

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

SIMPLIFICACIÓ I ACCELERACIÓ ADMINISTRATIVES EN L'ÀMBIT DE L'URBANISME I L'HABITATGE.

LES LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES COM A PARADIGMA DE LA LENTITUD ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL DELS PROCESSOS DE TRANSFORMACIÓ URBANA.

Elaborat per Antoni Serra i Francesc Palau

ÍNDEX

Introducció	5
1. Problemàtica i principals factors determinants.	8
1.1. Diagnosi del problema: la lentitud en la resolució de les llicències urbanístiques; causes i factors principals; conseqüències i problemàtica generada.	8
1.2. La insuficient dotació dels equips tècnics.	10
1.3 Els principis jurídics de la intervenció administrativa en l'ús del sòl i l'edificació.	11
1.3.1 Principis generals de dret administratiu	12
1.3.3 Principis urbanístics:	14
1.3.4 Principis de protecció i disciplina:	14
1.4. La taxonomia, formalització, formulació i tramitació del planejament urbanístic. Anàlisi d'un model obsolet . Dispersió i complexitat en els continguts del planejament com a factor determinant en la problemàtica de la resolució de les llicències.	14
1.5. La creixent complexitat i diversitats del marc normatiu. Incidència en la problemàtica de les llicències.	16
1.6 L'excés i l'obsolescència dels mecanisme de control previ aplicats sobre procediments anacrònics i ineficients. Síntoma i factor determinant del problema.	16
2. Algunes línies de millora iniciades.	21
2.1. Noves experiències, bones pràctiques i noves línies d'actuació plantejades: Informe d'idoneïtat tècnica.	21
2.2. Casos de millora significativa, Sabadell.	23
2.3. Noves línies de millora i enfoc, la intel·ligència artificial (IA) i el BIM. Experiències i noves propostes destacables en altres administracions i a la Unió Europea.	31
3.- Principis i orientacions cap a la solució del problema.	36
3.1. Promoure els principis de l'administració ètica. Una nova manera d'entendre i gestionar el rol de l'administració en vers la ciutadania i els agents de l'edificació.	36
3.2. La implantació de nous instruments: la intel·ligència artificial i les noves eines tecnològiques. Oportunitats i limitacions.	37

3.3. La simplificació i clarificació administrativa. Optimització dels processos, transparència i corresponsabilitat en la gestió.	38
3.4. La cooperació administrativa i la interoperabilitat. El paper de les entitats i col·lectius. L'empoderament de la ciutadania.	39
3.5. La reordenació del marc regulador de l'Urbanisme i de la normativa sectorial. Un planejament urbanístic més sistematitzat, clarificador i transparent.	40
3.6. El reequilibri entre els processos de control previ i el de control posterior. Menor tutela prèvia i major exigència de responsabilitat cap als agents de l'edificació.	41
3.7. Evolució dels models de formalització i representació dels projectes tècnics. Una necessària modernització dels instruments tècnics i dels continguts projectuals i de representació.	42
3.8. Formació específica i dotació adient dels recursos tècnics humans. Nous paràmetres i criteris en els processos de formació, selecció i contractació del funcionariat.	42
4. Síntesi de proposta: Un nou paradigma en el model de la resolució de les llicències urbanístiques.	43

Hi ha consens generalitzat en que l'aprovació del planejament urbanístic i la seva gestió posterior (ex. llicències) impliquen un consum de temps molt alt, en ocasions d'anys, que frenen el desenvolupament sostenible, afectant negativament l'activitat econòmica. Cal detectar els problemes existents i dissenyar les mesures que es podrien adoptar per accelerar aquests processos i facilitar l'activitat, com ara la simplificació en relació a la cèdula d'habitabilitat que avui en dia s'exigeix, incloent la progressiva automatització de la presa de decisions urbanístiques i d'habitatge mitjançant la utilització de sistemes algorítmics i Big Data, tenint en compte també els límits jurídics existents (Protocol per implantar amb garanties la IA en tots els serveis municipals | Barcelona Ciutat Digital | Ajuntament de Barcelona¹). L'ús d'intel·ligència artificial comença a ser explorada en projectes europeus desenvolupats en ciutats europees (com ara el projecte Brise-Vienna²) susceptibles de ser implementats també a Barcelona.

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

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

Introducció

La creixent complexitat i diversitat de la regulació normativa, tant en l'àmbit del planejament urbanístic com en el de la regulació tècnica i ambiental en l'àmbit de l'edificació, han anat creant un marc de dificultat i de lentitud en els processos de tramitació, tant dels plans i dels seus instruments de gestió, com també en els de resolució de les llicències urbanístiques.

En l'àmbit específic de l'urbanisme, aquest marc de dificultat i lentitud no ha fet més que anar creixent en el decurs de les darreres dècades coincidint, tant amb l'aparició de nous instruments legislatius i els seus corresponents reglaments, com amb les diverses modificacions posteriors que els han anat succeint, cada cop més freqüents i mitjançant figures cada cop més complexes i disperses.

Les modificacions incorporades mitjançant disposicions de caràcter general, tals com lleis d'acompanyament de pressupostos o lleis i reglaments d'agilització i de simplificació administrativa, no han fet més que ampliar cada cop més el grau de complexitat en quant a la seva interpretació i ulterior aplicació. A aquesta complexitat creixent cal afegir-hi també la implementació cada cop més amplia de marcs d'intervenció per part dels diferents àmbits de l'Administració en les diferents fases de la tramitació del planejament urbanístic. Cada cop més organismes de diversa especialitat i naturalesa intervenen en l'emissió d'informes sectorials sovint vinculants que van multiplicant els temps de tramitació de les figures de planejament urbanístic.

En paral·lel a la inflació normativa i reguladora que ve afectant al planejament urbanístic en els darrers vint anys, s'ha vingut produint també una important intensificació de la regulació tècnica en l'àmbit de l'edificació que abasta un ventall molt ampli d'aspectes que, massa sovint, contenen elements contradictoris entre ells. Cal constatar en un gran nombre de casos requeriments tècnics concrets que es veuen afectats per diferents àmbits reguladors que han estat abordats des de visions molt específiques i parcials, que no tenen en compte aspectes més generals o la interacció amb els altres àmbits reguladors.

En aquest apartat ens trobem també no sols amb un ampli desplegament normatiu, sinó també amb un elevat ritme de modificació del mateix. El cas del Codi Tècnic de l'Edificació pot resultar el paradigma d'un bon instrument que sistematitza els diversos aspectes que han de condicionar i garantir els factors qualitatius de les noves edificacions i que substitueix un marc regulador anterior caracteritzat històricament per la dispersió i la manca de sistematització normativa. Però, un cop assolit aquest importantíssim instrument, assistim posteriorment a un procés creixent de modificacions successives en determinats àmbits, que acaben diluint l'efecte inicialment molt positiu d'aquesta sistematització.

Aquesta dispersió i alhora mutació constant dels successius marcs reguladors responen, per una banda, a la necessitat i l'objectiu exigible d'adaptar els requeriments qualitatius dels plans i dels projectes als estàndards de qualitat que requereix la societat en cada moment, tant tècnics com mediambientals i, alhora també, ajustar els seus processos de formulació i verificació als nivells de rigor i de transparència que cal instaurar i exigir.

Però, alhora, es fruit d'una praxi legislativa molt deficient i pròpia del nostre context que ha vingut produint-se sota la lògica massa sovint reiterada de les modificacions realitzades a

partir de visions excessivament conjunturals i mancades d'una mirada més àmplia que sigui capaç de situar en context les conseqüències i l'abast dels diferents aspectes que son objecte de la regulació, utilitzant-se en excés la tècnica legislativa coneguda en el dret comparat com "macchia di leopardo", o la producció de normativa i reglaments superposats entre si.

A tot això, cal afegir-hi també una tècnica legislativa i reguladora força millorable pel que fa a la capacitat de produir textos legals i normatius prou clars i ben construïts i alhora també ben imbricats amb el conjunt de l'univers que conforma el nostre marc legal.

Manca de visió de conjunt, excés de parcialitat, canvis que en molts casos responen a lògiques reactives i conjunturals, inflació creixent en els procediments de tramitació, manca de qualitat en la tècnica jurídica de les regulacions; configuren un conjunt de factors que defineixen el marc sota el qual apareixen dos conseqüències inqüestionables: a) lentitud, complexitat en els procediments administratius tant del planejament urbanístic com de les llicències urbanístiques b) inseguretat jurídica produïda per efecte del creixent nombre de pronunciaments judicials contraris als actes administratius que afecten a la vigència del planejament urbanístic i de les llicències urbanístiques.

En el cas de la formulació i l'aprovació del planejament urbanístic, assenyalar la doble problemàtica d'uns temps de tramitació i aprovació cada cop més dilatats. La mitjana de tramitació de les figures de planejament s'ha multiplicat per més de dos cops en el decurs dels darrers deu anys.

Aquesta complexitat i dilatació creixents en torn als processos i terminis del planejament té un altre efecte que impacta també cada cop més en la dificultat i la problemàtica dels processos administratius d'aprovació del planejament derivat i posteriorment de les llicències i també en la seguretat jurídica dels actes administratius respectius, com a conseqüència de la dificultat d'assumir la necessària actualització i revisió dels planejaments urbanístics d'abast general: els POUM.

El cas més paradigmàtic es el del Pla General Metropolità de Barcelona vigent des de l'any 1976, que ha estat sotmès a una infinitat de modificacions puntuals que han acabat desdibuixant en la seva major part les seves previsions i determinacions inicials i que han donat pas a propostes sovint mancades d'una visió integrada i una perspectiva de conjunt, però també molt sovint objecte d'anul·lacions posteriors en seu judicial, i per tant agreujant de forma molt important la problemàtica de la seguretat jurídica del planejament i dels actes posteriors basats en el mateix.

La problemàtica de la lentitud en l'atorgament de les llicències urbanístiques es un problema endèmic, creixent i present en la gran majoria de les administracions locals de l'estat.

Hi ha hagut diversos intents i metodologies que han intentat resoldre o reduir l'abast del problema però fins ara no han passat de ser bons intents amb escassos resultats.

Aquest problema té una incidència molt significativa en tres àmbits essencials que, cadascun dels quals, engloben un seguit d'elements que tenen una gran transcendència en la societat:

(a) L'activitat econòmica. La lentitud en el temps efectiu de la resolució de les llicències urbanístiques és un factor clau, que sovint incideix substancialment en el desenvolupament de l'activitat econòmica. No es tracta únicament de l'impacte que, sens dubte, origina en l'activitat del sector de la construcció com a conseqüència de la distorsió que produeix sobre la planificació de les noves actuacions i per tant en la programació de la contractació de la mà d'obra i els materials, factors encara més agrejats en contextos d'escassetat de mà d'obra i d'inflació de preus dels materials, sinó que va més enllà.

Encara més greu és l'impacte negatiu que pot originar sobre l'activitat productiva en altres sectors, especialment aquells en els quals la seguretat en torn a la programació temporal de les actuacions esdevé un element determinat sobre la seva viabilitat. La implantació de noves indústries o seus d'empreses també té en compte, a banda de molts altres factors, les previsions sobre els temps en torn als quals es podrà fer efectiva la seva entrada en funcionament, fet que té l'origen en la previsió en torn a la fiabilitat de les administracions a l'hora de resoldre en temps raonables les autoritzacions així com les relatives a possibles modificacions que puguin requerir-se en el futur, per causa de necessitats sobrevingudes.

(b) L'accés a l'habitatge. En un període com l'actual, on l'accés a l'habitatge constitueix una problemàtica de primer ordre, el factor del temps de la tramitació i obtenció de les llicències urbanístiques per a la seva construcció, un cop superat el procés previ de tramitació i vigència del planejament que ha de preveure la implantació dels nous habitatges, que sovint es quantifica per dècades, resulta un factor determinant que incideix de manera directa en les possibilitats reals de poder dur a terme l'efectiva construcció dels habitatges.

La resposta al greu problema de manca d'habitatge, en els entorns urbans del país, requereix de processos àgils en totes les seves fases del seu llarg i complex itinerari de programació, planificació i execució. El tram que ocupa la resolució de les llicències hauria de representar una part reduïda de tot aquest procés.

(c) La infracció urbanística. L'excessiva lentitud en la resolució de les llicències d'obres, també té una altra conseqüència important que repercuteix principalment en una degradació de la qualitat urbana del conjunt de les ciutats. En àmbits amb una important activitat d'execució d'obres, especialment quan es tracta d'obres de menor entitat, principalment de reforma o rehabilitació en edificis existents, en els quals els terminis d'atorgament de les llicències son excessivament llargs, es produeixen molt sovint situacions d'inici de les obres sense la preceptiva llicència que, en molts supòsits, donen pas posteriorment a la materialització d'actuacions no conformes amb el planejament urbanístic.

1. Problemàtica i principals factors determinants.

En una època en la qual els processos evolutius de la societat, en el seu conjunt i, particularment, en els àmbits social, demogràfic i econòmic son cada vegada més ràpids i canvians i requereixen de respostes ràpides i modulades en funció dels diferents factors que incideixen en aquestes problemàtiques i les seves solucions, i en la que al mateix temps, existeix un ventall d'instruments tecnològics de gran capacitat operativa, adquireix una urgència inajornable la necessitat de resoldre de manera eficaç, àgil i ràpida els processos administratius de verificació i autorització de les actuacions que incideixen en la transformació constant de les ciutats.

Assistim a la paradoxa que, en plena època de desenvolupament i incorporació de les tecnologies digitals i la revolució que aquestes estant produint en tots els àmbits de la societat, els processos administratius en torn a la tramitació i aprovació dels plans urbanístics, i posteriorment en torn a la resolució i atorgament de les llicències urbanístiques, es situen en terminis que es dilaten cada cop més i que superen àmpliament, en molts casos, aquells que es venien produint amb anterioritat a l'aparició i incorporació dels actuals mitjans tecnològics.

A continuació aprofundim en la diagnosi del problema i els seus efectes i intentem identificar i referenciar els principals factors que, al nostre criteri, incideixen en les seves causes.

1.1. Diagnosi del problema: la lentitud en la resolució de les llicències urbanístiques; causes i factors principals; conseqüències i problemàtica generada.

L'alentiment progressiu dels terminis de resolució de les llicències, es un fet objectiu que afecta a la pràctica totalitat d'administracions locals d'una entitat territorial i demogràfica mínimament rellevant. Es tracta d'una realitat inqüestionable, que es ve posant de manifest a través de la denúncia per part d'alguns dels sectors principalment afectats de manera més directa, com són els col·legis professionals i les associacions empresarials.

El Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya ha elaborat una *Enquesta sobre el servei de llicències dels ajuntaments de Catalunya*³ mitjançant la qual i partir d'una enquesta voluntària entre els col·legiats que han volgut aportar les seves experiències particulars en projectes que s'hagin sotmès a tràmits de llicència urbanística, extreu unes conclusions en relació amb els terminis de tramitació d'un total de 39 municipis de Catalunya. Aquesta enquesta

³ COAC www.arquitectes.cat Enquesta sobre les servei de llicències dels ajuntaments de Catalunya, elaborada per Open Evidence S.L. Barcelona Juliol de 2021. El resultats de l'enquesta s'han d'interpretar a partir de la seva metodologia basada en les experiències particulars que voluntàriament han volgut aportar els col·legiats. Els municipis que apareixen a l'enquesta son aquells sobre els quals hi ha hagut aportacions per part d'algun col·legiat. L'enquesta avaluació, a banda dels terminis de tramitació de les llicències, altres aspectes també molt rellevants en relació a la relació entre els col·legiats i l'administració com son la valoració subjectiva del procés d'obtenció de les llicències, la valoració de l'accés als tècnics municipals, i la valoració de les esmenes assenyalades per part de l'Ajuntament. Conté també un apartat específic valoratiu dels resultats pel que afecta a l'Ajuntament de Barcelona, en el qual es posa de manifest també un empitjorament dels diferents indicadors entre els quals el del temps de tramitació.

correspon al període 2020-2021 i s'afegeix a una altra realitzada per al període 2019. Els resultats de l'enquesta indiquen tres conclusions: **(a)** la mitjana de resolució de les llicències es situa en 5,14 mesos, **(b)** cap municipi situa dins del termini legal de dos mesos, **(c)** hi ha un increment del 32% del termini mitjà de resolució entre el 2021 respecte al 2019.

L'increment dels terminis en la resolució de les llicències, és un fet que preocupa a les administracions locals en general. De forma recurrent es van produint anuncis de diferents mesures impulsades per part d'alguns ajuntaments per tal d'agilitzar i escurçar els temps de resolució de les llicències. Però, per regla general, aquest anuncis difícilment s'acaben traduïnt en resultats verificables de millora d'aquests paràmetres. Per contra, generalment la situació tendeix a empitjorar de manera persistent, arribant fins i tot en algun cas concret a propiciar la creació d'alguna agrupació d'afectats, com en el cas de la *plataforma d'afectats per les llicències*⁴, constituïda al municipi de Sant Cugat a principis de 2021.

Aquesta problemàtica ha estat recollida en els informes del Síndic de Greuges de Catalunya en els corresponents informes al Parlament de Catalunya dels anys 2011 i 2019⁵.

Es tracta d'un problema que afecta en general al conjunt de l'estat espanyol tal i com es posa de manifest en el *Estudio sobre tramitación de licencias: procedimientos y duración de los trámites*⁶ emès pel Defensor del Pueblo el setembre de 2015, i que es recull també en diverses notícies de premsa que posen de manifest l'abast d'aquest problema en tot un seguit de poblacions repartides per l'estat: Madrid, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia, Màlaga, Ciudad Real, Arjona, Teruel, Logroño i Vigo, son alguns dels exemples sobre els quals podem constatar l'existència d'aquesta problemàtica⁷.

⁴ Neix la Plataforma d'Afectats per les Llicències d'Obra per visibilitzar el 'greu problema' de Sant Cugat (<https://twitter.com/PalloStq>)

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cugat.cat/noticies/societat/152658/neix-la-plataforma-d-afectats-per-les-licencias-d-obra-per-visibilitzar-el-greu-problema_-desant_cugat&ved=2ahUKewjQmNrK9L2KAXK_rslHQgXCEQFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw3NIKWP9CdsU6byJTSsRnFX

⁵ Informe al Parlament 2019. Síndic de Greuges de Catalunya. Febrer de 2020. Pàg. 174. 21. "EL DRET DE DEFENSA EN ELS PROCESSOS URBANÍSTICS. A partir de les queixes rebudes en matèria d'urbanisme, el Síndic de Greuges ha observat diverses pràctiques de les administracions que intervenen en l'actuació urbanística dels particulars que dificulten o, fins i tot, impedeixen el dret de defensa dels seus interessos o els de la col·lectivitat. Cal recordar que l'article 24 de la Constitució estableix el dret a obtenir la tutela efectiva dels jutges o tribunals en l'exercici del seus drets o interessos legítims. Els reiterats i diversos requeriments d'esmenes als projectes presentats per obtenir llicència són sovint motiu de queixa al Síndic perquè retarden l'obtenció de l'autorització i imposen ajustos dels projectes que les persones titulars consideren injustificats. El requeriment d'esmenes és un acte de tràmit pensat per donar a les persones interessades la possibilitat de completar la seva sol·licitud abans que l'Administració l'avalui i prengui una decisió definitiva. Tot i així, el Síndic ha constatat que, de vegades, s'utilitzen amb finalitats diferents de la funció que preveu la llei. De vegades, amaguen una valoració negativa del projecte per part del personal tècnic municipal. Així, obliguen la persona interessada a ajustar la petició a les seves directrius, amb l'avertiment que si no ho fa en el termini concedit, s'entendrà que desisteix de la sol·licitud. Cal tenir en compte que no és el mateix una resolució per desistiment que una resolució negativa, motivada i recurrible. S'ha d'anar en compte, doncs, i evitar que les esmenes no siguin resolucions denegatòries encobertes. En cap cas poden privar a qui sol·licita una llicència de defensar els seus interessos si no està d'acord amb les prescripcions dels serveis tècnics municipals."

⁶ Estudio sobre tramitación de licencias urbanísticas: Procedimientos y duración de los trámites. Defensor del Pueblo. Madrid, setembre de 2015. En aquest estudi es realitza un anàlisi sobre la problemàtica i els terminis de resolució de les llicències dels municipis de Madrid, Barcelona, València, Vigo, Càceres, Pamplona, Algeciras, Irún, Villena i Úbeda.

⁷https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.economiademallorca.com/opini-on/angel-hoyos/retrasos-concesion-licencias-obras/20240226214627091518.html&ved=2ahUKewj44pnn_b2KAXUT87sIHWWXHLQFnoECD0QAQ&usg=AOvVaw3BWuN1Q871f63D6skiHSL5

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.economistjurist.es/articulos-juricos-destacados/es-responsable-la-administracion-en-el-aumento-del-coste-de-la-construccion-y-el-retraso-de-las-licencias&ved=2ahUKewj44pnn_b2KAXUT87sIHWWXHLQFnoECD8QAQ&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=AOvVaw1sUlpUxmQ56d94Bt_8KKMF

En els apartats següents intentarem aprofundir en la identificació i l'anàlisi de les principals causes i factors principals que incideixen en la persistència i progressiu agreujament d'aquest problema, que podríem qualificar com a endèmic.

1.2. La insuficient dotació dels equips tècnics.

En primer lloc, podem assenyalar un primer factor que resulta gairebé comú a la majoria dels supòsits, que consisteix en la manca dels recursos humans i tècnics necessaris per abordar i resoldre, en terminis adients, els complexos processos de revisió tècnica dels projectes i la verificació del compliment de l'ampli ventall de normatives i disposicions que abasten els diversos àmbits tècnics i disciplinars.

Els processos de verificació i revisió dels projectes en base a l'actual normativa resulten força diferents als que es venien aplicant fa uns quaranta anys. Les principals matèries reguladores que regien en l'atorgament de les llicències urbanístiques fins a mitjans dels anys 90 del segle passat venien determinades principalment per:

- **El planejament urbanístic** que, habitualment, venia expressat mitjançant regulacions paramètriques sovint clares i ben estructurades al voltant dels principals tipus d'ordenació sota els quals s'articulaven: alineació a vial, edificació aïllada, i volumetria específica. De manera progressiva es van anar incorporant altres regulacions urbanístiques en matèria de protecció del patrimoni arquitectònic i de preservació dels ambients urbans.
- **La normativa sectorial**, limitada bàsicament a la normativa sobre habitabilitat en els usos d'habitatge, i amb posterioritat, a partir de l'aprovació del Codi d'Accessibilitat de Catalunya, (Decret 135/1995, de 24 de març, de *desplegament de la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, i d'aprovació del Codi d'accessibilitat*) en relació amb l'accessibilitat en els edificis.
- **Les ordenances municipals** que, en el cas d'alguns municipis, contenien regulacions pròpies en matèria d'habitabilitat i condicions dels habitatges i que posteriorment, a partir de finals dels anys 90 i, en altres casos encara més reduïts, van anar incorporant regulacions en matèria de sostenibilitat: reaprofitament d'aigües grises i instal·lació de plaques solars.

Ens trobàvem davant d'uns marcs reguladors força més limitats i acotats que els actuals, que permetien processos de revisió i verificació molt més àgils.

Els equips tècnics i administratius configurats per fer front a la tramitació de les llicències urbanístiques i, que en moments determinats podien respondre raonablement a les necessitats de donar resposta a uns terminis de resolució assumibles, sovint s'han vingut mantenint estables al llarg dels anys sense que en la majoria dels casos s'hagin

redimensionat per tal de fer front a les noves dificultats sobrevingudes com a conseqüència de la gran ampliació normativa, produïda principalment, a partir de principis dels dos mil. Les administracions locals en la seva gran majoria han vingut mantenint el dimensionat dels equips en funció dels volums de llicències a tramitar, i intentant atendre, sempre amb retard, als possibles increments que s'han produït en períodes d'intensificació de l'activitat econòmica, sempre de manera diferida en el temps, però sense atendre a la necessitat de donar resposta no només al major nombre sinó també a la major complexitat.

Aquest criteri restrictiu a l'hora de dotar els equips necessaris, conseqüència fonamentalment de les dificultats endèmiques que arrossegueu les administracions locals i, per tant, de la dificultat d'incrementar el capítol II dels pressupostos municipals, es va veure, encara molt més accentuat a partir de l'esclat de la bombolla immobiliària del 2007, la consegüent crisi econòmica i la implementació de les dràstiques retallades i restriccions pressupostàries aplicades a totes les administracions públiques i amb una especial incidència sobre les administracions locals.

La Llei 6/2012, del 17 de maig, d'estabilitat pressupostària, va representar un punt d'inflexió en les dinàmiques de gestió i de dotació de recursos humans en el conjunt de les administracions públiques del país, amb una especial incidència sobre els equips especialitzats en la tramitació de les llicències urbanístiques. En una etapa durant la qual els volums de llicències sol·licitades van anar davallant de forma abrupta, es va produir, en la majoria de casos, un procés de reducció dels equips humans dedicats a la resolució de les llicències urbanístiques. Sovint les principals retallades de recursos es van aplicar en allò que enregistrava una major reducció de la demanda de serveis i dels ingressos generats, en aquest cas, per l'impost de construccions.

Aquesta reducció de recursos humans s'ha anat recuperant amb posterioritat, de manera sovint molt reduïda i amb un ampli decalatge entre els moments en els que es va indicar un procés de recuperació de l'activitat de la construcció, a partir de 2015, i la incorporació efectiva de nous efectius. Per tant, s'ha consolidat un gap molt important entre els recursos disponibles i els nivells creixents de l'activitat, que s'ha accentuat encara més en els darrers tres anys en els quals el repunt de la construcció s'ha anat accentuant de manera creixent.

1.3. Els principis jurídics de la intervenció administrativa en l'ús del sòl i l'edificació.

En aquest punt convé establir i relacionar els principis jurídics de la intervenció administrativa en l'ús del sòl i l'edificació. Són els fonaments que guien l'actuació de l'administració pública en aquest àmbit, per tal d'assegurar l'equilibri entre l'interès públic i els drets dels particulars, essent d'especial interès la seva relació, per ser els rectors de l'activitat administrativa en general i la de urbanisme i edificació en particular.

Serveixi l'incís com a directriu normativa i reglamentària de la qual no ens podem apartar en l'actuació administrativa, tant general, com d'aplicació concreta a l'urbanisme i a l'edificació.

Una possible relació d'aquest principis normatius, a aplicar i considerar, seria la següent:

1.3.1 Principis generals de dret administratiu

- **Legalitat:** L'actuació administrativa en general i en l'àmbit urbanístic i d'edificació, ha d'estar emparada per una norma amb caràcter legal o reglamentari.
- **Proporcionalitat:** Les mesures d'intervenció han de ser adequades, necessàries i proporcionades a l'objectiu que es persegueix.
- **Objectivitat i imparcialitat:** Les decisions administratives han de basar-se en criteris objectius, sense que hi hagi lloc a la discriminació o a la arbitrarietat.

1.3.2 Principis específics en l'ús del sòl i l'edificació.

- **Sostenibilitat ambiental:** Ja l'any 1978 la Comissió Mundial sobre medi ambient i desenvolupament⁸ va definir la sostenibilitat com a "Desenvolupament que satisfà les necessitats del present sense comprometre la capacitat de les generacions futures per a satisfer les seves pròpies necessitats".

I, l'any 2006, la Estratègia de Desenvolupament Sostenible de la Unió Europea⁹, va establir que "El desenvolupament significa que les necessitats de la generació present han de ser satisfetes sense comprometre la capacitat de les generacions futures per a satisfer les seves pròpies necessitats... Es tracta de preservar la capacitat de la Terra de sustentar la vida en tota la seva diversitat i es basa en els principis de democràcia, igualtat de gènere, solidaritat, estat de dret i el respecte pels drets fonamentals, incloent la llibertat i la igualtat d'oportunitats per a tots. Busca la millora continua de la qualitat de vida i el benestar en la Terra per la repent generació i les futures. En aquest sentit promou una economia dinàmica amb plena ocupació i un alt nivell d'educació, protecció mèdica, cohesió social i territorial i protecció medi ambiental, en un mon pacífic i segur, respectant la diversitat cultural."

En l'àmbit de la sostenibilitat, romanen plenament vigents els principis de l'economista Herman E. Daly, d'aplicació a l'activitat urbanística, principi d'irreversibilitat zero, de l'extracció sostenible, del buidat sostenible, de l'emissió sostenible i de selecció sostenible de tecnologies.

El principi d'irreversibilitat zero implica evitar qualsevol residu que no sigui biodegradable (cas del fibrociment).

El principi de l'extracció sostenible fa referència a que els recursos renovables no s'han d'utilitzar a un ritme superior al de la seva generació o producció.

