeniería *ODE (Office for Digital Engineering)*. Su implantación comenzó en 2023, por lo que aún se encuentra en una fase muy inicial de verificación de resultados.

BRISE es el acrónimo de *Building Regulations Information for Submission Involvement* y tiene como objetivo lograr una gestión administrativa más eficiente aplicada a los procedimientos administrativos de autorización de construcciones de edificios. Incorporamos aquí algunos fragmentos más significativos del texto explicativo de la aplicación.²⁶

²⁶ El proyecto de digitalización BRISE pretendía mejorar la administración pública en la ciudad de Viena y, por tanto, la vida de la población. En una "ciudad de distancias cortas" como Viena, permite un trámite administrativo más rápido y eficiente. Los procesos de participación digitales y análogos garantizan el progreso democrático y orientado a los servicios hacia una administración urbana moderna y sostenible. BRISE ha establecido nuevos estándares para los procedimientos de presentación y permisos en la construcción y la edificación. Los resultados del proyecto pueden trasladarse a otros

Esta aplicación es el resultado de la interacción entre tres sistemas tecnológicos integrados: el sistema *Building Information Modeling* (BIM), aplicado a la redacción y ejecución de proyectos urbanísticos y arquitectónicos, la inteligencia artificial (IA) y la realidad aumentada (RA).

La interacción entre estas tres herramientas tecnológicas configura el sistema BRISE, en el cual cada una de ellas opera en diferentes campos y funciones que se interrelacionan de manera integral. El rol de cada aplicación se describe de la siguiente manera:

Building Information Modeling (BIM) es un método de planificación en red para construir modelos basados en información de planificación coordinada de los campos de la arquitectura, la ingeniería estructural y los servicios de edificación. El modelo generado con BIM también es útil en la construcción y operación de edificios. La aplicación BIM de BRISE utiliza el estándar internacional IFC neutro en software de Building SMART. Esto permite que los modelos de presentación de edificios digitales se puedan comparar con los modelos de referencia oficiales en la llamada comprobación de colisiones. Además, las rutinas de prueba se pueden utilizar para buscar y acceder a contenido legal, y se puede crear un informe correspondiente a partir de los resultados.

La inteligencia artificial (IA) pretende permitir que las máquinas realicen tareas "de manera inteligente". La IA se utiliza en BRISE como una combinación de aprendizaje automático y búsqueda semántica inteligente. Permite que las fuentes legales se utilicen más rápidamente como base para la toma de decisiones. Las disposiciones del Plan de uso y desarrollo del suelo de Viena se clasifican automáticamente y los documentos de presentación se clasifican automáticamente. Las firmas, o la falta de firmas, se muestran automáticamente.

ámbitos de la administración y otras ciudades europeas. Las tecnologías innovadoras ayudan a digitalizar las solicitudes y los procedimientos de permisos de edificación, haciendo que todo el proceso sea más rápido, más eficiente, más transparente y menos costoso. Los procesos digitales desarrollados para BRISE se pueden transferir directamente a otros ámbitos de la administración pública. BRISE: construcción en una ciudad en crecimiento. Viena es una ciudad internacional importante cuya población total ha crecido alrededor de 300.000 personas en los últimos 10 años. El crecimiento demográfico también ha implicado un aumento de la actividad de la construcción. Actualmente, la Administración de la ciudad de Viena procesa unas 13.000 solicitudes de edificios cada año. La ciudad de Viena tiene como objetivo proteger y preservar el gran parque de edificios más antiguos de la ciudad, al mismo tiempo que establece estándares sociales, arquitectónicos y ecológicos elevados para los proyectos de nueva construcción. Los procesos de presentación se han vuelto cada vez más complejos. Como resultado, los tiempos de procesamiento para las solicitudes convencionales de construcción en lápiz y papel han aumentado, ya que tardan hasta un año.

.../...

El proyecto BRISE combina métodos de alta tecnología como el modelado de información de edificios (BIM), la inteligencia artificial (IA) y la realidad aumentada (AR) para permitir un procedimiento de permiso de construcción completo, totalmente digital y automatizado. Utiliza modelos de construcción digitales en 3D en lugar de documentos de planificación en 2D. Como resultado, BRISE proporciona una base innovadora para todo el proceso de administración del edificio: desde la planificación y la presentación hasta las inspecciones de la obra y, finalmente, la entrega de la estructura acabada.

