

AVANTPROJECTE DE LLEI DE SIMPLIFICACIÓ DE TRÀMITS EN L'ÀMBIT URBANÍSTIC I AMBIENTAL

A) CONSIDERACIONS PRÈVIES: SOBRE ELS OBJECTIUS DE LA CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA

L'ACM veu l'Avantprojecte de llei com una oportunitat estratègica per modernitzar la intervenció administrativa urbanística i ambiental, reforçar el paper del món local i millorar l'eficiència sense renunciar a les garanties materials, sempre que la simplificació consideri de forma clara els principis de proporcionalitat, corresponsabilitat, coordinació i suport efectiu als municipis.

A continuació farem una valoració sobre el contingut de la memòria preliminar que s'ha sotmès a consulta pública prèvia, dels objectius de la consulta i de les preguntes per orientar les aportacions i, finalment, aportacions concretes ja en aquest primer tràmit de consulta prèvia.

Nogensmenys, atesa la clara afectació als ajuntaments, com molt bé s'indica en la memòria, d'antuvi ja volem demanar que a partir del present tràmit, les entitats municipalistes ens puguem incorporar des de l'inici a l'equip de treball que elabori les propostes concretes de l'articulat de l'avantprojecte de Llei. En general, aquesta ja és una bona praxi que enriqueix el contingut dels projectes de Llei; però, a més, en aquest cas, la proposta afecta directament totes dues administracions, la de la Generalitat i la local, i és ben lògic que des de l'inici hi hagi la sensibilitat i la perspectiva de totes dues administracions i no sigui tan sols una proposta des del Govern. A part, aquesta participació efectiva des de l'inici en la redacció de l'Avantprojecte de Llei garantirà millor el respecte a l'autonomia local. Els Ajuntaments, les administracions locals en aquest cas, no som un interessat més i, respectant la participació dels operadors econòmics i de la pròpia ciutadania, cal que aquesta representativitat es reflecteixi en l'elaboració de la norma i no tan sols en els tràmits que la Llei ja obliga per a d'altres interessats.

Respecte als objectius de la consulta, des de l'ACM volem posar de manifest que els problemes actuals en la tramitació urbanística i ambiental no deriven únicament de l'existència d'un excés de tràmits o de la seva configuració

normativa. En l'àmbit competencial de la Generalitat, les garanties de la legislació sectorial imposen la intervenció de diversos departaments especialment en la planificació urbanística i l'avaluació ambiental. En l'àmbit competencial municipal, la problemàtica es concentra, sobretot, en la insuficiència estructural de recursos humans i tècnics als ajuntaments i de l'administració local en general, de la complexitat creixent del marc normatiu i de la manca de coordinació efectiva entre administracions. En aquest sentit, sovint s'ha estigmatitzat les administracions locals pel retard en la tramitació administrativa, cercant solucions fora de la pròpia administració per obviar o disminuir la intervenció de l'administració local i posant en perill la seva funció de garant del principi de legalitat, de la preservació de l'interès públic i de l'autonomia local.

Segons el nostre parer, la memòria preliminar publicada per impulsar l'Avantprojecte de Llei, parteix d'un diagnòstic que tendeix a atribuir els retards i les disfuncions al procediment en si mateix, sense abordar de manera suficient el fet que molts municipis, especialment els petits i mitjans, no disposen de serveis tècnics estables ni especialitzats per assumir amb garanties ni els procediments actuals ni, encara menys, un nou model basat en un control posterior reforçat.

Considerem que l'Avantprojecte de Llei, tot i partir d'objectius legítims, presenta una visió centralista de les eines i desenvolupaments de la pròpia Generalitat sense atendre a les necessitats d'adaptació dels municipis per assumir un nou model de control simplificat.