El de buidat sostenible implica que s'ha de tenir cura de que l'explotació de recursos no renovables sigui igual al ritme de creació de recursos substitutius renovables.

⁸ World Commission on Environment and Development 1987.

⁹ Council of the European Union, 2006, 2.

L'emissió sostenible fa referència a que les substàncies contaminants no han de produir-se a un ritme superior al que pugui ser reciclat, neutralitzat o absorbit pel medi ambient.

I, per últim, la selecció sostenible de tecnologies es refereix que han d'afavorir-se les tecnologies que augmentin la productivitat dels recursos front a aquelles que incrementen la quantitat de recursos procedents d'extracció, com a productes d'estalvi i tecnologia que faciliti el reciclatge de materials.

Aquest principis de Daly són d'aplicació directa a l'activitat urbanística, tant de planejament com de construcció.

- **Funció social de la propietat.**

L'ús del sòl i l'edificació han de complir una funció social, subordinant-se a l'interès general.

La funció social de la propietat és un principi jurídic que estableix que el dret a la propietat privada establert a l'art. 33.1 CE no és absolut i, tal i com ja assenyala el propi text constitucional en l'apartat 2 del mateix article, la funció social del dret a la propietat privada delimitarà el seu contingut per norma legal.

Aquesta concepció implica que l'ús i gaudi dels béns han de contribuir al benestar col·lectiu, harmonitzant els drets individuals amb les necessitats de la comunitat.

A Catalunya, la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge desenvolupa també aquest principi, especialment en relació als habitatges desocupats de manera permanent i i injustificada.

- **Equilibri entre desenvolupament i conservació:** es un principi fonamental per tal d'harmonitzar i garantir un desenvolupament que, de la ma del principi de sostenibilitat, satisfaci les necessitats presents sense comprometre a les generacions futures.

Implica que la urbanització dels espais determinats pel planejament urbanístic, s'han de planificar i executar de forma que es minimitzi l'impacte ambiental i preservin la biodiversitat.

- **Participació ciutadana:** és essencial per garantir que el desenvolupament urbanística respongui a les necessitats i aspiracions de la comunitat. Aquest procés permet als ciutadans la seva implicació activa en la planificació, disseny i execució dels projectes urbanístics, donant com a resultat una major transparència, legitimitat i adequació a les realitats socials, essent imperativa, en l'actualitat, en la tramitació dels POUM una prèvia participació ciutadana.

1.3.3 Principis urbanístics:

- **Planificació:** L'ús del sòl ha d'estar regulat per plans urbanístics que defineixin les seves finalitats.
- **Jerarquia normativa:** Els plans urbanístics han de respectar la normativa legal superior, estatal i autonòmica, i integrar-se en els instruments de planificació territorial.
- **Desenvolupament equilibrat i sostenible:** Cal evitar la dispersió urbana, fomentant models eficients i compactes en la mesura desitjable per a cada projecte urbanístic.

1.3.4 Principis de protecció i disciplina:

- **Conservació i rehabilitació:** Les edificacions han de mantenir-se en condicions adequades de seguretat, salubritat i habitabilitat.
- **Protecció de la legalitat urbanística:** L'administració té l'obligació de controlar i sancionar, en el seu cas, les infraccions urbanístiques i procedir al restabliment de la legalitat alterada.
- **Seguretat jurídica:** La intervenció administrativa ha de garantir la previsió i transparència de les actuacions en matèria urbanística.

El conjunt de principis expressats tenen com a finalitat assegurar un ús racional, equitatiu i sostenible del territori, complint amb els objectius d'interès públic establerts en la legislació urbanística i ambiental.

1.4. La taxonomia, formalització, formulació i tramitació del planejament urbanístic. Anàlisi d'un model obsolet . Dispersió i complexitat en els continguts del planejament com a factor determinant en la problemàtica de la resolució de les llicències.

La formulació del planejament urbanístic ha experimentat una clara evolució que en la majoria dels aspectes cal valorar com a molt positiva en termes de qualitat de les propostes i determinacions, de rigor en la seva fonamentació, de sensibilitat en relació amb elements com l'encaix en els entorns urbans, atenció als problemes de la mobilitat sostenible, la prevenció de la dispersió i de la segregació urbana, la sostenibilitat ambiental i econòmica de les noves ordenacions, la preservació i la integració del patrimoni arquitectònic i cultural de les ciutats. Però aquesta evolució inqüestionable es fonamenta en bona part sobre instruments d'expressió gràfica i normativa que no han evolucionat suficientment i que no han estat capaços d'incorporar amb suficient efectivitat els nous reptes que ha d'abordar el planejament urbanístic dels temps actuals.

Els instruments de representació i expressió de les propostes d'ordenació segueixen sent en bona part subsidiaris i continuistes en relació amb les tècniques disciplinars que es van

desenvolupar i implantar en els nous planejament sorgits a partir de principis dels anys vuitanta del segle passat.

La implementació de noves eines tecnològiques com son els sistemes d'informació geogràfica que a partir de principis dels dos mil van permetre integrar la informació gràfica i alfanumèrica va suposar un gran avenç, que es va traduir gradualment en una important millora en quant a la integració entre els textos normatius i les determinacions del planejament. Va suposar, en definitiva, un gran salt qualitatiu que ha permès millorar, tant la integració entre els continguts normatius gràfics i escrits dels plans, com també facilitar la seva consulta pública i aplicació mitjançant els instruments telemàtics (web) que han aportat transparència i facilitat en la seva interpretació a l'hora de l'elaboració dels projectes.

Però aquest important avenç, produït a partir de la incorporació d'aquests mitjans tecnològics, ha estat del tot insuficient en relació amb la necessitat d'adaptar i integrar els continguts del planejament a la diversitat d'elements que conformen l'entorn físic de les noves edificacions i els seus requeriments funcionals, ambientals, energètics i tecnològics.

Ens trobem davant d'uns planejaments urbanístics que han anat incorporant successivament noves capes de continguts i de determinacions cada cop més diverses, utilitzant llenguatges diferents entre cadascuna d'elles i amb una manca d'estructura comú que les relacioni.

Al mateix temps, els agents que intervenen en els procés d'elaboració i verificació tècnica de les figures de planejament: equips redactors i tècnics municipals i autonòmics, no han estat capaços de generar una taxonomia comuna que pugui servir de marc de referència per a l'elaboració dels nous planejaments. Cada pla urbanístic s'expressa mitjançant un llenguatge propi que sovint adopta aspectes comuns d'altres planejaments que serveixen de model de referència, però que alhora incorpora formes pròpies d'expressió que responen al lliure criteri dels redactors però que no mantenen cap nivell d'homogeneïtat respecte a la resta de plans.

Al llarg dels darrers anys hi ha hagut alguns intents de sistematització del llenguatge gràfic i normatiu del planejament urbanístic. El més destacable és el document de *Sistematització del planejament urbanístic*. Codis d'identificació en el planejament urbanístic de gener de 2088 elaborat per la Direcció General d'urbanisme de la Generalitat¹⁰ i que és d'obligada incorporació en la formalització dels plans urbanístics. Però lluny de suposar un veritable mecanisme de sistematització de l'articulació del planejament, es un codi d'homogeneïtzació dels continguts essencials del planejament a efectes de poder-lo traduir al llenguatge comú que s'aplica al Mapa Urbanístic de Catalunya (MUC) que té un abast merament informatiu que no permet extreure'n directament tots els continguts normatius del planejament.

Davant d'aquesta dispersió de llenguatges i de formes d'estructurar els continguts del planejament que es va accentuant progressivament conforme es van produint noves figures, l'únic instrument fins ara possible, per tal d'assolir un cert nivell d'homogeneïtat entre les

¹⁰ Sistematització del planejament urbanístic, Codis d'identificació en el planejament urbanístic. Gener 2008. La necessària sistematització del planejament urbanístic així com la unificació dels criteris de codificació, possibilitaran la refosa de la nova regulació urbanística aprovada (en format sintètic) i la ràpida actualització de la situació urbanística vigent. També permetrà explotacions sectorials de les dades, gràfiques i alfanumèriques, per a una visió detallada de les línies jurídicolègals que defineixen l'ordenació urbanística de cada municipi i dels sistemes urbans del territori de Catalunya.

determinacions de les diferents figures que operen sobre un determinat àmbit territorial, es la figura del text refós del planejament general. Aquest és un instrument molt útil que en molts casos permet assolir una coherència i una continuïtat entre les diferents continguts dels planejaments que permet facilitar en gran mesura la interpretació i aplicació de les determinacions i els paràmetres reguladors.

I, per tant, esdevé una eina molt útil tant per a l'elaboració dels projectes com també per a la seva supervisió pel que fa als continguts urbanístics dels mateixos. No obstant, es tracta d'instruments de molt complexa elaboració i actualització que consegüentment la seva existència ve molt limitada a pocs municipis que han pogut assolir amb èxit la seva redacció i aprovació. Sobre aquest instrument cal significar el fet que, en casos molt concrets, pot arribar a assolir el caràcter de document normatiu degut al criteri extremadament restrictiu que actualment hi apliquen les comissions d'urbanisme de la Generalitat de Catalunya.

1.5. La creixent complexitat i diversitats del marc normatiu. Incidència en la problemàtica de les llicències.

Aquest factor al qual ja ens hi hem vingut referent en apartats anteriors, esdevé un dels factors més determinants sens dubte a l'hora d'explicar les causes de la creixent dificultat i dilatació dels processos de resolució i atorgament de les llicències així com també de la formulació i aprovació del planejament urbanístic.

En l'àmbit del planejament l'evolució del marc legislatiu i reglamentari ha estat intensa i sostinguda, fent que cada cop sigui més ampli i complex el ventall de normes i disposicions que cal anar incorporant tant en la redacció del planejament com en el seu procés de tramitació.

1.6. L'excés i l'obsolescència dels mecanisme de control previ aplicats sobre procediments anacrònics i ineficients. Síntoma i factor determinant del problema.

El règim de verificació prèvia, propi de les llicències, respon a una tradició de llarg recorregut, que parteix de les primeres lleis d'eixample i millora de les poblacions sorgides en el segon terç del segle XIX i de la legislació de règim local i els reglaments d'obres i serveis dels anys 20 del segle XX. Aquest règim s'ha vingut traslladant fins a l'actualitat a través de la Llei de Règim Local i el Reglament d'Obres i Serveis i en paral·lel en la legislació urbanística preconstitucional; la Llei del Sòl de 1956 i la Llei del Sòl del 1975 *Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* i el seu Reglament 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*, i amb posterioritat s'ha anat traslladant a les successives legislacions autonòmiques d'urbanisme i en particular a legislació catalana fins a l'actualitat a partir de la Llei d'Urbanisme *Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme*. i amb posterioritat el seu reglament *Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme*.

En el Reglament de Protecció de la legalitat urbanística es contempla i es desenvolupa la figura de la comunicació prèvia i la comunicació d'obres com a instruments nous que van orientats cap a la línia de delegar en els tècnics i els promotors la responsabilitat sobre l'adequació normativa de determinades intervencions en l'edificació. En concret, en la seva exposició de motius s'indica que:

El capítol 2 regula el règim de comunicació prèvia d'actes determinats no subjectes a llicència i dels que, si així ho estableixen les ordenances municipals, poden tenir establert aquest règim de comunicació en substitució del règim de llicència que els correspondria. La comunicació prèvia és una manifestació de voluntat de la persona interessada davant l'administració urbanística, que li permet l'execució posterior de l'acte subjecte a aquest règim que, en el cas d'execució d'obres, requereix la determinació d'un termini cert per dur-les a terme. En aquest sentit la comunicació prèvia no és un instrument d'intervenció administrativa preventiva; això no obstant, s'opta per regular-la tot seguit de les llicències urbanístiques, atès que és un règim que es configura com a substitutiu de l'altre en supòsits determinats. En tot cas, la comunicació prèvia no limita la potestat administrativa de protecció de la legalitat urbanística davant els actes il·legals que es pretenguin emparar en la comunicació esmentada.

L'article 8.1 a) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovada per Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, reconeix la potestat reglamentària dels ens locals. Així mateix, l'article 55.1 a) del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny, preveuen que les corporacions municipals estan facultades per intervenir en l'activitat dels ciutadans mitjançant l'aprovació d'ordenances. L'article 187 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, modificat parcialment per la Llei 3/2012, del 22 de febrer i per la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, estableix els actes subjectes a llicència urbanística. Com a novetat també de la Llei 16/2015, s'afegeix l'article 187 bis pel qual s'amplien els actes subjectes a comunicació prèvia previstos fins el moment. L'article 22 de l'esmentada Llei modifica el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, i afegeix un apartat el 8 a l'article 9 del text refós de la Llei d'urbanisme, amb el text següent:

El planejament urbanístic i les ordenances sobre edificació i ús del sòl no poden establir condicionants en els usos del sòl que comportin restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que vulnerin els principis i requisits establerts per la Directiva de serveis. Per reglament s'han de regular les raons imperioses d'interès general que, d'acord amb la mateixa Directiva de serveis, permetin exceptuar-ne l'aplicació. Aquestes restriccions s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament.

En conseqüència, modifica l'article 187 del text refós de la Llei d'urbanisme, en el què estableix quines son les obres subjectes a llicència i quines a comunicació. Així mateix, s'han

succeït una sèrie de disposicions normatives amb plena incidència en el text que es revisa, com el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana.