.../...

Los trámites digitales de licencia de obras tardan hasta un 50 por ciento menos de tiempo que el procedimiento convencional. Todas las partes implicadas pueden ver el estado actual de la solicitud en tiempo real y en cualquier momento. El sistema empieza a proporcionar retroalimentación sobre el modelo de edificio presentado y, por lo tanto, sobre el proyecto de edificio desde la etapa de inspección preliminar, contribuyendo sustancialmente a la planificación de la seguridad.

.../...

El nuevo procedimiento permite ahorrar tiempo, dinero y energía, tanto para particulares y empresas que solicitan licencias de obras, como para el Ayuntamiento.

.../...

Todos los pasos relevantes desde la planificación del proyecto hasta la aprobación se representan en un modelo 3D generalmente accesible. Esto permite a los ciudadanos interesados ver y entender mejor los nuevos proyectos de construcción en forma de modelos 3D, incluso antes de que comience la construcción.

La realidad aumentada (RA) posiciona modelos en el espacio. Esto permite visualizar proyectos de construcción que aún están en fase de planificación en su forma y efecto futuros, proporcionando una representación realista que se puede mostrar en diferentes dispositivos (tableta, teléfono inteligente, etc.). El proyecto de investigación BRISE persigue dos objetivos generales: por un lado, el establecimiento de procedimientos de homologación sencillos, transparentes y rápidos basados en herramientas digitales; por otro lado, potenciar la transparencia mediante un nuevo enfoque ciudadano. El uso innovador de la RA permite el uso del modelado de información del edificio (BIM), abriendo así posibilidades completamente nuevas en la cooperación entre las autoridades de la construcción y los ciudadanos.



BRISE Vienna Project Management
brise-vienna@post.wien.gv.at

3. Principios y orientaciones hacia la solución del problema.

A partir de las consideraciones realizadas hasta ahora, nos aventuramos a formular lo que consideramos deberían ser los principales elementos clave para abordar y resolver el problema de la falta de agilidad en la resolución de los procedimientos que afectan a los procesos de edificación.

3.1. Promover los principios de la administración ética. Una nueva manera de entender y gestionar el rol de la administración en relación con la ciudadanía y los agentes de la edificación.

Creemos que es totalmente fundamental instaurar y promover, de manera efectiva, los principios basados en el fomento de la administración ética y el servicio público. La administración pública debe tender a superar y detener las metodologías basadas en mecanismos reactivos y restrictivos en relación con las necesidades de la ciudadanía, para pasar a adoptar modelos proactivos y receptivos respecto a las crecientes y cambiantes necesidades.

Es necesario impregnar a los equipos funcionales de los principios y la cultura del servicio público y la buena administración, proyectándose con actitudes empáticas hacia la ciudadanía, y buscando permanentemente soluciones a los problemas planteados, ayudando y colaborando con los profesionales externos a la administración, dejándolos de ver como posibles rivales y pasando a tratarlos como compañeros de profesión con intereses y misiones diferentes, pero no necesariamente enfrentados, todo mientras se mantiene la vigilancia permanente sobre la garantía y prevalencia del interés público por encima del interés de los particulares.

También se debe instaurar, en todos los niveles, la cultura de la eficiencia, de la máxima diligencia, de la economía de recursos y trámites administrativos con la salvaguarda de la legalidad y la corrección de los procedimientos, sin extralimitaciones.

Finalmente, también se debe fomentar la cultura de la corresponsabilidad por parte de todos los niveles orgánicos y de la protección a la actuación de buena fe por parte del funcionariado, asumiendo y gestionando positivamente los errores no intencionados que puedan cometerse y al mismo tiempo valorar y reconocer el trabajo bien hecho y el esfuerzo en avanzar en el cumplimiento de los objetivos.