Per tant, des del municipalisme reivindiquem que el primer que cal, abans de trobar solucions fora de l'administració local o manllevant les seves competències, és reforçar amb recursos tècnics i humans l'administració municipal i la supramunicipal que li dona suport i assistència en aquest àmbit. Sense recursos addicionals, sense una redefinició clara de responsabilitats i sense una adaptació real a la diversitat territorial, la Llei pot generar més pressió, més risc jurídic i més desigualtats en el funcionament ordinari dels governs locals, comprometent la qualitat de la gestió urbanística i ambiental que s'hauria de preservar.

És per tot això, que d'entrada volem reivindicar l'autonomia local i les competències en aquest àmbit i que en cap cas es poden posar en risc en nom de la simplificació administrativa i la facilitació de l'activitat econòmica.

Compartim l'objectiu que es concreta en la consulta prèvia, d'una simplificació normativa i procedimental en matèria urbanística i ambiental, però la base per a qualsevol millora en aquest àmbit, és poder dotar dels mitjans que li pertoca a l'administració local i supramunicipal, tant per les competències de verificació i o llicència, com per les d'inspecció i sanció posterior hi hagi o no declaracions responsables i la certificació per part d'ens o professionals que actuen a instància de la ciutadania o dels operadors econòmics.

En aquest sentit, ens sobta que ni en els objectius ni en la memòria preliminar, no s'apunti com primera solució per a millorar la situació actual la suficiència de recursos personals, econòmics i tècnics per part de l'administració municipal i supramunicipal i, en canvi, es parli només de col·laboració tècnica, participació de professionals i entitats certificades. Tot i això, volem també expressar que som favorable a ampliar l'àmbit de les comunicacions (que ja es donen en multiplicitat de tràmits), la participació de professionals externs, les declaracions responsables i les entitats acreditades, però això s'ha de construir sobre la base de que qui ha de vetllar per l'interès públic i la preservació de la legalitat, en aquest cas l'administració local, tingui els mitjans adequats per a seguir prestant les seves competències i vetlli també per l'adequada intervenció dels operadors que no són administració local.

B) SOBRE LES PROPOSTES I PREGUNTES DE LA MEMÒRIA PRELIMINAR PER ORIENTAR LES APORTACIONS

1. Obstacles o dificultats en la tramitació actual i àmbits susceptibles de simplificació

Des de la perspectiva municipal, alguns dels principals obstacles identificats són:

- Excessiva durada i complexitat procedimental, especialment en expedients urbanístics i ambientals de mitjana i gran entitat, amb fases successives que podrien tramitar-se de manera concurrent.
- Multiplicitat d'informes sectorials, sovint redundants o amb continguts solapats, que generen colls d'ampolla i incertesa sobre els terminis.
- Desajustos entre normativa catalana, estatal i europea, que provoquen inseguretats jurídiques i sobrecàrrega administrativa, especialment en municipis petits amb capacitat tècnica limitada.

- La burocràcia defensiva o la “por a signar”. La responsabilitat administrativa de qui signa llicències, certificats o declaracions responsables, ha anat evolucionant també cap a les responsabilitat comptable i/o penal, especialment en l'àmbit urbanístic i ambiental. Tant els departaments de la Generalitat (Urbanisme, medi ambient, ACA, ACR,...) com dels Ajuntaments i en l'àmbit dels responsables electes com en els tècnics, a banda de l'habitual judicialització administrativa, amb llargs i costosos procediments que afecten les persones responsables i no tan sols la pròpia administració. Això s'agreuja molt sovint perquè els mitjans dels que disposen els operadors privats i/o econòmics són superiors als que disposen tan l'administració com els tècnics i/o electes.

L'abús de la via penal, les garanties d'integritat per a les denúncies anònimes, la complexitat d'algunes de les recents reformes que afecten als servidors públics o el procediment poc garantista de la responsabilitat comptable, han posat a molts responsables públics en una actitud defensiva que cal tenir present alhora d'afrontar un canvi legislatiu com el que ara s'impulsa.