Els supòsits d'intervenció mitjançant la comunicació prèvia venen definits a l'article 71 del Reglament, i es poden acabar de concretar en el marc de les ordenances municipals. A tall d'exemple, l'Ordenança Municipal Reguladora dels expedients urbanístic del municipi de Sabadell en el seu article 12 contempla els següents supòsits:

Estan sotmesos al règim de comunicació prèvia a l'Ajuntament les actuacions no incloses en els articles anteriors, i aquelles que d'acord amb la legislació d'ordenació de l'edificació, no requereixin l'elaboració d'un projecte tècnic:

- a) La reparació, la rehabilitació, el pintat de revestiment de façanes i la substitució de fusteries exteriors, d'edificis existents no catalogats i sempre i quan no alterin la composició general exterior.*
- b) La realització o modificació d'obertures en façanes que no alterin la composició general exterior.*
- c) La reparació no estructural de cobertes i terrats.*
- d) La reforma, la rehabilitació, o la substitució d'elements interiors d'habitatges i locals, i en general totes les obres de redistribució interior i les obres de reforma que no afectin substancialment els elements estructurals.*
- e) La reparació o substitució de canonades i desguassos.*
- f) La col·locació de tendals de protecció solar en la façana de plantes baixes a la via pública o en plantes pis.*
- g) El muntatge i la col·locació de pèrgoles prefabricades.*
- h) La construcció de les tanques definitives de les parcel·les i solars, excepte en edificis i entorns protegits.*
- i) La col·locació de rètols, cartells, veles, marquesines i plafons de publicitat als edificis i entorns no protegits.*
- j) La tala de vegetació arbustiva o d'arbres aïllats, en sòl urbà, excepte els arbres catalogats.*
- k) La instal·lació d'antenes de telefonia, llevat dels supòsits que s'exigeixi llicència d'obres majors segons la legislació de telecomunicacions.*
- l) La construcció de noves instal·lacions en edificis existents, com ara xemeneies, plaques solars fotovoltaïques amb potències iguals o superiors a 10kW, plaques solars tèrmiques superiors a 7,1 m² o aparells de climatització que no requereixin projecte tècnic.*
- m) Treballs de suport per intervencions arqueològiques prèvies en finques o entorns protegits.*
- n) El canvi d'ús dels edificis i les instal·lacions, excepte a ús residencial.*
- o) La primera utilització i ocupació dels edificis.*
- p) La formalització d'operacions jurídiques que, sense constituir o modificar un règim de propietat horitzontal, simple o complexa, comporten un increment del nombre d'habitatges, establiments o altres elements susceptibles d'aprofitament privatiu independent respecte dels autoritzats en una llicència urbanística anterior.*

q) *Els actes subjectes a intervenció que es duguin a terme en sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat i que estiguin emparats en un projecte d'actuació específica o en un pla urbanístic que ordeni amb el mateix detall els terrenys afectats, sempre que no requereixin l'elaboració d'un projecte tècnic d'acord amb la legislació sobre ordenació de l'edificació*

La referida Ordenança de Sabadell, en el seu article 13 contempla els següents actes sotmesos al règim de declaració responsable:

1. *Les actuacions relacionades en el present article, atesa la seva escassa entitat tècnica, són:*

a) *Substitució de paviments que no alterin l'estat de càrregues de l'edifici.*

b) *Substitució o nova instal·lació de revestiments interiors (enrajolats, estucats, enguixats, etc.).*

c) *Substitució de fusteries interiors, sense modificació del forat ni la llinda.* d) *Col·locació, reparació i substitució de cels rasos.*

e) *Substitució d'aparells sanitaris, safareigs, marbres i mobles de cuina, sense modificar l'estructura ni la distribució interior de l'habitatge.*

f) *Ajudes de paleta per a creació o modificació d'instal·lacions interiors (aigua, llum, gas), sense afectació de parets de càrrega.*

g) *Treballs de neteja i desbrossament de solars i d'enjardinament que no impliquin la modificació del nivell de terres ni la tala d'arbres.*

h) *Instal·lacions d'escassa dificultat tècnica relatives a l'eficiència energètica (aire condicionat de tipus domèstic, plaques solars fotovoltaïques per autoconsum amb potència inferior a 10 kW i plaques solars tèrmiques iguals o inferiors a 7,1 m².*

.../..

4. *No està subjecte a la declaració responsable, quan els actes enumerats al punt 1 es trobin en béns immobles catalogats o ambients protegits.*

Així doncs, ens trobem davant d'un ampli ventall de supòsits d'intervenció en l'ús del sòl i l'edificació que es troben exempts del règim de llicència prèvia i que s'han transferit als règim de comunicació prèvia i de declaració responsable que comporten el trasllat de la responsabilitat en vers l'adequació de les actuacions al compliment de la normativa vigent cap als promotors i els tècnics.

Ens trobem per tant, davant la coexistència entre dos models d'intervenció: el model clàssic heretat de les legislacions de règim local i d'exemple del segle XIX i de principis del XX que focalitza les intervencions dels particulars en la figura de la llicència prèvia, i el nou model que parteix de les directives europees que opta per la transferència de la responsabilitat en vers l'ajust al marc normatiu de les intervencions cap als agents de l'edificació.

Aquesta transferència de responsabilitats, que històricament havien estat principalment atribuïdes a l'administració i derivades cap als promotors de les actuacions i als tècnics que les supervisen, representa un primer pas orientat en la línia del **principi de responsabilitat** de les persones davant els seus actes i les seves decisions¹¹ i sota el concepte de "assumir la

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

responsabilitat", quan de la conducta d'un subjecte (persona o empresa) s'han derivat conseqüències negatives —que no s'haurien produït s'hagués actuat amb la cura necessària— vol dir que el subjecte admet: «Sí, soc el causant d'això», diu lamentar-ho i repara els danys o accepta el càstig previst. El principi de responsabilitat, tal como el formula Hans Jonas, en *Das Prinzip Verantwortung*¹², que dona prevalença al sentit preventiu (preveure les conseqüències negatives de determinats actes i evitar-los) sobre el punitiu (acceptar el "càstig" per haver comès actes nocius).

Aprofundir en aquest principi jurídic en el sentit d'intensificar el criteri de responsabilitat per part dels agents de l'edificació tot cercant un reequilibri entre la responsabilitat patrimonial de l'administració i la responsabilitat del subjecte, hauria de permetre eixamplar encara més els supòsits d'intervenció que actualment es troben encara subjectes al règim de llicències i poder-los transferir al règim de declaració responsable i en determinats supòsits al de comunicació prèvia.

Es tractaria, en definitiva, de reduir substancialment el volum d'actes subjectes a llicència i donar una major preeminència a la responsabilitat professional principalment per part dels tècnics que intervenen en la redacció dels projectes i l'execució de les obres, traslladant a l'àmbit de la comunicació prèvia i en menor mesura al de la declaració responsable, una part del llistat actual de les intervencions sotmeses a llicència.

¹² Hans Jonas Suhrkamp, *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, 1979. El Principi de Responsabilitat, com a intent d'ètica per a la civilització tecnològica, es va publicar per primera vegada l'any 1979, unes setmanes abans de la fundació del Partit Verd. L'efecte hivernacle encara no havia arribat a la consciència general. Avui, els efectes del canvi climàtic són evidents: inundacions als hiverns càlids, incendis forestals als estius secs. No obstant això, en el seu treball estàndard sobre ètica ambiental, Jonas va formular respostes a preguntes morals urgents ja fa quatre dècades, que ara tornen a estar al capdavant de l'agenda gràcies al moviment "Fridays for Future": *Som responsables de la continuïtat de la humanitat? a la terra? Cada individu té un deure? I com es pot animar els estats i les seves institucions a actuar?* Jonas defensa una ètica radical de la responsabilitat ecològica a la qual els individus, les corporacions i els governs estan subjectes per igual. En fer-ho, és tan crític amb la nostra fe incondicional en la tecnologia com amb la dinàmica de manteniment del poder en sistemes democràtics en què només es pensa en el futur fins a les properes eleccions com a màxim. La seva petició per la "prioritat del mal pronòstic sobre el bon pronòstic" és més actual que mai.

2. Algunes línies de millora iniciades.

La resolució o si més no, millora d'aquest problema endèmic que afecta al conjunt de les administracions locals de l'estat i que s'ha accentuat de manera molt important en els darrers anys, ha vingut centrant la preocupació dels poders polítics i ha concitat la reclamació per part de col·lectius i representants dels sectors empresarials i dels col·legis professionals, per tal de cercar vies de solució al mateix.

Moltes han estat les reflexions en el marc de jornades, articles i propostes que han aflorat en els darrers temps buscant solucions al problema.

També podem destacar algunes iniciatives i línies d'actuació que s'han posat en pràctica amb l'objectiu d'assolir una millora essencial al problema de l'excessiva dilació en la resolució de les llicències, i d'altres que encara no han arribat a cristal·litzar de forma definitiva, però que representen noves línies de treball que apunten cap a possibles camins alternatius.

Fem un repàs per les que creiem tenen major rellevància.

2.1. Noves experiències, bones pràctiques i noves línies d'actuació plantejades: Informe d'idoneïtat tècnica.

L'Ajuntament de Barcelona va implantar l'any 2011 la figura de l'informe d'idoneïtat tècnica que ve recollida en l'*Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres* aprovada per acord del Consell Plenari del 25 de febrer de 2011.

L'Informe d'Idoneïtat Tècnica té per objecte, verificar que el projecte i la documentació tècnica, indicada a la guia de la consulta prèvia final, compleixen els requisits d'integritat documental, suficiència i idoneïtat. El 23 de desembre del 2013, pel Decret de l'Alcaldia es regula el sistema d'habilitació i funcionament de les entitats col·laboradores de l'Ajuntament de Barcelona per a la verificació i el control urbanístic de les obres. L'objectiu de l'Ordenança és la millora i la simplificació dels procediments i l'emissió d'un informe d'idoneïtat tècnica per garantir que el projecte i la documentació tècnica corresponents als règims de llicència d'obres i comunicació (immediat i diferit) compleixen amb els requisits d'idoneïtat documental, suficiència i adequació normativa. Dins aquesta habilitació es diferencien dues modalitats la A i la B:

- La modalitat A, que comprèn les funcions de verificació i acreditació
- La modalitat B integra les funcions de control d'execució i de comprovació.

D'acord amb l'art. 2 de la LOE, són els següents:

- Edificis de caràcter permanent, públics o privats, l'ús principal dels quals estigui en el grup administratiu, sanitari, religiós, residencial en totes les formes, docent i cultural.
- Edificis plurifamiliars i unifamiliars.

L'informe d'Idoneïtat Tècnica ha d'acreditar el compliment del Codi Tècnic de l'Edificació, comprovant-se tots els documents bàsics, com són les condicions de seguretat,

especialment en matèria de prevenció d'incendis, accessibilitat, habitabilitat, les condicions exigides per a la legislació sectorial amb relació a l'ús o l'activitat, i el compliment d'aspectes concrets de la normativa i el planejament urbanístic.

Amb la modificació de la Llei d'urbanisme, apartat 3 bis art. 188, cada municipi pot exigir com a requisit la sol·licitud de llicència o comunicació prèvia, l'aportació d'un informe d'idoneïtat tècnica emès per una entitat col·laboradora a fi de verificar que projecte o documentació tècnica compleixi amb la normativa estatal, autonòmica i els requisits d'integritat documental, suficiència i idoneïtat que exigeixen les ordenances municipals.

Altres municipis han subscrit posteriorment acords amb col·legis professionals per tal d'implantar i desenvolupar el visat d'idoneïtat tècnica, com es el cas de Lleida, conveni signat el 5 d'agost de 2020 entre la Paeria i el COAC¹³ per a l'inici del procés d'implantació i Manresa¹⁴, conveni signat entre l'Ajuntament i els col·legis professionals d'arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers el 14 de febrer de 2024¹⁵. Actualment diversos municipis de Catalunya es troben en diferents fases de preparació de convenis per a la implantació d'aquest instrument.

Anteriorment s'havia posat en pràctica la implantació de l'informe d'idoneïtat tècnica al municipi de Sabadell mitjançant un conveni subscrit amb el COAC l'any 2008, però el seu desenvolupament va ser molt testimonial i la durada d'aquest conveni va finalitzar al cap de dos anys. També cal destacar el cas de Sant Cugat del Vallès que en el període 2017 - 2019 va dur a terme tots els passos per a la implantació de l'informe d'idoneïtat inclosa la modificació de la seva ordenança de llicències¹⁶ i finalment va deixar en suspens la seva implementació final.

Per tant, a data d'avui la única experiència verificable sobre l'aplicació d'aquest sistema és el de la ciutat de Barcelona amb una experiència des de la seva implantació efectiva de deu anys. La valoració sobre la seva efectivitat podem qualificar-la com a dual.

Per una banda, la valoració generalitzada per part dels professionals en termes generals es molt positiva pel que fa a l'agilitat i la fiabilitat del sistema que actualment es gestionat per part de deu entitats col·laboradores de l'Administració incloent dins d'aquestes els tres col·legis professionals d'arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers.

Les tasques de revisió del contingut documental dels projectes i del compliment de la normativa sectorial, tant estatal com autonòmica, que es du a terme per part de les entitats col·laboradores, es realitzen de manera àgil, complint els terminis fixats i mantenint una coherència i coordinació en quant als criteris d'interpretació de les diferents regulacions. A banda de l'agilització dels processos i els terminis, és destacable també la qualitat dels serveis prestats en quant a l'atenció de consultes, suport tècnic als tècnics i resolució de dubtes interpretatius.

Això no obstant, si bé en una fase inicial de l'aplicació d'aquest sistema es va constatar una reducció molt significativa dels terminis globals de resolució de les llicències,

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>

progressivament s'han anat incrementant de nou aquest terminis i en l'actualitat la mitjana per l'obtenció d'una llicència d'obres majors a l'Ajuntament de Barcelona es situa en 8,2 mesos, segons l'enquesta del COAC esmentada en apartats anteriors.

El factor que acaba incidint en aquest període perllongat de resolució de les llicències recau, en la part referent a l'emissió dels informes específics com en el cas del Patrimoni, i de manera primordial en la fase de verificació tècnica del compliment de la normativa urbanística i les ordenances municipals.

Per tant, tot i l'efectivitat evident del mecanisme de l'informe d'idoneïtat tècnica, la seva incidència final en el procés global de resolució de les llicències es veu molt llastrada pels retards que es produeixen en la fase de verificació municipal de les condicions urbanístiques i de les ordenances municipals.

Així doncs, cal concloure que tot i representar un instrument molt àgil pel que fa a la verificació de la normativa sectorial, acaba topant amb la manca d'agilitat de la part de revisió per part municipal que en ocasions aflora contradiccions entre la revisió tècnica realitzada per part de les entitats col·laboradores i la que posteriorment es produeix per part dels tècnics municipals. No obstant, cal valorar especialment la seva efectivitat en l'àmbit concret sobre el qual opera, i el fet que en la seva absència molt probablement els terminis total serien encara significativament més alts.

2.2. Casos de millora significativa, Sabadell.

En el cas concret del municipi de Sabadell es pot establir una anàlisi comparativa entre la situació molt crítica pel que fa als terminis de resolució de les llicències enregistrada l'any 2019 i l'actualitat.

A principis de 2019 el termini per a l'emissió de l'informe tècnic per part dels serveis municipals es situava en prop de set mesos de mitjana i el termini total per a l'obtenció de les llicències estava en 9,2 mesos de mitjana segons l'enquesta del COAC, situant a Sabadell com el municipi amb un termini més llarg dels 28 municipis analitzats. A partir d'aquell moment es va prendre consciència, per part dels responsables municipals, la gravetat d'aquesta situació i la necessitat inajornable d'aplicar mesures efectives per tal de revertir-la.

