

PROJECTE DE NOVA ORDENANÇA SOBRE LA INTERVENCIÓ EN L'EDIFICACIÓ

Consulta pública prèvia

Àrea de Territori

Ajuntament de Tarragona

Memòria preliminar de l'avantprojecte d'Ordenança sobre la intervenció en l'edificació de Tarragona

1. Problemes que es pretenen solucionar

La tramitació de les llicències urbanístiques és una de les funcions essencials dels ajuntaments, ja que garanteix que les actuacions edificatòries s'ajustin a la legalitat urbanística i als criteris de seguretat, sostenibilitat i integració urbana. No obstant això, en la gran majoria de municipis es pateix un retard significatiu en la concessió d'aquestes llicències, retard derivat de la manca de recursos i de la complexitat dels processos, la qual cosa genera una sèrie de problemàtiques rellevants tant per a la ciutadania com per al teixit econòmic local.

- Impacte econòmic i social:

Els retards en l'atorgament de llicències tenen un impacte directe en l'activitat econòmica, especialment en sectors com la construcció, la promoció immobiliària i la rehabilitació urbana, l'execució d'instal·lacions industrials i d'edificis comercials. L'endarreriment en l'inici de les obres suposa un augment dels costos per als promotors i particulars, pot paralitzar inversions i generar pèrdues econòmiques significatives. A més, pot afectar la creació de llocs de treball i alentir la dinamització econòmica del municipi.

- Pèrdua de confiança ciutadana:

Els retards reiterats poden generar una percepció negativa de l'eficiència i transparència de l'administració local, afectant la confiança de la ciutadania en les institucions públiques. Això pot derivar en una menor col·laboració ciutadana i una major conflictivitat en la tramitació administrativa.

- Risc d'execucions irregulars:

En alguns casos, la demora en la concessió de llicències pot portar a l'execució d'obres sense autorització, amb el consegüent risc d'infraccions urbanístiques, sancions i problemes de seguretat. Aquesta situació posa en perill l'ordenació del territori i la qualitat de l'entorn urbà.

- Necessitat de millora organitzativa i normativa:

Els retards sovint són conseqüència de la manca de recursos humans i tècnics, de procediments excessivament complexos o de la inexistència d'una ordenança municipal clara que reguli els requisits, terminis i criteris d'avaluació. Per això, es fa evident la necessitat de revisar i optimitzar els circuits administratius, així com d'aprovar instruments normatius que aportin claredat i eficiència al procés.

Fins l'any 2023, l'Ajuntament de Tarragona presentava una mitjana de 10 mesos i 26 dies per a la concessió d'una llicència d'obres. Aquesta situació suposava un fre important per a la dinamització urbanística i econòmica de la ciutat. No obstant això, gràcies a la implementació d'un Pla de millora de les llicències d'obres al juny de 2024, s'ha aconseguit reduir aquest termini a 4 mesos i 10 dies durant l'any 2024.

Tot i aquesta millora, el termini actual encara doblega el límit legal de 2 mesos establert per la normativa per a la resolució de llicències amb projecte tècnic, fet que evidencia la necessitat de continuar treballant per assolir els estàndards normatius.

Malgrat les millores recents al municipi, els retards en la concessió de llicències d'obres continua sent una problemàtica estructural en aquest i molts municipis catalans, i en conseqüència es tracta d'una prioritat per al Consistori. És imprescindible continuar impulsant mesures de simplificació administrativa, reforç dels recursos humans i tecnològics, i aprovació d'ordenances municipals específiques que regulin amb claredat els procediments, terminis i criteris d'avaluació per garantir una tramitació més àgil, transparent i ajustada a dret.

- Dificultats específiques en l'atorgament de llicències d'obres en ciutats amb patrimoni històric:

Els municipis amb un ric llegat patrimonial com Tarragona, declarada Patrimoni Mundial per la UNESCO, afronten una sèrie de reptes addicionals a l'hora de tramitar i atorgar llicències d'obres. Aquestes dificultats deriven de la necessitat de preservar el valor històric, arquitectònic i cultural del seu entorn urbà, alhora que es garanteix el dret a la intervenció i millora del parc edificat.

Les intervencions en àrees amb protecció patrimonial estan subjectes a una normativa més estricta, que inclou la Llei del Patrimoni Cultural Català i altres normatives sectorials. A més, sovint cal obtenir informes preceptius d'altres administracions, com la Direcció General de Patrimoni Cultural de la Generalitat, a través de les comissions territorials del patrimoni cultural, fet que allarga els terminis i incrementa la complexitat del procediment. Aquesta necessària i obligatòria coordinació amb organismes supramunicipals pot provocar retards significatius en la tramitació.

