

A PROPÒSIT DEL MARC REGULADOR I COMPETENCIAL DEL SÒL NO URBANITZABLE.

Jaume Torrent



AUTOR

Jaume Torrent

Arquitecte per l'ETSAB 1981.

1984-1989 treballa a la Direcció General d'Urbanisme, serveis territorials a Girona

1989-2004 cap dels serveis territorials d'Urbanisme a Girona

2004-2008 coordina el projecte de concentració de les dependències administratives de la Generalitat a Girona, des de l'empresa pública GISA

2008-2010 director del Programa per a la posada en funcionament de l'edifici de l'Administració de la Generalitat a Girona

Des de 2010 Gerent de Serveis Comuns de la Delegació del Govern a Girona

Ha estat redactor de diversos plans municipals, d'infraestructures i derivats, i ha col·laborat en cursos a l'Escola Sert, Universitat de Girona, Escola d'Administració Pública. Ha format part diversos òrgans col·legiats.

INTRODUCCIÓ

Aquesta comunicació es centra en el que ha esdevingut una forma barroca de tractament normatiu i de tramitació de les llicències i activitats en sòl no urbanitzable, si bé aquest fet no constitueix un patrimoni exclusiu d'aquest règim de sòl.

Aposta per clarificar el marc normatiu i competencial en la futura llei de Territori tot desllindant entre allò que entenem per llicències, que haurien de recaure en l'àmbit municipal, i el planejament urbanístic, que hauria de recaure en l'àmbit de les Comissions territorials. I en l'interí de formulació d'aquest nou marc normatiu, aposta per aplicar el sentit comú, una visió transversal i no departamentalitzada, i fent confiança entre administracions, per avançar cap a una desburocratització real.

CONTINGUT

Un règim urbanístic de l'antic règim

Fins l'any 2002 la legislació urbanística a Catalunya pràcticament es va basar en la Ley del Suelo estatal del 1976, millorada amb les lleis de Protecció de la Legalitat i d'Adequació de l'Ordenament urbanístic, i refoses en el Decret Legislatiu de l'any 1990.

Era una època mancada de plans territorials, plans directors, i catàlegs de paisatge, així com d'implementació de legislació sectorial que acabava confluint sobre el planejament urbanístic, i on el paper de coordinació l'exercien directament les comissions territorials d'urbanisme amb els seus acords, que no es limitaven a analitzar la legalitat i supramunicipalitat del planejament urbanístic, sinó que analitzaven els plans "en todos sus aspectos".

Pel que fa referència al sòl no urbanitzable (SNU), la gran preocupació era que els nous habitatges no constituïssin "nucli de població". Altres autoritzacions d'instal·lacions entraven dins el calaix de sastre de considerar-ne la seva utilitat pública i interès social.

Una nova regulació

La nova regulació, llei d'urbanisme de 2002, es pronuncia per primera vegada clarament a favor del desenvolupament urbanístic sostenible, la utilització racional de territori, la cohesió social, el medi ambient i la qualitat de vida.

Pel que fa al sòl no urbanitzable, l'admissió de nous habitatges passa per la seva vinculació a una explotació que en justifiqui la necessitat, es crea la figura del catàleg de masies i cases rurals, les activitats de càmping es sotmetent a pla especial, i el planejament estableix els l·lindars a partir dels quals els projectes d'explotació rústica s'han de sotmetre a un procediment específic, compartit entre ajuntament i les comissions d'urbanisme.

L'aprovació de projectes d'actuacions específiques en SNU han d'incorporar un estudi d'impacte paisatgístic, diversos informes en matèria de cultura, arqueologia, agricultura,

administració hidràulica i altres. La seva aprovació definitiva recau en les comissions d'urbanisme. S'estableixen directrius per a les llicències d'edificació en aquest règim de sòl.