Des de llavors fins l'actualitat, al llarg dels darrers cinc anys s'han implementat un seguit d'accions, que incideixen en diferents aspectes, que han permès anar millorant de manera gradual la situació inicial i assolir un marc actual força estable en el qual, segons les darreres dades disponibles, situen el termini per a l'emissió de l'informe tècnic actualment en 1,3 mesos. El temps total fins a l'emissió de l'informe s'ha reduït en un **80,6%**.

L'assoliment d'aquests terminis d'emissió dels informes tècnics, en base als quals es pot passar a resoldre les llicències en els casos en que no hi hagi esmenes a incorporar i s'hagin rebut els informes sectorials corresponents, o bé es procedeix a la notificació dels mateixos als tècnics autors dels projectes per tal que presentin les esmenes pertinents, s'ha pogut consolidar al llarg del present any 2024 després d'afrontar dos factors de distorsió previs: la pandèmia de 2020 i el confinament posterior, i la gestió de recursos humans degut a baixes i

els processos d'estabilització de funcionaris. El seguiment d'aquests terminis es monitoritza quinzenalment.

Panell de seguiment quinzenal de es dades sobre emissió d'informes de llicències:

DADES A 15 de desembre de 2024

Evolució de llicències **d'obres majors sol·licitades** i pressupost d'execució material (PEM)

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

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

Temps de resposta (termini entre la data de sol·licitud i la data d'emissió de l'informe tècnic)

1 mes i 3 setmanes

Número d'expedients pendents d'informar (estoc)

30

DADES A 30 de novembre de 2024

Evolució de llicències **d'obres majors sol·licitades** i pressupost d'execució material (PEM)

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

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

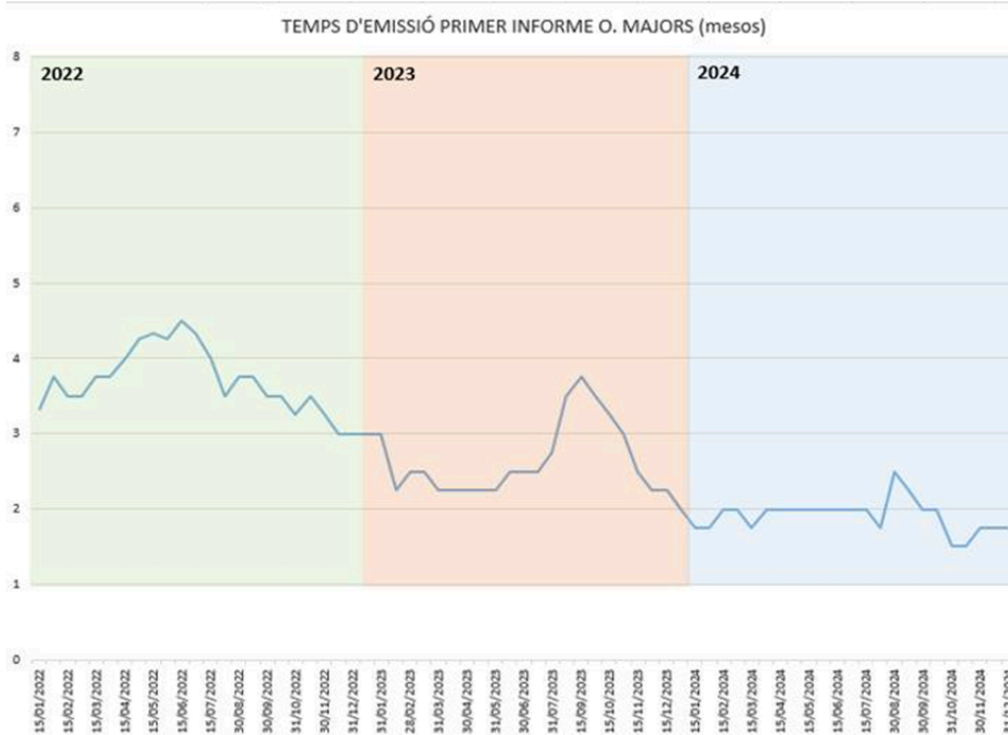
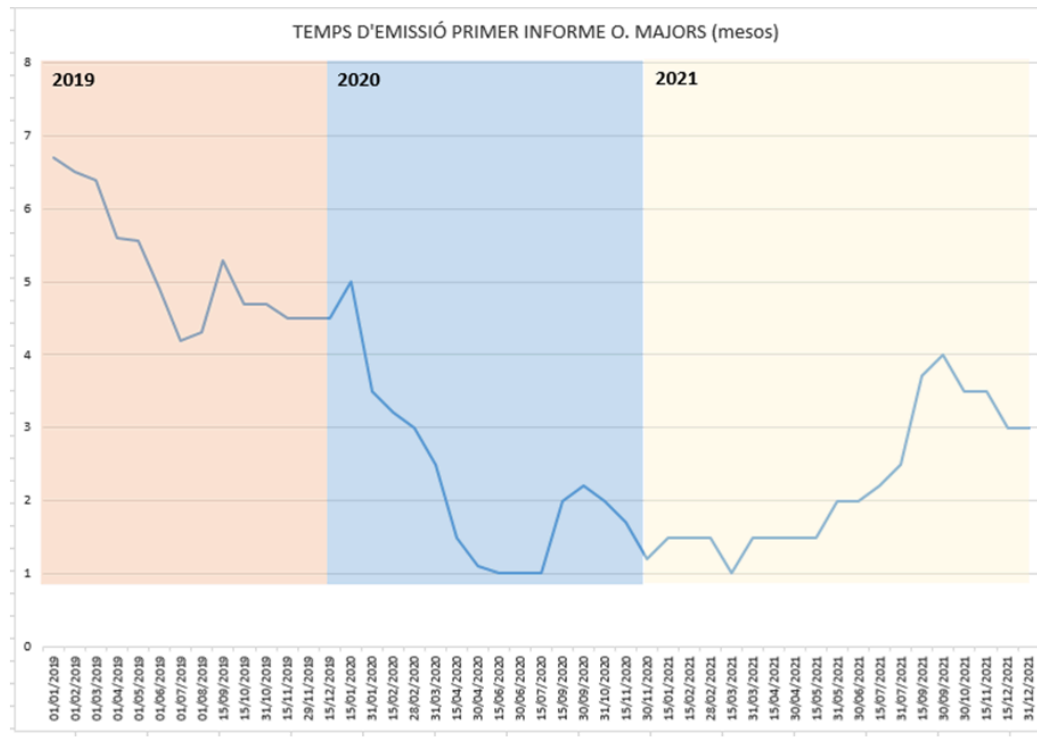
Temps de resposta (termini entre la data de sol·licitud i la data d'emissió de l'informe tècnic)

1 mes i 3 setmanes

Número d'expedients pendents d'informar (estoc)

32

(font: Servei de Llicències i Disciplina Ajuntament de Sabadell)



Evolució dels terminis d'emissió dels informes de llicències.
(font Servei de Llicències i Disciplina Ajuntament de Sabadell).

Els factors que han permès assolir aquesta reducció substancial de terminis i revertir una situació del tot impensable inicialment en quant als terminis totals de resolució dels expedients son els que detallarem a continuació i parteixen en primer lloc d'una voluntat molt determinada de capgirar la situació de partida.

El punt essencial inicial, per poder plantejar mesures de millora, va venir determinat per la voluntat política, per part del nou equip de govern, d'assolir com a un dels objectius estratègics de primer ordre dins de l'agenda d'actuacions, la reversió de la situació de partida i l'assoliment d'uns nivells "raonables" en els terminis globals de tramitació.

Aquesta voluntat expressada de forma molt nítida parteix, d'una banda de la constatació del problema existent i, d'altra, de la consciència sobre la importància estratègica per a l'esdevenir d'una ciutat, en aquest cas Sabadell, de poder resoldre les tramitacions administratives que afecten a la producció de nous habitatges, a la implantació de nova activitat econòmica i a la renovació i rehabilitació del parc construït amb criteris de màxima agilitat i eficiència. L'abordatge del problema i les seves solucions parteix, no només de la voluntat de resoldre'l, sinó de l'assumpció de la seva veritable dimensió i de la seva prioritització, no únicament com un dels molts objectius a assolir, sinó com a un dels objectius estratègics cap al qual orientar recursos i estratègies.

Es parteix de la plena consciència que el problema de la manca d'agilitat administrativa, no es únicament una conseqüència de les limitacions inherents a la falta de mitjans de l'administració pública i que cal assumir resignadament, que allò que aparentment podria resultar únicament un problema d'eficiència administrativa, en realitat interpel·la directament a principis tant essencials per a la ciutadania com el dret a l'habitatge, el dret a la bona administració derivat de l'article 41 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (CDFUE)¹⁷, al desenvolupament de l'activitat econòmica i el foment de l'ocupació, i finalment al prestigi i el posicionament estratègic del municipi dins del seu context global i la seva capacitat d'atracció i desenvolupament de nova activitat productiva.

La prioritització del problema i l'objectiu de que ho deixi de ser, no només que es pugui reduir substancialment, es un primer requisit previ sense el qual molt difícilment es podrien obtenir millores significatives. A partir de l'assumpció del problema i la determinació de l'objectiu estratègic i prioritari de revertir-lo, s'implementen un seguit de mecanismes per tal corregir la situació creada.

¹⁷ Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. Article 41:

1. Tota persona té dret que les institucions i òrgans de la Unió tractin els seus afers imparcialment i equitativament, i dins d'un termini raonable.

2. Aquest dret inclou en particular:

- el dret de tota persona a ser escoltada abans que es prengui contra ella una mesura individual que l'afecti desfavorablement;

- el dret de tota persona a accedir a l'expedient que l'afecti, dins del respecte als interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial.

3. Tota persona té dret a la reparació per part de la Comunitat dels danys causats per les seves institucions o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb les principis generals comuns als Drets dels Estats membres.

4. Tota persona podrà dirigir-se a les institucions de la Unió en una de les llengües dels Tractats i haurà de rebre una resposta en aquesta mateixa llengua.

A) Foment de la cultura del servei públic i de l'ètica en l'administració.

Els principis de l'ètica en l'administració pública en bona part expressats a través de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la *informació pública i bon govern* abasten tot un seguit de categories referides als conceptes del bon govern i de la bona gestió. De totes aquestes categories cal subratllar molt especialment la que fa referència tal i com ho defineix el Dr. Juli Ponce al *deure administratiu a la diligència deguda, i un dret correlatiu dels ciutadans a la proscripció de la deficient activitat o inactivitat administrativa*¹⁸.

Així mateix, entre els principis del servei públic cal destacar-ne un d'especialment determinant en relació amb l'abordatge de les tasques de revisió i tramitació de les llicències urbanístiques: Centralitat de les persones que es pot definir en els següents termes: L'exercici del servei públic s'ha d'orientar i concebre des de la perspectiva de l'interès i les necessitats de les persones a qui s'adreça, posant-les sempre en el centre de l'acció, promovent el diàleg i la deliberació amb elles, prioritzant les més vulnerables i relacionant-s'hi de manera respectuosa i personalitzada. Codi ètic del servei públic de Catalunya¹⁹.

Ambdós elements, el concepte del servei públic entès en la seva més ampla expressió i el principi de l'ètica en l'administració pública, assumits i impregnats de la cultura dels equips tècnics i administratius, en aquest cas en l'àmbit de la tramitació de les llicències urbanístiques, ens porten a un dels factors essencials, el més determinant de tots, a l'hora de poder abordar de manera satisfactòria la resolució del problema.

La incorporació dels principis del servei públic i l'ètica en l'exercici de la funció pública en la seva veritable i més ampla dimensió per part dels equips i els responsables que els lideren representa sens dubte el factor més important de tots.

La projecció d'aquests principis, sobre les tasques que han de desenvolupar els tècnics que informen les llicències, es tradueix en unes pautes de treball que podem sintetitzar en torn als següents trets essencials:

- **Empatia** davant les necessitats i problemàtiques de la ciutadania. Actitud permanent d'entendre la dificultat que sovint planteja per part dels professionals l'assoliment de tots els elements que intervenen en la resolució complerta d'un projecte donant resposta satisfactòria al molt ampli ventall de requeriments normatius que ha de complir, i suport cap a ells tot col·laborant a identificar els aspectes crítics de major dificultat en la seva resolució i suggerint o aportant possibles vies de solució facilitant així la tasca dels tècnics externs. Assumir que la funció del tècnic municipal no s'ha de limitar únicament a la revisió dels projectes amb la mera detecció de les seves possibles deficiències, sinó que un cop detectades aquestes i en funció del seu nivell de dificultat, ha de contribuir en la mesura que sigui possible a facilitar-li al tècnic autor del projecte, en tant que ciutadà al qual serveix i

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>

¹⁹ Acord GOV/164/2021, de 26 d'octubre, d'adopció del Codi ètic del servei públic de Catalunya per part del Govern de la Generalitat i l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic.

ahora company de professió, la resposta a les mateixes. L'exercici d'aquesta forma de treball aporta dos beneficis fonamentals: (a) agilitzar els terminis de resolució de les deficiències i per tant escurçar el període total per a la resolució de les llicències, (b) instaurar i conrear un marc de qualitat cap a la ciutadania i molt particularment cap als professionals.

- **Proactivitat** en l'exercici de les funcions de revisió i informe dels expedients. Criteri permanent de cercar la màxima celeritat en els tràmits, de facilitar les vies de solució més àgils i eficients tot garantint sempre el compliment dels preceptes i dels procediments. Capacitat de discernir entre els continguts substantius i els continguts formals, prioritant la resolució efectiva dels primers i cercant fórmules àgils de resolució dels segons.

- **Contextualització** de les diferents normes i disposicions que regeixen el marc regulador i dels múltiples factors que intervenen en la configuració dels projectes. Visió amplia i de conjunt de tots aquests factors i capacitat d'integrar-los en funció del seu grau de transcendència i incidència sobre les projectes. Superar interpretacions parcials i compartimentades que desdibuixin l'abordatge integral de les solucions i que impedeixin la resolució integrada de les deficiències tècniques dels projectes.