La promoción de una cultura de servicio no se puede improvisar ni dar por supuesta. Se debe trabajar de manera sistemática y efectiva, con formación de calidad que tenga la capacidad de motivar y estimular al funcionariado y que no se limite a una mera repetición rutinaria de contenidos prefabricados, sino también practicando, de manera sistemática, la formación continua mediante la gestión de calidad de los grupos.

También se debe enriquecer mediante la instauración de estímulos y reconocimientos a las buenas prácticas. La administración pública no dispone hoy en día de muchos mecanismos

para otorgar incentivos económicos, por lo que debe suplirlo con otros mecanismos alternativos. El simple hecho de compartir el reconocimiento de los posibles éxitos y no únicamente de los fracasos, así como instaurar métodos de seguimiento del logro de los objetivos establecidos, puede resultar un mecanismo suficientemente efectivo.

3.2. La implantación de nuevos instrumentos: la inteligencia artificial y las nuevas herramientas tecnológicas. Oportunidades y limitaciones.

Estamos asistiendo al inicio de un cambio radical en la actividad de la administración pública. Se trata de un cambio que, de manera más o menos silenciosa, va impregnando al conjunto de la sociedad y configura lo que podría definirse como una nueva revolución sistémica, comparable al nivel de profundidad que tuvieron anteriormente la revolución industrial primero, y posteriormente las revoluciones tecnológicas de finales del siglo XX de la mano de la generalización de los ordenadores y su penetración total en todos los ámbitos productivos, y a principios del XXI con el uso también global de internet y las redes sociales.

La nueva revolución está aterrizando de la mano de la inteligencia artificial y la robotización de la producción. La automatización generalizada de muchos de los campos de actividad hasta ahora dependientes exclusivamente de la mente y de la mano del hombre.

Estos cambios conllevarán cambios muy profundos también en el marco legislativo y procedimental que afectarán a la administración pública. Con toda probabilidad, la administración pública dentro de cinco años tendrá poco que ver con la que hemos conocido históricamente hasta ahora. Por tanto, la incidencia de estos cambios tecnológicos sobre los procedimientos, tal y como los conocemos actualmente, será de una profundidad extrema.

La reciente incorporación del expediente electrónico y, un poco antes, la digitalización de la planificación urbanística y su puesta a disposición de todos los usuarios a través de la red, representan un primer paso hacia la transformación absoluta de los procedimientos y sistemas actuales.

El segundo paso vendrá dado, sin duda, a partir de la aplicación de las técnicas de la inteligencia artificial en la optimización de los procesos administrativos y burocráticos y la gestión de la ingente información que conllevan los contenidos de las normativas y de los proyectos actuales y el cruce entre todos los niveles de contenidos. Y la culminación y plena extensión de este segundo gran paso se producirá mediante la generalización del uso de los sistemas BIM, que permitirá la plena interoperabilidad entre los proyectos y los contenidos de la planificación urbanística y de las normativas de toda naturaleza y condición.

El caso de Viena es un primer referente que marca el camino hacia el que transitarán las administraciones en estos próximos años. Un camino corto que muy pronto será recorrido en la medida en que se producirán desarrollos y aplicaciones tecnológicas que perfeccionen y faciliten la implementación de estos nuevos sistemas.

Estos nuevos instrumentos deberán permitir alcanzar una mayor agilidad y rapidez en los procesos de verificación técnica de los proyectos y en la resolución de las licencias. En ningún caso podrán sustituir, al menos en un futuro amplio e indeterminado, el papel de los

técnicos, que seguirá siendo esencial y central en todo el proceso. De la misma forma que la aparición de los primeros programas informáticos de representación gráfica o de cálculo de estructuras a finales de los años 80 del siglo pasado no postergaron a los técnicos especializados en estas tareas, sino que supusieron ayudas que permitieron potenciar mucho más y garantizar una mayor calidad de su actividad; la implantación y generalización de la IA y del BIM permitirán también optimizar y potenciar la función técnica del personal de la administración, pero no la suplirán.

Por tanto, serán factores muy importantes en los procesos de mejora sustantiva que hay que buscar y alcanzar, pero por sí mismos y de manera única no aportarán todas las soluciones. Será necesario conjugarlos con el resto de las acciones a impulsar.

3.3. La simplificación y clarificación administrativa. Optimización de los procesos, transparencia y corresponsabilidad en la gestión.