Els edificis catalogats o situats en entorns protegits requereixen projectes específics, sovint més costosos i complexos, que han de respectar materials, tècniques constructives tradicionals i estètiques determinades. Això pot dificultar la redacció dels projectes i la seva aprovació, especialment quan es tracta de rehabilitacions o canvis d'ús.

A banda de la declaració de la UNESCO de Tarragona com a ciutat patrimoni, tot el subsol del municipi rep la declaració de zona arqueològica, fet que comporta que qualsevol actuació hagi de tramitar-se baix el règim de llicència i amb tràmits addicionals.

La tensió entre la necessitat de conservar el patrimoni i la voluntat de rehabilitar o transformar edificis pot derivar en paralitzacions prolongades o en la degradació del parc edificat, especialment en zones on la inversió privada es veu desincentivada per la complexitat del procés. A més a més, en ciutats amb un fort sentiment vinculat al patrimoni, qualsevol intervenció pot generar controvèrsia ciutadana o oposició veïnal, la qual cosa obliga a una gestió especialment curosa i transparent dels procediments de llicència.

Aquest context fa evident la necessitat de dotar als ajuntaments amb patrimoni històric d'eines normatives i tècniques específiques, com ara ordenances municipals adaptades a la realitat patrimonial i sistemes de tramitació àgils però a la vegada garantistes.

2. Objectius que es volen assolir:

L'aprovació d'una nova ordenança municipal per a la regulació de les llicències d'obres a Tarragona, respon a la necessitat de modernitzar i optimitzar el marc normatiu existent, adaptant-lo a la realitat actual de la ciutat i als reptes específics que planteja la seva condició de ciutat amb un ric patrimoni històric. Els objectius principals d'aquesta ordenança són els següents:

- Reducció dels terminis de tramitació:

Un dels objectius prioritaris és escurçar els temps de resolució de llicències urbanístiques, especialment en un context on els terminis actuals superen sovint els límits legals. L'ordenança establirà procediments més àgils, clars i proporcionats, amb criteris tècnics definits i terminis concrets per a cada fase del procediment, afavorint així una gestió més eficient i predictable.

- Simplificació i racionalització dels processos:

La nova regulació pretén reduir la complexitat administrativa, eliminant tràmits innecessaris, promovent la comunicació prèvia quan sigui jurídicament viable i establint mecanismes de coordinació interna entre serveis tècnics i jurídics.

- Protecció i integració del patrimoni històric:

Donada la singularitat patrimonial de Tarragona, l'ordenança incorporarà criteris específics per a les intervencions en béns catalogats o en entorns protegits, garantint la seva preservació i fomentant una rehabilitació respectuosa amb els valors històrics i arquitectònics. Tot això sense perjudici de establir els règims d'intervenció corresponents a cada actuació, promovent la comunicació prèvia quan sigui jurídicament viable.

- Foment de la participació i la transparència:

La nova ordenança vol ser fruit d'un procés participatiu amb els agents implicats: col·legis professionals, cambra de la propietat urbana, cambra de comerç, associacions empresarials i industrials, entitats veïnals, promotors, tècnics i ciutadania en general. Això permetrà recollir les seves aportacions i garantir que la norma respongui a les necessitats reals del territori. A més, es preveu la creació de canals de comunicació permanent entre l'Ajuntament i els agents implicats en el procés edificatori, amb la creació d'una Taula de llicències d'obres, que es convocarà periòdicament.

- Impuls a la qualitat urbanística i la sostenibilitat:

Mitjançant la regulació de criteris tècnics i urbanístics, l'ordenança contribuirà a millorar la qualitat de les intervencions constructives, promovent la sostenibilitat, l'eficiència energètica, l'accessibilitat i la integració paisatgística, en línia amb els objectius de desenvolupament sostenible i les directrius europees.

- Millora de la seguretat jurídica:

Finalment, l'ordenança pretén dotar d'un marc normatiu clar, estable i coherent tant als tècnics municipals com als professionals i empreses i persones que intervenen en el procés. Això

reduirà la discrecionalitat, facilitarà la presa de decisions i contribuirà a disminuir la conflictivitat administrativa i jurídica.

3. Possibles solucions alternatives normatives i no normatives

a. Opció de “no fer res” o mantenir la situació actual.

Tot i que s'ha detectat una necessitat concreta en l'àmbit urbanístic, s'ha valorat la possibilitat de no procedir a l'elaboració d'una ordenança municipal específica per la seva regulació. Aquesta decisió es fonamenta en els següents motius:

1. Marc normatiu superior suficient.

L'ordenament jurídic vigent, tant a nivell autonòmic com estatal, ja preveu una regulació prou detallada i aplicable en la matèria de les llicències urbanístiques. En aquest sentit, l'aplicació directa d'aquestes normes superiors garanteix la cobertura legal necessària, però no garanteix en cap cas la millora dels procediments, la seva simplificació i la reducció de terminis.