- **Corresponsabilitat** i cultura de treball en equip, entre els diferents membres dels equips i per part dels responsables respecte als mateixos. Assumpció de les possibles errades o mancances dels equips per part dels seus responsables, en ordre directament proporcional al seu nivell jeràrquic a partir del principi bàsic que la inefabilitat en l'exercici de qualsevol activitat es inviable, que l'activitat comporta inevitablement certs marges d'errada que cal evitar en la major mesura aplicant la màxima professionalitat i rigor, però que alhora cal assumir en positiu en els cassos en que les errades s'hagin produït, cercant les possibles solucions a les mateixes i evitant en tot moment la culpabilització de les persones que hagin pogut intervenir de bona fe en les mateixes. Es tracta de relegar la dita "qui no fa res no s'equivoca mai" i aplicar l'altra dita "tants sols qui no fa res, és qui s'equivoca"²⁰.

- **Formació** dels equips. Davant un marc normatiu tant canviant, divers i complex, es fa especialment necessari prioritzar la formació continuada dels tècnics que han de supervisar els projectes. La formació cal que sigui continuada atenent a les modificacions i novetats normatives que es van produint i també abastant àmbits que vagin més enllà dels aspectes estrictament tècnics i que tenen també una projecció rellevant sobre els mètodes i les eines de treball.

B) Dotació i gestió de recursos humans.

Un factor molt important és la dotació suficient dels mitjans humans necessaris per tal de donar resposta als volums d'expedients que cal informar i tramitar. Com hem vist anteriorment, la reducció i la infradotació dels equips es una realitat força present en la major part d'administracions particularment en el cas de les locals, en bona part com a

²⁰ Joan Brossa i Cuervo, *Els qui no s'equivoquen mai, són els qui no fan res*, Barcelona, 1919 - Barcelona, 1998). Citació completa: [...] els qui no s'equivoquen mai, són els qui no fan res. Em sembla que és Russell qui diu que la mateixa naturalesa no s'equivoca mai perquè no proposa cap asserció.

Font: Llegida al llibre d'entrevistes a Joan Brossa de Jordi Coca (1992): *Joan Brossa oblidar i caminar* (La Magrana, Barcelona).

conseqüència de la insuficiència de recursos econòmics que endèmicament acompanya les mateixes i, els efectes profundament negatius i encara no del tot superats de les polítiques pressupostaries restrictives que es van aplicar a través de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.

Sense disposar dels recursos humans suficients no es possible assolir terminis de resolució dels expedients adequats. El dimensionament adequat dels equips tècnics i administratius resulta fonamental. En aquest aspecte es essencial fer una diagnosi precisa de les necessitats concretes sense infravalorar-les i també evitant caure en l'errada de sobredimensionar-los.

En el cas concret del municipi de Sabadell, el Servei de Llicències i Disciplina comptava a principis de 2019 amb un total de nou tècnics dedicats a l'informe de llicències i comunicacions d'obres i primeres ocupacions. En el moment present, compta amb un total de dotze tècnics dedicats a les mateixes funcions. Per tant hi ha hagut un increment d'un 33,3% de recursos tècnics i una reducció del 80,6% del termini d'emissió dels informes amb un volum d'expedients que manté uns nivells similars al llarg de tot el període.

Un dels reptes que han d'afrontar les administracions públiques es la dificultat d'incorporar nous recursos humans, no únicament per la càrrega pressupostaria que comporta, sinó també per la complexitat i lentitud dels processos de convocatòria, selecció i incorporació del nou personal, i finalment per la dificultat sovint d'atreure professionals amb els nivells de qualificació i coneixement necessaris.

L'altre repte ve donat per la dificultat de mantenir de manera estable en el temps les plantilles de personal, per una banda degut als alts nivells de mobilitat que sovint es van produint i que especialment s'han accentuat força en els darrers dos anys com a conseqüència dels processos d'estabilització del funcionariat interí derivats de la Ley 20/2021, de 28 de desembre, de *medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*; i per una altra, degut també a la dificultat de cobrir les baixes de llarga durada, com a conseqüència precisament de la manca de professionals qualificats que puguin acceptar contractes temporals de substitució de baixes.

C) La sistematització del planejament urbanístic.

Davant la diversitat de figures de planejament urbanístic tant derivat com en forma de modificacions del planejament general, amb continguts i determinacions molt diversos, amb llenguatges diferents, i formats i orígens també molt diferents, que sovint es dona en la gran majoria de municipis, i que en el cas de la ciutat de Sabadell ve donada per l'antiguitat del seu planejament general que data de 1993, i que a data d'avui compta amb un total de 74 modificacions de planejament general i 136 plans derivats; es necessari desenvolupar figures que permetin facilitar en la major mesura possible a interpretació i aplicació del conjunt de les determinacions urbanístiques, tant per part de la ciutadania i els professionals com per part dels tècnics i tècniques municipals.

Es per això que es va precedir a l'elaboració i tramitació d'una refosa del planejament *Text refós i Modificació del Pla general municipal d'ordenació de Sabadell* que es troba accessible

a la web municipal a través del geoportal des del desembre de 2021 com a eina de consulta i de treball per part dels professionals i dels tècnics tècniques municipals.

D) La implementació de l'expedient electrònic.

A principis de 2022 es va implantar a l'Ajuntament de Sabadell l'expedient electrònic a través de l'aplicatiu *Open Certiac*, que ha suposat un canvi profund en la forma de gestionar i executar els tràmits administratius aportant una major fiabilitat i agilitat, i ha esdevingut una eina decisiva a l'hora d'escurçar terminis, especialment pel que fa als processos de signatures i de canvis de servei tramitador.

Actualment es una eina present en tots els municipis de gran dimensió i en procés d'implantació en una gran majoria de la resta i suposa el pas dels sistemes de tramitació que es venen arrossegant des de l'administració del segle XIX cap a una certa homologació amb els processos tecnològics del segle XXI.

La implantació d'aquesta eina permet entre d'altres avenços, la instauració d'un mecanisme d'accés a l'estat de tramitació dels expedients per part dels seus interessats que permet en tot moment consultar en quina fase es troba i quins son els informes o tràmits pendents. Aquesta aplicació aporta transparència i agilitat en tant que més enllà de les notificacions i comunicacions que es produeixen pels conductes administratius fixats, permet conèixer en temps real l'estat concret de tramitació i la documentació pendent d'aportar per part del promotor de l'expedient el tècnic del projecte.

E) La constitució de la Taula de llicències.

A finals de 2020 es va constituir, a Sabadell, una Taula de llicències composta per responsables polítics i tècnics municipals i per representants dels diferents col·legis professionals (arquitectes, arquitectes tècnics, enginyers, advocats i administradors de finques) i del *Gremi de constructors d'obres de Sabadell i comarca*. L'objecte d'aquesta taula és la creació d'un marc comú de debat i participació dels principals agents implicats en la tramitació de les llicències urbanístiques, per tal de compartir visions i preocupacions, tant en relació amb els aspectes concrets de la tramitació de les llicències, com també en relació amb la interpretació de les regulacions normatives, i el debat i formulació de propostes de millora i correcció de les normatives d'àmbit municipal.

El desenvolupament d'aquesta taula suposa una oportunitat molt valuosa per poder copsar de primera mà, i de manera fluida, els aspectes que preocupen de manera especial a aquests col·lectius, així com detectar possibles disfuncions en quant als efectes dels processos de tramitació dels diferents tipus d'expedients i poder anar implementant mecanismes de correcció en els mateixos. Permet també el coneixement mutu de les limitacions i necessitats tant per part de la ciutadania i els col·lectius més directament implicats com de l'administració, en vers les problemàtiques que concorren al voltant de les tramitacions administratives de les llicències. Es tracta en definitiva de disposar d'una finestra oberta permanentment entre la societat i l'administració que permeti l'intercanvi i el coneixement mutu de les necessitats, problemàtiques i propostes.

F) La interoperabilitat

Un dels instruments cabdals per millorar i facilitar l'intercanvi i presentació de la documentació en l'àmbit de la tramitació de les llicències, i en particular pel que fa a la presentació dels projectes tècnics, es la interoperabilitat entre administracions i organismes.

La definició més precisa d'aquest terme es pot concretar d'aquesta forma: "La interoperabilitat és la capacitat dels sistemes d'informació i dels procediments als quals aquests donen suport, de compartir dades i possibilitar l'intercanvi d'informació i coneixement entre ells. Resulta necessària per a la cooperació, el desenvolupament, la integració i la prestació de serveis conjunts per les Administracions públiques; per a l'execució de les diverses polítiques públiques; per a la realització de diferents principis i drets; per a la transferència de tecnologia i la reutilització d'aplicacions en benefici d'una millor eficiència; per a la cooperació entre diferents aplicacions que habilitin nous serveis; tot això facilitant el desenvolupament de l'administració electrònica i de la societat de la informació."²¹

En especial, és fonamental implantar la interoperabilitat entre els col·legis professionals i els ajuntaments per tal que la documentació dels projectes que s'han de sotmetre al visat obligatori (els projectes d'execució) i els que siguin objecte de visat voluntari, puguin un cop hagin estat visats, ser incorporats directament a l'expedient de la llicència d'obres sense necessitat que siguin presentats de nou.

A banda de facilitar i simplificar les gestions per part dels interessats, aquest instrument permet també assolir una garantia màxima de control sobre el contingut dels projectes i les seves possibles modificacions.

2.3. Noves línies de millora i enfoc, la intel·ligència artificial (IA) i el BIM. Experiències i noves propostes destacables en altres administracions i a la Unió Europea.

La necessitat de millora en els terminis de resolució de les llicències urbanístiques es una preocupació generalitzada entre la major part dels municipis de l'estat tal i com hem comentat anteriorment.

La consciència sobre la importància de poder assolir uns terminis més reduïts es un factor determinant a l'hora de cercar noves solucions. Fins i tot en el cas de municipis que ja han assolit millores substancials es segueix perseguint l'objectiu de reduir encara més aquest terminis com en el cas de Vitoria-Gasteiz que després d'haver aconseguit reduir els terminis a gairebé la meitat, es planteja assolir una major reducció mitjançant la incorporació als processos de tramitació de sistemes d'intel·ligència artificial²².

²¹ PAE, Portal d'Administració electrònica Govern d'Espanya.

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

Altres municipis estan plantejant també vies similars, com és el cas de Valladolid que fa poc més d'una any anunciava també la previsió d'implantar un software d'intel·ligència artificial per tal de poder agilitzar la tramitació de llicències²³.

I també el de la ciutat de Madrid que, en roda de premsa del mes de maig de 2024, ha anunciat la intenció d'automatitzar la tramitació de llicències per tal d'agilitzar el desenvolupament urbanístic, afavorir el desenvolupament econòmic i l'accés a l'habitatge, mitjançant tècniques d'intel·ligència artificial.

Aquests casos corresponen a experiències encara molt incipients que es troben en un procés inicial de desenvolupament, però que s'emmarquen en un moviment més generalitzat en el conjunt de les administracions, al voltant de la implantació dels sistemes d'intel·ligència artificial en la tramitació i gestió d'expedients.

L'exemple més destacat i avançat es el de l'Ajuntament de Barcelona que, recentment ha aprovat el *Protocol per implantar amb garanties la IA en tots els serveis municipals*. Tal com es defineix en la seva presentació, essent un instrument que té com a finalitat crear un protocol intern per a la implementació de sistemes algorítmics en l'àmbit municipal.

Es tracta d'un document pioner pel que fa a la regulació i la governança dels sistemes algorítmics en l'àmbit local. És aplicable a qualsevol sistema algorítmic impulsat per l'Ajuntament de Barcelona, i té com a objectiu garantir que aquests sistemes es fan servir de manera proporcionada, supervisada i fonamentada, d'acord amb estàndards legals, ètics i tècnics.

Aquest document defineix els mecanismes de salvaguarda de drets que ha d'haver-hi en cada etapa de la licitació i implementació d'un sistema algorítmic per part de l'Ajuntament de Barcelona, i estableix els òrgans de governança i supervisió que vetllaran perquè l'impacte de l'IA s'alineï amb els principis ètics.

El protocol es basa en la proposta de regulació europea sobre la intel·ligència artificial i defineix, pas a pas, els mecanismes de garantia i salvaguarda de drets que s'han d'introduir en cada moment de la implementació d'un sistema d'intel·ligència artificial per part de l'Ajuntament de Barcelona.²⁴

Altres administracions locals estan desenvolupant també instruments que, a partir de l'aplicació de la intel·ligència artificial, permetin agilitzar determinats processos, com és el cas de la Diputació de Barcelona que recentment ha implantat un algoritme basat en intel·ligència artificial que confecciona automàticament els resums dels anuncis que es publiquen al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB).

A banda de la intel·ligència artificial (IA), l'altre pilar tecnològic, sobre el qual hauran de pivotar les estratègies per la implementació de mecanismes que permetin agilitzar i simplificar els

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

²⁴ Protocol per implantar amb garanties la IA en tots els serveis municipals | Barcelona Ciutat Digital | Ajuntament de Barcelona

processos de les llicències urbanístiques en els propers temps és, sens dubte, la implementació i generalització dels sistemes BIM (*Building Information Modeling*).

Tal i com raona el professor M.F. Errico en el seu estudi "*Il BIM: una, concreta, occasione di sviluppo dello Stato e della cittadinanza digitale*":²⁵

...Un altre aspecte interessant és la seva replicabilitat, és a dir, la capacitat d'adaptar-se a diversos microsistemes; per exemple, recentment s'ha aplicat el BIM 26 també per a la valorització i gestió del patrimoni cultural, l'anomenat H-BIM (Heritage Bim o Historic Bim) 27, precisament perquè limita el risc de danyar l'immoble o cometre errors en l'execució de les obres de reforma. L'ús d'H-Bim permetria, òbviament en un entorn digital, aglutinar, ja en fase de planificació, diverses figures professionals (entre ells historiadors, dissenyadors, enginyers, arquitectes, diagnòstics del patrimoni cultural), l'òrgan de contractació i també els altres òrgans implicats, per exemple la Superintendència. Des d'aquesta perspectiva, H-BIM podria representar una eina no només per a la protecció del patrimoni cultural sinó també per a la concentració de la gestió, en un sol lloc, d'un procés, encara que complex.../... En aquest sentit, també seria interessant experimentar amb BIM en camps diferents dels esmentats anteriorment; penseu, per exemple, en els impactes positius si s'utilitzessin per dissenyar una ciutat intel·ligent, o millor encara, una ciutat contemporània. El BIM, juntament amb els seus derivats, ens permetria dissenyar un context urbà atent a la sostenibilitat ambiental, la regeneració urbana, la cultura digital i la qualitat de l'entorn construït. El BIM té molt de potencial i de fet el legislador sembla haver pres nota dels seus impactes positius; És evident que, en ser una eina tecnològica, està destinada a prendre una nova configuració al llarg del temps. Per tant, donat el caràcter "fluid" del BIM, cal adoptar una estratègia administrativa que sigui, de fet, capaç d'aconseguir la transició digital de l'Estat.