Un eje fundamental, que debe abordarse de manera prioritaria en el conjunto de la administración pública, y particularmente también en el ámbito más directamente relacionado con los trámites de expedientes urbanísticos, es el de la simplificación y clarificación de los procedimientos administrativos.

Esta es una prioridad presente actualmente en la mayoría de las administraciones públicas del estado y en el conjunto de la Unión Europea. En un marco procedimental que por un lado ha venido trasladando hasta la actualidad las estructuras heredadas de los primeros marcos legislativos del siglo XIX y que se ha mantenido hasta la actualidad con una escasa evolución, pero que a su vez ha ido incorporando nuevas vertientes derivadas de las legislaciones que se han ido multiplicando especialmente en las últimas décadas, resulta urgente abordar una revisión profunda y un replanteamiento total de los procesos administrativos en general y de los que afectan más directamente a los trámites urbanísticos.

De la mano de la introducción primero de la digitalización administrativa y ahora de la inteligencia artificial, las administraciones están impulsando iniciativas orientadas a este objetivo, pero responden a acciones sectoriales carentes de una visión global impulsadas por diferentes administraciones.

Un intento de abordar el problema, desde una perspectiva general y con la voluntad de abarcar a diferentes niveles de la administración pública, lo encontramos, en otros estados de la Unión Europea, en la iniciativa del Estado Francés de impulso de la simplificación administrativa hacia los diferentes ámbitos de la administración estatal a través del documento “*Plans de simplification ministériels pour 2024 – 2027*” de junio de 2024. Se trata de un plan que plantea una serie de acciones concretas orientadas directamente hacia la simplificación de diferentes procesos administrativos que conciernen a todos los ministerios que integran la administración estatal: Interior, Territorios de Ultramar, Colectividades territoriales y del medio rural, Educación nacional y juventud, Economía, finanzas y soberanía industrial y numérica, Cultura, Transición ecológica y cohesión de los territorios, Justicia, Europa y asuntos exteriores, Enseñanza superior y investigación, Ejércitos, Deportes y juegos olímpicos y paralímpicos, Agricultura y soberanía alimentaria y, Trabajo, salud y solidaridad.

Se trata de un conjunto de medidas concretas de orden muy diverso que afectan a trámites diferentes, pero que parten de un nexo común que se articula en tres apartados:

1. Acelerar el esfuerzo de simplificación para todos los franceses;
 - 1.1. Acelerar la política de simplificación realizada desde 2017.
 - 1.2. Un método común para todos los ministerios.
 - 1.3. Siete compromisos principales para cumplir con las expectativas de los franceses.
2. Trece medidas clave en el año 2024 para simplificar la vida cotidiana de los franceses.
3. Medidas detalladas para la simplificación de los ministerios.

Las palabras clave que se repiten a lo largo de todo el plan son: simplificación, accesibilidad, acompañamiento, facilitación y mejora. Son conceptos que tienen plena vigencia y urgencia en su implementación a todos los niveles de la administración pública de nuestro país.

El análisis de esta problemática requiere una iniciativa potente por parte de los ámbitos y entes administrativos, con capacidad y visión de conjunto, y muy difícilmente podrá ser resuelta por parte de cada ente local por separado. Requerirá un replanteamiento a fondo y de conjunto, si más no, desde el gobierno de la Generalitat a través de la Dirección General de Administración Local en colaboración con las diputaciones y las entidades que representan al mundo local (Federación de Municipios y Asociación de Municipios).

En este mismo apartado, es necesario plantear también la necesidad de disponer de un marco regulador común en materia de tramitación de las licencias urbanísticas que, respetando el principio de autonomía local, permita incorporar las particularidades de cada municipio y, al mismo tiempo, disponer de una regulación sobre los trámites, procesos y contenidos documentales de los proyectos y de los supuestos de intervención, comunes a todos los municipios, superando así la actual dispersión existente a lo largo del territorio. Esta “ordenanza integrada” común facilitaría enormemente la tarea de los profesionales y empresas que deben intervenir en diferentes municipios, aportaría mayor claridad y transparencia, y también aportaría agilidad y reducción de los plazos de tramitación.