En aquest àmbit, la manca de recursos exposa encara més als servidors públics i acaba afectant les tramitacions i els procediments urbanístics i ambientals. Clarament, disposar de més recursos, de més formació especialitzada, regular millor el dret a l'error quan no hi ha culpa ni negligència greu o la tecnificació, són solucions que volem apuntar ja en aquest primer moment, tant per a treballadors públics com per electes.

Difícilment podem emparar el dret que tenen els ciutadans a una bona administració sense prèviament assegurar que qui aplica cada dia la normativa a cada administració té els mitjans, la formació i la predisposició per a fer-ho.

Pel que fa a la simplificació o integració de tràmits, l'ACM alerta que la reducció formal de fases procedimentals no sempre comporta una simplificació real de la gestió municipal. La integració d'informes o la tramitació concurrent, si no va acompanyada d'una redefinició clara de responsabilitats i d'una millora real en la coordinació interadministrativa, pot acabar traslladant la complexitat cap a l'ajuntament, que es veu obligat a interpretar informes parcials, condicions

sectorials no harmonitzades o criteris divergents entre òrgans de la Generalitat. Això pot incrementar la inseguretat en els actes.

2. Quines mesures creieu que podrien ajudar a reduir els terminis de resolució o la duplictat d'informes?

Com s'ha dit, considerem que de la memòria preliminar es deriva que s'orienta confia excessivament les solucions en mecanismes automàtics o en el silenci administratiu, sense tenir prou en compte que, en la pràctica, molts retards no es produeixen per ineficiència municipal sinó per la dependència d'informes sectorials externs que no estan sota el control dels ajuntaments. La fixació de terminis màxims sense garantir que totes les administracions implicades disposin dels mitjans necessaris pot acabar generant resolucions forçades, incompletes, amb el consegüent risc.

Reiterem que sobre el fonament d'enfortir l'administració municipal i supramunicipal, es pot continuar avançant en la comunicació, en les declaracions responsables, les certificacions o entitats acreditades, però no es pot seguir avançant en aquesta direcció sense afrontar aquest primer fonament.

3. Com valoreu la possible intervenció de professionals o entitats acreditades en la certificació o verificació prèvia de determinades actuacions, sota la supervisió de l'Administració?

Es manifesta certa preocupació, malgrat que es reconeix el potencial teòric de la col·laboració publicoprivada, s'adverteix que la generalització d'informes de part pot generar una asimetria de poder i coneixement entre professionals, promotors i operadors econòmics i ajuntaments, especialment en municipis petits.

Col·legis professionals, promotors i operadors econòmics defensen legítimament un règim jurídic que eviti la revisió "ex ante" i ho confiï tot a les revisions i inspeccions ex-post. Des de l'ACM seguim defensant que les conseqüències d'una manca de revisió per part de l'administració local de la legalitat i de la preservació de l'interès públic requereix en determinats supòsits, per l'entitat de la proposta presentada, d'aquesta revisió i verificació ex ante, tant si la documentació és elaborada amb declaracions responsables, per entitats

acreditades o qualsevol altra fórmula externa a la pròpia administració. Les estadístiques sobre la litigiositat en aquest àmbit, tot i mantenir aquesta activitat ex ante, son preocupants. A més, en l'àmbit urbanístic i ambiental les conseqüències de no fer adequadament aquest tràmit poden ser irreversibles.

Cal doncs concretar en l'elaboració de l'articular en quins àmbits es pot estendre el règim de comunicació, actualment ja previst en molts tràmits urbanístics i ambientals, i en quin tipus d'actuacions l'administració local, amb ajut o sense d'entitats acreditades, es reserva el tràmit de llicència ex ante i, en tots els casos, li ha de seguir corresponent la verificació i la inspecció i possible sanció posterior.

L'administració local en cap cas ha de tenir un paper gairebé formal de recepció i registre de documentació, sense capacitat real de contrastar-ne el contingut. Això pot derivar en una transferència de risc cap als ajuntaments, que continuen essent l'autoritat competent però sense disposar dels mitjans efectius per exercir la verificació i el control.