És a dir, l'eina del BIM s'erigeix en un instrument molt potent que transcendeix l'àmbit, fins ara principalment reservat al camp dels projectes i l'execució de les obres, i passa a adquirir un protagonisme cada cop més gran en els espais d'interconnexió amb la planificació urbanística i amb altres camps específics que tenen com nexa comú la referència a un determinat àmbit territorial.

A partir de la interconnexió digital entre el projecte i la informació georeferenciada del planejament urbanístic, és possible articular mecanismes de contrast entre ambdós que, amb l'ajut de la intel·ligència artificial, permetin executar anàlisis verificadors de manera ràpida sobre la concordança entre ambdós nivells, el del projecte i el de les determinacions urbanístiques aplicables al lloc concret sobre el qual s'ubica.

Fora de l'estat, en l'àmbit de la Unió Europea, cal destacar molt especialment, per la seva consistència propositiva i la visió integrada dels instruments que s'emprenen, el projecte *BRISE-VIENNA* impulsat per l'Ajuntament de Viena en col·laboració amb altres agents. Es tracta d'un projecte pioner a Europa, desenvolupat amb ajuts de la Unió Europea sota el

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

programa “*Urban Innovative Actions*” desenvolupat amb la col·laboració de l’Ajuntament de Viena, la Cambra d’enginyers civils de Viena, Baixa Àustria i Burgenland, la Universitat tecnològica de Viena, i l’enginyeria *ODE office for digital engineering*. La seva implantació es va iniciar a partir de 2023 i per tant es troba encara en una fase molt inicial de verificació de resultats.

BRISE és l’acrònim de *Building Regulations Information for Submission Involvement* i té per objecte assolir una gestió administrativa més eficient aplicada als procediments administratius d’autorització de construccions d’edificis. Incorporem aquí alguns fragments més significatius dels text explicatiu de l’aplicació.²⁶

Aquest aplicatiu es el resultat de la interacció entre tres sistemes tecnològics integrats: El sistema *Bulding Information Modeling* (BIM), aplicat a la redacció i execució de projectes urbanístics i arquitectònics, la intel·ligència artificial (IA) i la realitat augmentada (RA).

La interacció entre aquests tres eines tecnològiques configura el sistema BRISE, en el qual cadascun d’ells opera en diferents camps i funcions que s’interrelacionen de manera integral. El rol de cada aplicació es descriu d’aquesta forma:

Building Information Modeling (BIM) és un mètode de planificació en xarxa per construir models basat en informació de planificació coordinada dels camps de l’arquitectura, l’enginyeria estructural i els serveis d’edificació. El model generat amb BIM també és útil en la construcció i operació d’edificis. L’aplicació BIM de BRISE utilitza l’estàndard internacional IFC neutre en programari de Building SMART. Això permet que els models de presentació d’edificis digitals es puguin comparar amb els models de referència oficials en l’anomenada

²⁶ El projecte de digitalització BRISE pretenia millorar l’administració pública a la ciutat de Viena i, per tant, la vida de la població. En una “ciutat de distàncies curtes” com Viena, permet una tramitació administrativa més ràpida i eficient. Els processos de participació digitals i anàlegs garanteixen el progrés democràtic i orientat als serveis cap a una administració urbana moderna i sostenible. BRISE ha establert nous estàndards per als procediments de presentació i permisos en la construcció i la construcció. Els resultats del projecte es poden traslladar a altres àmbits de l’administració i altres ciutats europees. Les tecnologies innovadores ajuden a digitalitzar les sol·licituds i els procediments de permís d’edificació, fent que tot el procés sigui més ràpid, més eficient, més transparent i menys costós. Els processos digitals desenvolupats per a BRISE es poden transferir directament a altres àmbits de l’administració pública. BRISE: construcció en una ciutat en creixement Viena és una ciutat internacional important la població total de la qual ha crescut al voltant de 300.000 persones durant els últims 10 anys. El creixement demogràfic també ha comportat un augment de l’activitat de la construcció. Actualment, l’Administració de la ciutat de Viena processa unes 13.000 sol·licituds d’edificis cada any. La ciutat de Viena té com a objectiu protegir i preservar el gran parc d’edificis més antics de la ciutat, alhora que estableix estàndards socials, arquitectònics i ecològics elevats per als projectes de nova construcció. Els processos de presentació s’han tornat cada cop més complexos. Com a resultat, els temps de processament per a les aplicacions convencionals de construcció de llapis i paper han augmentat, ja que triguen fins a un any.

.../...

El projecte BRISE combina mètodes d’alta tecnologia com el modelatge d’informació de l’edifici (BIM), la intel·ligència artificial (IA) i la realitat augmentada (AR) per permetre un procediment de permís de construcció complet, totalment digital i automatitzat. Utilitza models de construcció digitals en 3D en lloc de documents de planificació 2D. Com a resultat, BRISE proporciona una base innovadora per a tot el procés d’administració de l’edifici: des de la planificació i la presentació fins a les inspeccions de l’obra i, finalment, el lliurament de l’estructura acabada.

.../...

Els tràmits digitals de llicència d’obres triguen fins a un 50 per cent menys de temps que el procediment convencional. Totes les parts implicades poden veure l’estat actual de l’aplicació en temps real i en qualsevol moment. El sistema comença a proporcionar feedback sobre el model d’edifici presentat i, per tant, sobre el projecte d’edifici des de l’etapa d’inspecció preliminar, contribuint substancialment a la planificació de la seguretat.

.../..

El nou procediment permet estalviar temps, diners i energia, tant per a particulars i empreses que sol·liciten llicències d’obres, com per a l’Ajuntament.

.../..

Tots els passos rellevants des de la planificació del projecte fins a l’aprovació es representen en un model 3D generalment accessible. Això permet als ciutadans interessats veure i entendre millor els nous projectes de construcció en forma de models 3D, fins i tot abans que comenci la construcció.

comprovació de col·lisions. A més, les rutines de prova es poden utilitzar per cercar i accedir a contingut legal, i es pot crear un informe corresponent a partir dels resultats.

La intel·ligència artificial (IA) pretén permetre que les màquines realitzin tasques "de manera intel·ligent". La IA s'utilitza a BRISE com una combinació d'aprenentatge automàtic i cerca semàntica intel·ligent. Permet que les fonts legals s'utilitzin més ràpidament com a base per a la presa de decisions. Les disposicions del Pla d'ús i desenvolupament del sòl de Viena es classifiquen automàticament i els documents de presentació es classifiquen automàticament. Les signatures, o la manca de signatures, es mostren automàticament.

La realitat augmentada (RA) posiciona models a l'espai. Això permet visualitzar projectes de construcció que encara estan en fase de planificació en la seva forma i efecte futurs, proporcionant una representació realista que es pot mostrar en diferents dispositius (tauleta, telèfon intel·ligent, etc.). El projecte de recerca BRISE persegueix dos objectius generals: : D'una banda, l'establiment de procediments d'homologació senzills, transparents i ràpids basats en eines digitals; d'altra banda, potenciar la transparència mitjançant un nou enfocament ciutadà. L'ús innovador de la RA permet l'ús del modelatge d'informació de l'edifici (BIM), obrint així possibilitats completament noves en la cooperació entre les autoritats de la construcció i els ciutadans.



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

3. Principis i orientacions cap a la solució del problema.

Partint de les consideracions realitzades fins ara, ens aventurarem a formular el que considerem haurien de ser els principals elements claus per a l'abordatge i resolució del problema de la manca d'agilitat en la resolució dels procediments que afecten als processos d'edificació.

3.1. Promoure els principis de l'administració ètica. Una nova manera d'entendre i gestionar el rol de l'administració en vers la ciutadania i els agents de l'edificació.

Creiem del tot fonamental instaurar i promoure, de manera efectiva, els principis basats en el foment de l'administració ètica i el servei públic. L'administració pública ha de tendir a superar i a aturar les metodologies basades en mecanismes reactius i restrictius en vers les necessitats de la ciutadania, per passar a adoptar model proactius i receptius respecte a les necessitats creixents i canviants.

Cal impregnar als equips funcionaris dels principis i la cultura del servei públic i la bona administració, que es projecten exercint actituds empàtiques cap a la ciutadania, i de cerca permanent de solucions als problemes plantejats, d'ajut i col·laboració amb els professionals externs a l'administració, deixant de veure'ls com a possibles rivals i passant a tractar-los com a companys de professió amb interessos i missions diferents, però no necessàriament enfrontats, tot mantenint la permanent vigilància sobre la garantia i la prevalença de l'interès públic per damunt de l'interès dels particulars.

També cal instaurar, en tots les nivells, la cultura de l'eficiència, de la màxima diligència, de l'economia de recursos i tràmits administratius amb la salvaguarda de la legalitat i la correcció dels procediments, sense extralimitacions.

Finalment també, fomentar la cultura de la corresponsabilitat per part de tots els nivells orgànics i de l'emparedament i protecció a l'actuació de bona fe per part del funcionariat, assumint i gestionant amb positivitat les errades no intencionades que es puguin cometre i alhora valorar i reconèixer la feina ben feta i l'esforç en avançar en el compliment dels objectius.

La promoció d'una cultura de servei no es pot improvisar ni donar per suposada. Cal treballar-la de manera sistemàtica i efectiva, amb formació de qualitat que tingui la capacitat de motivar i d'estimular al funcionariat i que no es limiti a una mera repetició rutinària de continguts prefabricats, però també practicant, de manera sistemàtica, la formació continuada mitjançant la gestió de qualitat dels grups.

Cal també enriquir-la mitjançant la instauració d'estímuls i reconeixements a les bones pràctiques. L'administració pública no disposa a data d'avui de gaires mecanismes per atorgar incentius econòmics, i per tant ho ha de suplir amb altres mecanismes alternatius. El simple fet de compartir el reconeixement dels possibles èxits i no únicament dels fracassos, així com instaurar mètodes de seguiment de l'assoliment dels objectius marcats, pot resultar un mecanisme prou efectiu.

3.2. La implantació de nous instruments: la intel·ligència artificial i les noves eines tecnològiques. Oportunitats i limitacions.

Assistim a l'inici d'un canvi radical en l'activitat de l'administració pública. Es tracta d'un canvi que, de manera més o menys silenciosa, va impregnant al conjunt de la societat i configura allò que es podria definir com una nova revolució sistèmica, comparable al nivell de profunditat que van tenir anteriorment la revolució industrial primer, i posteriorment les revolucions tecnològiques de finals del segle XX de la mà de la generalització dels ordinadors i la seva penetració total en tots els àmbits productius, i a principis del XXI amb l'ús també global d'internet i les xarxes socials.

La nova revolució està aterrant de la mà de la intel·ligència artificial i la robotització de la producció. L'automatització generalitzada de molts dels camps d'activitat fins ara dependents exclusivament de la ment i de la mà de l'home.

Aquests canvis comportaran canvis molt profunds també en el marc legislatiu i procedimental que afectaran a l'administració pública. Amb tota probabilitat, l'administració pública dins de cinc anys tindrà poc a veure amb la que hem conegut històricament fins ara. Per tant, la incidència d'aquests canvis tecnològics sobre els procediments, tal i com els coneixem actualment, serà d'una profunditat extrema.

La recent incorporació de l'expedient electrònic i, una mica abans la digitalització del planejament urbanístic i la seva posada a disposició de tots els usuaris a través de la xarxa, representen un primer pas cap a la transformació absoluta dels procediments i sistemes actuals.

El segon pas vindrà donat, sens dubte, a partir de l'aplicació de les tècniques de la intel·ligència artificial a l'optimització dels processos administratius i burocràtics i la gestió de la ingent informació que comporten els continguts de les normatives i dels projectes actuals i el creuament entre tots els nivells de continguts. I la culminació i plena extensió d'aquest segon gran pas es produirà mitjançant la generalització de l'ús dels sistemes BIM, que permetrà la plena interoperabilitat entre els projectes i els continguts del planejament urbanístic i de les normatives de tota naturalesa i condició.

El cas de Viena es un primer referent que apunta el camí cap al qual transitaran les administracions en aquests immediats anys. Un camí curt que molt aviat serà recorregut en la mesura que es produiran desenvolupaments i aplicatius tecnològics que perfeccionin i facilitin la implementació d'aquests nous sistemes.

Aquests nous instruments hauran de permetre assolir una major agilitat i rapidesa en els processos de verificació tècnica dels projectes i en la resolució de les llicències. En cap cas podran substituir, si més no en un futur ampli i indeterminat, el paper dels tècnics i tècniques que seguirà sent essencial i central en tot el procés. De la mateixa forma que l'aparició dels primers programes informàtics de representació gràfica o de càlcul d'estructures a finals dels anys 80 del segle passat no van postergar els tècnics especialitzats en aquestes tasques si no que van suposar uns ajuts que van permetre la potenciar molt més i garantir una major qualitat de la seva activitat; la implantació i la generalització de la IA i del BIM

permetran també optimitzar i potenciar la funció tècnica del personal de l'administració però no la supliran.

Per tant, seran factors molt principals en els processos de millora substantiva que cal cercar i assolir, però per ells mateixos i de manera única no aportaran totes les solucions. Caldrà conjugar-los amb la resta de les accions a impulsar.

3.3. La simplificació i clarificació administrativa. Optimització dels processos, transparència i corresponsabilitat en la gestió.

Un eix fonamental, que cal abordar de manera prioritària en el conjunt de l'administració pública, i particularment també en l'àmbit més directament relacionat amb les tramitacions d'expedients urbanístics, és el de la simplificació i clarificació dels procediments administratius.

Aquesta es una prioritat present actualment en la majoria de les administracions públiques de l'estat i en el conjunt de la Unió Europea. En un marc procedimental que per una banda ha vingut traslladant fins a l'actualitat les estructures heretades dels primers marcs legislatius del segle XIX i que s'ha mantingut fins l'actualitat amb una escassa evolució, però que alhora ha anat incorporant noves vessants derivades de les legislacions que s'han anat multiplicant especialment en les darreres dècades, resulta del tot urgent abordar una revisió profunda i un replantejament total dels processos administratius en general i dels que afecten més directament als tràmits urbanístics.