3.4. La cooperación administrativa y la interoperabilidad. El papel de las entidades y colectivos. El empoderamiento de la ciudadanía.

En primer lugar, es necesario potenciar y mejorar la cooperación administrativa. El concepto de cooperación aplicado a la esfera de la administración se define por el *Principio de relación entre las administraciones públicas, que implica el ejercicio conjunto de competencias de cada administración pública con el objetivo de sumar esfuerzos y obtener mejores resultados.* (TERMCAT. Diccionario de derecho administrativo).

En este ámbito aún queda un largo camino por recorrer. A pesar de la implantación de herramientas de comunicación e interoperabilidad entre administraciones, particularmente mediante la Administración Abierta de Cataluña (AOC), que con el EACAT ha transformado la manera de interrelacionarse administrativamente las diversas administraciones del país, aún

existe un importante déficit en cuanto a los mecanismos de intercomunicación entre administraciones y mucho más en lo que respecta a la coordinación, que sigue siendo una asignatura pendiente, lejos de estar suficientemente resuelta.

Esta interoperabilidad entre administraciones aún debe alcanzar niveles de eficiencia mucho más elevados, especialmente en lo que respecta a las capacidades de intercambio de documentación de alto volumen digital, tanto en relación al conjunto de las administraciones como, también, respecto a los colegios profesionales, que tienen un papel destacado en los procesos administrativos de las licencias urbanísticas y las comunicaciones de obras a través del visado obligatorio.

De la mano de la mejora de los instrumentos de interoperabilidad, hasta que se pueda alcanzar plenamente su efectividad, es necesario plantear la necesidad de abrir la participación activa en los procesos de resolución de los procedimientos urbanísticos por parte de entidades colaboradoras y colegios profesionales que puedan aportar tareas de revisión técnica de determinados niveles de la normativa de ámbito común, desarrollando y evolucionando la línea iniciada por el Ayuntamiento de Barcelona y ahora impulsada también por otros ayuntamientos de manera individualizada.

A nuestro criterio, tendría mucho más sentido y resultaría más efectivo que, bajo una iniciativa impulsada conjuntamente por parte de las entidades representativas de la administración local, las diputaciones, la Generalitat de Cataluña, y los colegios profesionales, se articulara un marco común de regulación normativa, de interoperabilidad y de gestión administrativa y económica, al que pudieran acogerse los municipios que lo consideren adecuado, para articular y posibilitar estos mecanismos de colaboración entre las entidades colaboradoras de la administración y colegios profesionales, en los procesos de informe de las licencias urbanísticas.

Finalmente, es necesario señalar la existencia de un vacío muy importante en cuanto a la participación y conocimiento por parte de la ciudadanía respecto a los procesos de tramitación urbanística, el cual también debe ser abordado y ordenado. En este sentido, la articulación de mecanismos ordenados y regulados de creación y funcionamiento de mesas de participación y debate respecto a los diversos elementos que concurren en torno al urbanismo y sus procedimientos, abiertos a colectivos representativos de los sectores más directamente afectados, permitiría abrir una puerta hacia un mayor camino de participación, conocimiento y empoderamiento por parte de la ciudadanía en relación a trámites y procedimientos que actualmente presentan niveles de opacidad injustificable. Es necesario considerar, aunque sea a título meramente iniciador, el caso de la participación activa en determinados momentos de su tramitación, de las entidades ambientalistas en los trámites de evaluación ambiental.

En cualquier caso, este déficit debería iniciarse, una vez más, a través de una regulación específica y de clara aplicación por parte de los municipios, formulada previamente por los órganos supramunicipales.

3.5. La reordenación del marco regulador del Urbanismo y de la normativa sectorial. Un planeamiento urbanístico más sistematizado, clarificador y transparente.

El actual marco regulador del Urbanismo, expresado a través de leyes y disposiciones de diversa naturaleza, sometidas a cambios puntuales frecuentes, resulta de una complejidad y dispersión excesivas que dificultan enormemente la interpretación jurídica de sus preceptos y los procesos de verificación técnica de planes y proyectos.