En qualsevol cas aquesta intervenció privada en els actes procedimentals i en informes del procediment urbanístic i ambiental, ha de garantir:

- Abast jurídic dels informes, així com el règim de responsabilitats.
- El sistema d'acreditació sigui rigorós, homogeni i supervisat per l'Administració.
- No es produeixi una desigualtat d'accés per a municipis petits o promotors amb menys recursos.

En aquest punt, cal recordar que malgrat la signatura per part de professionals i empreses acreditades, ni la legislació sobre responsabilitat comptable ni la penal exoneraran completament els responsables electes i tècnics de les administracions locals.

4. Quins avantatges o riscos considereu que pot tenir la substitució de determinats règims d'autorització o llicència per comunicacions prèvies o declaracions responsables?

La possible substitució de règims d'autorització o llicència per comunicacions prèvies o declaracions responsables és un dels aspectes que genera més inquietud.

Es considera que aquesta substitució, si no es limita molt estrictament a actuacions de risc mínim, pot provocar una pèrdua de capacitat preventiva per

part dels ajuntaments. El model proposat pressuposa un control a posteriori intensiu que, en la realitat municipal és difícil i que en molts casos comporta actuar sobre fets consumats i obrir la via judicial, llarga i costosa i amb un fort impacte en el medi.

Reiterem que cal analitzar com seguim avançant en aquesta línia, però quan es tracta de projectes urbanístics o ambientals amb impacte en el medi i on de manera preventiva l'administració ha de vetllar per verificar el compliment de la normativa, també la local, i per preservar l'interès públic davant dels legítims interessos privats, seguim defensant l'autorització i la llicència ex ante per evitar situacions que ja no tinguin solució o que costi molt temps de recuperar l'afectació urbanística o al medi.

Identificar que en l'àmbit urbanístic i ambiental la simplificació passa preferentment per suprimir autoritzacions i/o llicències és un error, precisament perquè no és assimilable a altres àmbits sectorials que no tenen en cap cas la mateixa afectació d'aquests. El compliment dels terminis d'autoritzacions i llicències ha de ser una prioritat, però si dotem de recursos a l'administració local i supramunicipal, avançarem molt més i a un cost inferior per a l'interès públic que les actuals dilacions en els procediments.

Addicionalment, les tasques d'inspecció ex post, ja actualment es donen de manera deficitària també per falta de recursos, tan si es volen fer amb recursos propis, compartits amb altres administracions o a través de professionals o entitats acreditades.

5. Quines actuacions o tipus de projectes considereu que podrien beneficiar-se més d'una tramitació simplificada?

Cal veure com ja moltes administracions locals han avançat en aquest sentit però amb la dificultat que no son extrapolables a tots els procediments i amb l'adaptació a cada context territorial.

En aquesta línia, actuacions que poden considerar-se de baixa incidència en un entorn urbà consolidat poden tenir un impacte molt superior en municipis petits, en sòl no urbanitzable o en entorns ambientalment sensibles. Una simplificació no prou modulada pot generar greuges territorials i una aplicació desigual de la norma, contrària al principi d'equitat.

6. Com es podria millorar la coordinació entre els tràmits urbanístics i ambientals, o entre les diferents administracions competents?

En relació amb la coordinació entre tràmits urbanístics i ambientals i entre administracions, l'ACM considera que l'Avantprojecte és poc ambiciós en els aspectes organitzatius reals. La creació de finestretes úniques o plataformes digitals no resol, per si sola, la manca de lideratge clar ni la fragmentació competencial existent. Sense acords interadministratius fermes, circuits clars de presa de decisions i mecanismes de resolució de discrepàncies, la càrrega de coordinació continuarà.