De la mà de la introducció primer de la digitalització administrativa i ara de la intel·ligència artificial, les administracions estan impulsant iniciatives orientades cap a aquest objectiu, però responen a accions sectorials mancades d'una visió de conjunt impulsades per part d'administracions diverses.

Un intent d'emprendre el problema, des d'una perspectiva general i amb voluntat d'abastar a diferents nivells de l'administració pública, el trobem, en altres estats de la Unió Europea, en la iniciativa de l'Estat Francès d'impuls de la simplificació administrativa cap als diferents àmbits de l'administració estatal a través del document "*Plans de simplification ministériels pour 2024 - 2027*" de juny de 2024. Es tracta d'un pla que planteja un reguitzell d'accions concretes orientades directament cap a la simplificació de diferents processos administratius que concerneixen a tots els ministeris que integren l'administració estatal: Interior, Territoris d'Ultra Mar, Col·lectivitats territorials i del medi rural, Educació nacional i joventut, Economia, finances i sobirania industrial i numèrica, Cultura, Transició ecològica i cohesió dels territoris, Justícia, Europa i afers estrangers, Ensenyament superior i recerca, Exercits, Esports i jocs olímpics i paralímpics, Agricultura i sobirania alimentària i, Treball, salut i solidaritat.

Es tracta d'un conjunt de mesures concretes d'ordre molt divers que afecten a tràmits diferents però que parteixen d'un nexa comú que s'articula en tres apartats:

1. Accelerar l'esforç de simplificació per a tots els francesos;

1.1. Accelerar la política de simplificació realitzada des del 2017.

1.2. Un mètode comú per a tots els ministeris.

1.3. Set compromisos principals per complir les expectatives dels francesos.

2. Tretze mesures clau l'any 2024 per simplificar la vida quotidiana dels francesos.

3. Mesures detallades per la simplificació dels ministeris.

Les paraules clau que es van repetint al llarg de tot el pla són: simplificació, accessibilitat, acompanyament, facilitació i millora. Són conceptes que tenen plena vigència i urgència en la seva implementació a tots els nivells de l'administració pública del nostre país.

L'anàlisi d'aquesta problemàtica requereix una iniciativa potent per part dels àmbits i ens administratius, amb capacitat i visió de conjunt, i molt difícilment podrà ser resolta per part de cada ens local per separat. Requerirà un replantejament a fons i de conjunt, si més no, des del govern de la Generalitat a través de la Direcció General d'Administració Local en col·laboració amb les diputacions i les entitats que representen al món local (Federació de Municipis i Associació de Municipis).

En aquest mateix apartat, cal plantejar també la necessitat de disposar d'un marc regulador comú en matèria de tramitació de les llicències urbanístiques que tot respectant el principi d'autonomia local i permetin incorporar les particularitats de cada municipi i, alhora, disposar d'una regulació sobre els tràmits, processos i continguts documentals dels projectes i dels supòsits d'intervenció, comuns a tots els municipis, superant així l'actual dispersió existent al llarg del territori. Aquesta "ordenança integrada" comuna facilitaria enormement la tasca dels professionals i empreses que han d'intervenir en diferents municipis, aportaria major claredat i transparència, i aportaria també agilitat i reducció dels terminis de tramitació.

3.4. La cooperació administrativa i la interoperabilitat. El paper de les entitats i col·lectius. L'empoderament de la ciutadania.

En primer lloc cal potenciar i millorar la cooperació administrativa. El concepte de cooperació aplicat a l'esfera de l'administració es defineix pel *Principi de relació entre les administracions públiques que comporta l'exercici conjunt de competències de cada administració pública amb l'objectiu de sumar esforços i obtenir més bons resultats.*(TERMCAT. Diccionari de dret administratiu).

En aquest àmbit hi ha encara un ampli camí a recórrer. Tot i la implantació de les eines de comunicació i d'interoperabilitat entre administracions, particularment mitjançant l'Administració Oberta de Catalunya (AOC) que amb l'EACAT ha capgirat la manera d'interrelacionar-se administrativament les diverses administracions del país. Existeix, encara, un important dèficit en quant als mecanismes d'intercomunicació entre administracions i molt més encara pel que respecta a la coordinació que es encara una assignatura pendent lluny d'estar suficientment resolta.

Aquesta interoperabilitat entre administracions encara ha d'assolir nivells d'eficiència molt més elevats, especialment pel que fa a les capacitats d'intercanvi de documentació d'alt volum digital, tant en relació al conjunt de les administracions com, també, respecte als

col·legis professionals, que tenen un paper destacat en els processos administratius de les llicències urbanístiques i les comunicacions d'obres a través del visat obligatori.

De la mà de la millora dels instruments d'inter operativitat fins a que es pugui assolir plenament la seva efectivitat plena, cal plantejar la necessitat d'obrir a la participació activa en els processos de resolució dels procediments urbanístics per part d'entitats col·laboradores i col·legis professionals que puguin aportar tasques de revisió tècnica de determinats nivells de la normativa d'àmbit comú, desenvolupant i evolucionant la línia encetada per part de l'Ajuntament de Barcelona i ara impulsada també per altres ajuntaments de manera individualitzada.

Al nostre criteri, tindria molt més sentit i resultaria més efectiu que sota una iniciativa impulsada conjuntament per part de les entitats representatives de l'administració local, les diputacions, la Generalitat de Catalunya, i els col·legis professionals, s'articulés un marc comú de regulació normativa, d'interoperabilitat i de gestió administrativa i econòmica, al qual s'hi poguessin acollir els municipis que ho considerin adient, per tal d'articular i possibilitar aquest mecanisme de col·laboració entre les entitats col·laboradores de l'administració i col·legis professionals, en els processos d'informe de les llicències urbanístiques.

Finalment, cal assenyalar l'existència d'un buit molt important en quant a la participació i coneixement per part de la ciutadania en vers els processos de tramitació urbanística, el qual cal també abordar i ordenar. En aquest sentit, l'articulació de mecanismes ordenats i regulats de creació i funcionament de taules de participació i debat respecte als elements diversos que concorren en torn a l'urbanisme i els seus procediments, oberts a col·lectius representatius del sectors més directament concernits, permetria obrir una porta cap al camí d'una major participació, coneixement i empoderament per part de la ciutadania en relació a tràmits i procediments que actualment presenten nivells d'una opacitat injustificable. Cal prendre en consideració, ni que sigui a títol merament iniciador, el cas de la participació activa en determinats moments de la seva tramitació, de les entitats ambientalistes en els tràmits d'avaluació ambiental.

En qualsevol cas, aquest dèficit s'hauria d'iniciar, un cop més, a través d'una regulació específica i de clara aplicació per part dels municipis, prèviament formulada per part dels òrgans supramunicipals.

3.5. La reordenació del marc regulador de l'Urbanisme i de la normativa sectorial. Un planejament urbanístic més sistematitzat, clarificador i transparent.

L'actual marc regulador de l'Urbanisme, expressat a través de lleis i disposicions de diversa naturalesa, sotmeses a canvis puntuals freqüents, resulta d'una complexitat i dispersió excessives que dificulten enormement la interpretació jurídica dels seus preceptes i els processos de verificació tècnica de plans i projectes.

Resulta imprescindible i urgent formular un codi legislatiu en l'àmbit de l'urbanisme del país que refongui amb total precisió, rigor i fiabilitat el reguitzell de disposicions normatives actualment disperses per diferents lleis i reglaments. Un codi estructurat per llibres de contingut temàtic, ben integrat i sistematitzat, amb un llenguatge el més homogeni possible, i

molt principalment que compti amb els mecanismes d'actualització àgil que el facin veritablement útil. De res serveis l'esforç ingent d'elaborar un codi legislatiu, si amb posterioritat a la seva aprovació no es manté actualitzat en tot moment.

En els darreres anys s'ha vingut treballant per part de la Generalitat de Catalunya en la redacció d'una **Llei de Territori** que, en bona part, pretén assolir aquest objectiu de recull integrat i sistematitzat de totes les disposicions que afecten a l'urbanisme. L'objectiu principal d'aquesta llei encara és molt més ambiciós i planteja una revisió amb profunditat de tot el sistema regulador de l'ús del sòl i l'ordenació del territori a partir de noves premisses ajustades a les necessitats i les visions tècniques del moment actual. I planteja una ordenació i simplificació dels conceptes amb la finalitat d'assolir una major claredat, simplicitat i efectivitat en la seva aplicació. És per tant, una iniciativa enormement positiva que s'alinea plenament amb les necessitats de simplificació, clarificació i transparència que permetrien un canvi radical en la manera d'abordar els processos urbanístics. Caldrà veure com evoluciona el seu possible recorregut parlamentari en cas que finalment obtingui l'aprovació del projecte per part del Govern,

Aquest és un objectiu ambiciós que comporta una tasca ingent però que resulta del tot imprescindible per a la millora de la qualitat jurídica i administrativa del país i, particularment, pel que fa a la millora dels processos que afecten a l'urbanisme. Ja sigui a partir de l'aprovació de la nova Llei de Territori, o en cas que finalment aquesta no vegi la llum, a partir de l'elaboració i aprovació d'un Codi urbanístic, cal escometre i resoldre, el més ràpidament possible, el greu problema que suposa la dispersió de l'actual marc legal.

3.6. El reequilibri entre els processos de control previ i el de control posterior. Menor tutela prèvia i major exigència de responsabilitat cap als agents de l'edificació.

Una línia de treball, en paral·lel a la resta de les que venim tractant, i que ja ha estat referida anteriorment, és la de la transferència de supòsits d'intervenció actualment subjectes al règim de llicència a partir de la revisió prèvia, cap a l'àmbit de les comunicacions prèvies i les declaracions responsables.

Caldrà revisar de forma rigorosa i profunda tots i cadascun dels diferents supòsits de les diferents actuacions possibles en l'ús del sòl i de l'edificació i establir una nova classificació realitzada amb criteris restrictius en relació amb els casos que hagin de mantenir-se sota el règim de llicència.

Des del nostre punt de vista, determinats supòsits d'obres de nova planta en sòl urbà consolidat d'una determinada superfície màxima o nombre d'habitatges que no formin part d'ambients urbans protegits, ampliacions d'edificis existents que no es trobin en situació de volum disconforme o fora d'ordenació, determinats tipus de canvi d'usos, i la gran majoria de les intervencions que actualment es troben subjectes a la modalitat de llicències "d'obres menors" en diferents ordenances municipals de llicències; podrien passar al règim de declaració responsable. Evidentment, aquesta es una mera opinió inicial expressada a tall d'exemple, entenent que aquesta revisió s'hauria de realitzar de forma rigorosa i col·legiada per part dels diferents agents i organismes implicats.

Transferir determinats supòsits d'actuacions d'una intervenció administrativa **ex ante** a una intervenció **ex post**, comporta transferir de manera efectiva gran part de la responsabilitat dels actes cap als agents que intervenen en l'edificació, i molt principalment cap a la figura dels tècnics autors dels projectes i dels directors d'obres. Representa també posar en valor la veritable responsabilitat dels professionals i dels col·legis que en qualsevol cas han d'assolir en l'exercici de la seva professió.

És, en tot cas, un canvi que caldria realitzar amb plena coordinació i diàleg amb els col·legis professionals i en el marc, un cop més, d'una regulació comuna per al conjunt dels ens locals.

3.7. Evolució dels models de formalització i representació dels projectes tècnics. Una necessària modernització dels instruments tècnics i dels continguts projectuals i de representació.

Tal i com hem comentat anteriorment, pel que fa a la incorporació de les noves aplicacions tecnològiques, cal superar l'actual diversitat i dispersió en els llenguatges i criteris de representació dels projectes.

Els col·legis professionals han realitzat accions encaminades cap a la homogeneïtzació del llenguatge i el contingut estructurat dels projectes mitjançant algunes eines de contingut documentals que suposen un primer pas molt útil i amb resultats força positiu. Però cal abordar un nou pas encaminat cap l'assoliment d'una major sistematització i homogeneïtat dels continguts documentals dels projectes.

Caldria establir i adoptar una guia de continguts documentals comuna per als diferents col·lectius professionals i per al conjunt dels municipis del país, i superar l'actual dispersió i dificultat per part dels ens locals a l'hora d'anar resolent aïlladament en cada cas la implantació de guies de continguts i de procediments que han d'anar desenvolupant de forma individualitzada.

El pas següent que caldria donar, és la obligatorietat d'adoptar el sistema BIM en tots els projectes que hagin de ser sotmesos als tràmits de llicències urbanístiques. De la mateixa forma que el Govern de la Generalitat ha adoptat l'obligatorietat d'aquest sistema per les projectes redactats per encàrrec d'aquesta administració, caldria contemplar també l'extensió d'aquest sistema cap a tots els projectes que hagin de ser objecte de tramitacions administratives per part dels ens locals, la qual cosa inclouria també a aquells redactats per encàrrec directe dels ajuntaments.

3.8. Formació específica i dotació adient dels recursos tècnics humans. Nous paràmetres i criteris en els processos de formació, selecció i contractació del funcionari.

Aquest apartat resulta bastant obvi i ja ens hi hem referit en certa forma anteriorment. És imprescindible comptar amb equips tècnics dimensionats adequadament, amb la formació tècnica i administrativa adient i específica, i amb la formació respecte als valors del servei públic i la bona administració.

Es determinant tant el factor numèric com el factor qualitatiu en la configuració dels equips tècnics i administratius que han d'assumir els processos de tramitació dels expedients urbanístics.

4. Síntesi de proposta: Un nou paradigma en el model de la resolució de les llicències urbanístiques.

4.1.- Legislació específica en relació amb els processos administratius al voltant de la intervenció en l'ús del sòl i l'edificació, i el planejament urbanístic (planejament, llicències urbanístiques, llicències ambientals i d'activitats, ús i ocupació). Revisió dels actuals supòsits i modalitats de llicències.

4.2.- Sistema integrat i sistematitzat de tramitació administrativa i interoperabilitat documental per a totes les administracions locals.

4.3.- Nous models d'expressió i representació de les propostes i contrast amb el planejament urbanístic i la normativa tècnica sectorial (BIM?,...).

4.4.- Implementació dels principis i criteris de l'administració ètica. El paper de l'administració com a suport proactiu a les necessitats reals de la ciutadania.

4.5.- Equips específics d'alta formació especialitzada i amb instruments tecnològics de suport (IA).

4.6.- Transparència i rendiment de comptes. Verificació dels estàndards de qualitat i correcció de resultats insatisfactoris.

4.7.- Mecanismes integrats i sistematitzats de treballs col·legiats i de col·laboració interadministrativa i 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)