Es imprescindible y urgente formular un código legislativo en el ámbito del urbanismo del país que fusione con total precisión, rigor y fiabilidad el conjunto de disposiciones normativas actualmente dispersas por diferentes leyes y reglamentos. Un código estructurado por libros de contenido temático, bien integrado y sistematizado, con un lenguaje lo más homogéneo posible, y muy principalmente que cuente con los mecanismos de actualización ágil que lo hagan verdaderamente útil. De nada sirve el esfuerzo ingente de elaborar un código legislativo, si posteriormente a su aprobación no se mantiene actualizado en todo momento.

En los últimos años se ha estado trabajando por parte de la Generalitat de Catalunya en la redacción de una **Ley de Territorio** que, en buena parte, pretende alcanzar este objetivo de recopilación integrada y sistematizada de todas las disposiciones que afectan al urbanismo. El objetivo principal de esta ley aún es mucho más ambicioso y plantea una revisión profunda de todo el sistema regulador del uso del suelo y la ordenación del territorio a partir de nuevas premisas ajustadas a las necesidades y las visiones técnicas del momento actual. Y plantea una ordenación y simplificación de los conceptos con el fin de lograr una mayor claridad, simplicidad y efectividad en su aplicación. Es, por lo tanto, una iniciativa enormemente positiva que se alinea plenamente con las necesidades de simplificación, clarificación y transparencia que permitirían un cambio radical en la manera de abordar los procesos urbanísticos. Habrá que ver cómo evoluciona su posible recorrido parlamentario en caso de que finalmente obtenga la aprobación del proyecto por parte del Gobierno.

Este es un objetivo ambicioso que implica una tarea ingente pero que resulta del todo imprescindible para la mejora de la calidad jurídica y administrativa del país y, particularmente, en lo que respecta a la mejora de los procesos que afectan al urbanismo. Ya sea a partir de la aprobación de la nueva Ley de Territorio, o en caso de que finalmente esta no vea la luz, a partir de la elaboración y aprobación de un Código urbanístico, es necesario acometer y resolver, lo más rápidamente posible, el grave problema que supone la dispersión del actual marco legal.

3.6. El reequilibrio entre los procesos de control previo y el de control posterior. Menor tutela previa y mayor exigencia de responsabilidad hacia los agentes de la edificación.

Una línea de trabajo, en paralelo a las demás que hemos tratado, y que ya ha sido mencionada anteriormente, es la de la transferencia de supuestos de intervención actualmente sujetos al régimen de licencia mediante la revisión previa, hacia el ámbito de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables.

Sería necesario revisar de forma rigurosa y profunda todos y cada uno de los diferentes supuestos de las distintas actuaciones posibles en el uso del suelo y la edificación y establecer una nueva clasificación realizada con criterios restrictivos en relación con los casos que deban mantenerse bajo el régimen de licencia.

Desde nuestro punto de vista, determinados supuestos de obras de nueva planta en suelo urbano consolidado de una determinada superficie máxima o número de viviendas que no formen parte de ambientes urbanos protegidos, ampliaciones de edificios existentes que no se encuentren en situación de volumen disconforme o fuera de ordenación, determinados tipos de cambio de usos, y la gran mayoría de las intervenciones que actualmente se encuentran sujetas a la modalidad de licencias “de obras menores” en diferentes ordenanzas municipales de licencias, podrían pasar al régimen de declaración responsable. Evidentemente, esta es una mera opinión inicial expresada a modo de ejemplo, entendiendo que esta revisión debería realizarse de manera rigurosa y colegiada por parte de los diferentes agentes y organismos implicados.

Transferir determinados supuestos de actuaciones de una intervención administrativa ex ante a una intervención ex post, implica transferir de manera efectiva gran parte de la responsabilidad de los actos hacia los agentes que intervienen en la edificación, y muy principalmente hacia la figura de los técnicos autores de los proyectos y de los directores de obras. También implica poner en valor la verdadera responsabilidad de los profesionales y de los colegios que en cualquier caso deben asumir en el ejercicio de su profesión.

Es, en todo caso, un cambio que debería realizarse con plena coordinación y diálogo con los colegios profesionales y en el marco, una vez más, de una regulación común para el conjunto de los entes locales.