2. Principi d'una mínima intervenció normativa.

D'acord amb els principis de bona regulació establerts a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, es considera que la intervenció normativa ha de ser proporcionada, necessària i eficaç. En aquest cas, la regulació mitjançant una ordenança aportaria un valor afegit significatiu respecte a la normativa existent, donat que l'objectiu principal és la simplificació de la tramitació administrativa, i la regulació en aquest sentit és limitada o parcial, existint certa flexibilitat per a la regulació municipal.

3. Experiència i pràctica administrativa

L'experiència acumulada en la gestió de les llicències urbanístiques, ha demostrat que els mecanismes actuals no són suficients per donar resposta a les necessitats detectades, donat que s'han identificat disfuncions greus o reiterades que justifiquen una bona regulació.

b. Opcions normatives i no normatives descartades.

Les tres opcions normatives que s'han valorat i descartat per la seva no adequació als objectius a assolir són les següents:

1. **Modificació del planejament urbanístic:** El motiu de descart és que requereix un procediment llarg i complex, més prenent en consideració que el municipi actualment es troba regulat urbanísticament per unes normes de planejament urbanístic transitòries, i s'està treballant en la redacció d'un nou POUM. Per això no es troba adequat aquest instrument per resoldre qüestions operatives de gestió de llicències.

2. Aprovació d'un reglament municipal: Un reglament té un abast més general i no s'ajusta a la necessitat de regular aspectes concrets i procedimentals de les llicències d'obres.
3. Reforma de l'actual Ordenança de comunicació prèvia d'obres: No és el marc adequat donat que es refereix en exclusiva a un únic règim d'intervenció, la comunicació prèvia.

c. Opció normativa que es considera l'alternativa preferida.

L'elaboració i aprovació d'una ordenança municipal específica per a la regulació de les llicències urbanístiques es considera no només oportuna, sinó també necessària per les següents raons:

- Adaptació a la realitat local:

Tot i que la normativa urbanística autonòmica i estatal estableix el marc general, les especificitats del municipi, majoritàriament patrimonials i socials, requereixen una regulació pròpia que permeti adaptar els procediments i criteris a la realitat local. L'ordenança permet establir criteris clars i concrets que facilitin la seva aplicació i interpretació.

- Seguretat jurídica i transparència:

Una ordenança municipal proporciona un marc normatiu clar i accessible tant per als tècnics municipals com per als ciutadans i professionals del sector. Això redueix la discrecionalitat, evita interpretacions divergents i afavoreix la transparència i la confiança en l'actuació administrativa.

- Millora de l'eficiència administrativa:

L'ordenança pot establir procediments simplificats, terminis, requisits documentals i criteris tècnics que permetin agilitzar la tramitació de les llicències, reduint terminis i millorant la gestió dels recursos municipals.

- Foment de la qualitat urbanística i arquitectònica:

Mitjançant l'ordenança es poden incorporar criteris de qualitat, sostenibilitat, integració paisatgística o accessibilitat que vagin més enllà del mínim legal, contribuint a una millor ordenació del territori i a la millora de l'espai urbà.

- Compliment dels principis de bona regulació:

L'ordenança respon als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, tal com estableix la normativa bàsica sobre procediment administratiu i règim jurídic del sector públic. La seva aprovació es fonamenta en una anàlisi prèvia de la problemàtica existent i en la voluntat de millorar la qualitat del servei públic.

Per tot això, es considera imprescindible disposar d'una ordenança municipal pròpia que reguli de manera integral i adaptada el règim de la intervenció en l'edificació i ús del sòl

i del subsòl, com a instrument clau per garantir una gestió eficient, transparent i ajustada a les necessitats del municipi.

4. Procedència d'efectuar una consulta pública prèvia

La consulta pública prèvia és un tràmit regulat per l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que estableix que, abans de l'elaboració d'una norma reglamentària, cal recollir l'opinió de la ciutadania i de les organitzacions potencialment afectats.

En síntesi, aquest tràmit millora la qualitat normativa, incorporant visions diverses, evita conflictes interpretatius o aplicatius posteriors, fomenta la transparència i la participació ciutadana i permet detectar alternatives reguladores i no reguladores abans de redactar el text normatiu.

Per tant, tot i ser un requisit legal és evident que aquesta consulta que es pretén realitzar millorarà la legitimitat democràtica de la norma municipal, i facilitarà l'acceptació social de la mateixa.