Així es considera imprescindible:

- Sistemes d'informació compartits entre Generalitat, ens locals i organismes sectorials.
- Protocols clars de coordinació interadministrativa que evitin requeriments contradictoris.
- Resoldre l'atzucac dels informes sectorials que son obstatius i/o vinculants en la pròpia administració de la Generalitat, en cas de no emetre's en el termini previst i que el silenci sigui negatiu.
- Reforçar el paper de les administracions supramunicipals com a òrgans de suport tècnic (els Consells Comarcals per la seva proximitat i les Diputacions) amb la conseqüent dotació de serveis tècnics i econòmics, estables en el temps.

7. Quines oportunitats ofereix la digitalització i automatització dels processos per millorar-ne l'eficiència i la transparència?

Es creu fermament que la digitalització ofereix oportunitats clau:

- Tramitació íntegrament electrònica i simultània.
- Traçabilitat i transparència de l'estat dels expedients.
- Estandardització de formularis i documentació.
- Automatització de comprovacions bàsiques en actuacions de baix risc.

Així mateix se subratlla, però, la necessitat d'acompanyament tècnic i recursos perquè **tots els municipis**, especialment els petits, puguin aprofitar aquestes eines.

S'alerta que la proposta d'**Avantprojecte de llei** pressuposa un nivell de maduresa digital homogeni que no existeix en el conjunt del territori. Molts ajuntaments encara arrossegueu dèficits importants en sistemes d'informació, integració de dades i capacitat del personal i, inclús, de connectivitat. L'exigència de nous procediments digitals, sense un pla d'acompanyament tècnic i financer, pot acabar incrementant la bretxa entre municipis grans i petits i generar noves disfuncions en lloc de resoldre les existents.

8. Quines garanties considereu imprescindibles per assegurar la protecció del medi ambient i la seguretat jurídica en un marc més simplificat?

Es considera imprescindible:

- Mantenir intactes els estàndards ambientals i de seguretat.
- Definir clarament responsabilitats de promotors, tècnics i administracions.
- Mantenir la llicència o autorització ex ante en determinats supòsits, per la importància de l'actuació o de l'impacte.
- Reforçar la inspecció i el control a posteriori.
- Assegurar seguretat jurídica mitjançant procediments clars, previsibles i transparents.
- Garantir l'adaptabilitat del sistema a la diversitat territorial de Catalunya.

La simplificació no pot traduir-se en una desprotecció de l'administració local davant possibles responsabilitats derivades d'actuacions basades en declaracions responsables o certificacions externes. Sense una delimitació molt clara de responsabilitats i sense un reforç real del paper municipal, el risc és que la llei acabi traslladant problemes estructurals del sistema cap al nivell local.

C) APORTACIONS CONCRETES

Finalment, amb la voluntat de contribuir ja en aquest primer tràmit a la consecució d'un marc normatiu que simplifiqui i agilitzi les tramitacions en l'àmbit urbanístic i d'acord amb l'experiència pràctica en l'assessorament als ens locals des de la pròpia ACM i des de la Fundació municipalista d'impuls territorial (FMIT), vinculada a la pròpia entitat, formulem les següents propostes concretes a partir de la identificació prèvia de determinats procediments urbanístics que considerem susceptibles de millora.

Procediments urbanístics susceptibles de simplificació:

1. Tramitació de determinades actuacions en sòl no urbanitzable d'escassa entitat que actualment estan sotmeses a informe de les CTUs.
2. Sotmetiment a tràmit d'aprovació definitiva per part de les CTUs de determinades modificacions de planejament general d'abast menor o relacionades amb la creació d'habitatge.
3. Formalització, en sessió de les CTUs, de la prèvia verificació d'un text refós per part dels ajuntaments en cas d'acords d'aprovació definitiva supeditada a la referida verificació.
4. Tramitacions que es resolen desfavorablement per causa de deficiències bàsiques que es podrien identificar en fases prèvies i evitar així costoses tramitacions inútils.