3.7. Evolución de los modelos de formalización y representación de los proyectos técnicos. Una necesaria modernización de los instrumentos técnicos y de los contenidos proyectuales y de representación.

Tal como hemos comentado anteriormente, en lo que respecta a la incorporación de las nuevas aplicaciones tecnológicas, es necesario superar la actual diversidad y dispersión en los lenguajes y criterios de representación de los proyectos.

Los colegios profesionales han realizado acciones encaminadas hacia la homogeneización del lenguaje y el contenido estructurado de los proyectos mediante algunas herramientas de contenido documental que suponen un primer paso muy útil y con resultados bastante positivos. Pero es necesario abordar un nuevo paso encaminado a lograr una mayor sistematización y homogeneidad de los contenidos documentales de los proyectos.

Sería necesario establecer y adoptar una guía de contenidos documentales común para los diferentes colectivos profesionales y para el conjunto de los municipios del país, y superar la actual dispersión y dificultad por parte de los entes locales a la hora de resolver aisladamente en cada caso la implementación de guías de contenidos y de procedimientos que deben desarrollar de forma individualizada.

El siguiente paso que debería darse es la obligatoriedad de adoptar el sistema BIM en todos los proyectos que deban ser sometidos a los trámites de licencias urbanísticas. De la misma manera que el Gobierno de la Generalitat ha adoptado la obligatoriedad de este sistema para los proyectos redactados por encargo de esta administración, también debería contemplarse la extensión de este sistema hacia todos los proyectos que deban ser objeto de tramitaciones administrativas por parte de los entes locales, lo cual incluiría también a aquellos redactados por encargo directo de los ayuntamientos.

3.8. Formación específica y dotación adecuada de los recursos técnicos humanos. Nuevos parámetros y criterios en los procesos de formación, selección y contratación del funcionariado.

Este apartado resulta bastante obvio y ya nos hemos referido a él en cierta medida anteriormente. Es imprescindible contar con equipos técnicos dimensionados adecuadamente, con la formación técnica y administrativa adecuada y específica, y con la formación respecto a los valores del servicio público y la buena administración.

Es determinante tanto el factor numérico como el factor cualitativo en la configuración de los equipos técnicos y administrativos que deben asumir los procesos de tramitación de los expedientes urbanísticos.

4. Síntesis de la propuesta: Un nuevo paradigma en el modelo de resolución de las licencias urbanísticas.

4.1.- Legislación específica en relación con los procesos administrativos alrededor de la intervención en el uso del suelo y la edificación, y la planificación urbanística (planificación, licencias urbanísticas, licencias ambientales y de actividades, uso y ocupación). Revisión de los actuales supuestos y modalidades de licencias.

4.2.- Sistema integrado y sistematizado de tramitación administrativa e interoperabilidad documental para todas las administraciones locales.

4.3.- Nuevos modelos de expresión y representación de las propuestas y contraste con la planificación urbanística y la normativa técnica sectorial (¿BIM?,...).

4.4.- Implementación de los principios y criterios de la administración ética. El papel de la administración como apoyo proactivo a las necesidades reales de la ciudadanía.

4.5.- Equipos específicos de alta formación especializada y con instrumentos tecnológicos de apoyo (IA).

4.6.- Transparencia y rendición de cuentas. Verificación de los estándares de calidad y corrección de resultados insatisfactorios.

4.7.- Mecanismos integrados y sistematizados de trabajos colegiados y de colaboración interadministrativa y participativa.

Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge

Avinguda Diagonal, 649
08028 Barcelona
www.cbeh.cat

Redacció de l'informe:

Antoni Serra
Francesc Palau

Codirecció:

Josep Maria Montaner Martorell (Universitat Politècnica de Catalunya)
David Hernández Falagán (Universitat Politècnica de Catalunya)
Montserrat Pareja-Eastaway (Universitat de Barcelona)
Juli Ponce Solé (Universitat de Barcelona)
Josep Ferrer Riba (Universitat Pompeu Fabra)
Judith Gifreu Font (Universitat Autònoma de Catalunya)

Coordinació:

David Hernández Falagán (Universitat Politècnica de Catalunya)