El reglament parcial d'aquesta llei(2003), el reglament únic (2006), el decret legislatiu 1/2010, la llei 3/2012 que la modifica i el reglament de protecció de la legalitat urbanística (2014), van introduint precisions, procediments i matitzacions sobre la regulació del SNU fins aconseguir despistar els professionals de l'urbanisme que amb santa paciència cada any han d'estar atents als canvis normatius i als darrers criteris aplicats.

La competència municipal per aprovar plans derivats

Fruit d'aquesta regulació urbanística n'ha resultat un fet paradoxal: Els ajuntaments poden aprovar definitivament un planejament derivat previst pels nous plans d'ordenació urbanística, sense importar-ne la seva dimensió ni impacte territorial, i en canvi no poden aprovar definitivament un projecte d'actuació específica o un projecte de rehabilitació de masia, encara que aquesta possibilitat ja hagi estat prevista anteriorment en un catàleg específic, aprovat per la comissió territorial corresponent.

En determinat sentit s'ha invertit allò que resultaria més lògic competencialment: deixar les llicències per a l'administració local i el planejament de rellevància territorial per a les comissions d'urbanisme. No és el cas incomprendible.

Les comissions territorials

Bona part de l'estrès permanent al que estan sotmesos els tècnics de les comissions territorials d'urbanisme, possiblement és degut a aquest excés de zel en la tutela sobre les llicències del SNU, exercint sovint un paper més propi d'un arquitecte municipal, que per proximitat i coneixement del seu territori tindria de més ben desenvolupar, que no un paper de supervisió del planejament urbanístic i de suport als agents que hi participen.

Si agafem qualsevol ordre del dia d'una comissió territorial d'urbanisme, veurem que poc menys del 50% dels temes que s'inclouen en una sessió qualsevol, fan referència al SNU: rehabilitacions, reconstruccions, coberts, edificacions agrícoles i ramaderes, adequacions per a usos de restaurant, turisme rural, etc.

A més, bona part dels assumptes de planejament urbanístic es dediquen a modificacions que tenen a veure amb l'adequació de la normativa urbanística i el planejament a la legislació sectorial en matèria de ramaderia.

En resum, molt d'esforç i un procediment administratiu a la pràctica molt lent, fan que una simple rehabilitació d'una masia, una llicència en definitiva, es demori de forma similar a un planejament derivat. I la realitat davant aquest fet és que existeix una certa pràctica en els

ajuntaments de dimensions més reduïdes de no oposar-se a l'inici d'aquest tipus d'obres mentre se'n fa la tramitació corresponent.

Aquest estrès de les comissions territorials no resulta lògic en un moment precisament de baixíssima activitat urbanística, i això que les comissions majoritàriament participen, en general i majoritàriament, al final del procés urbanístic dels plans. La seva càrrega de treball, bona part centrada en el SNU, els impedeix destinar el temps que seria aconsellable a fer l'acompanyament durant la redacció i tramitació dels plans tant als ajuntaments com als tècnics redactors. En definitiva passar d'una administració controladora del final del procés a una administració més coadjuvant del desenvolupament urbanístic i la protecció del medi, i coordinadora dels agents administratius que participen en el procés.

Una proposta de regulació

Possiblement existeix des de la legislació urbanística una visió sobre el SNU molt proteccionista o garantista, i si em permeteu l'expressió, excessivament metropolitana i poc propera a determinades realitats rurals, potser necessària quan els plans territorials, directores i catàlegs eren inexistents, però que ara es demostren excessives.

Em recorda, fa anys, quan no hi havia cap sensibilitat per actuar en els nuclis històrics, l'aparició dels primers plans especials dels barris vells que havien de fer incís en els models tipològics de restauració, rehabilitació i substitució tipològica, i en les dimensions de les obertures, materials i colors a utilitzar per evitar-ne la seva degradació. Aquests conceptes i manera de fer ha quedat interioritzada amb el pas dels anys, i actualment son comptades les propostes dissonants. Una cosa similar crec que ha passat en les actuacions sobre el patrimoni rural construït.

Una regulació més lògica i coherent amb el marc competencial, seria que les actuacions sobre el sòl no urbanitzable que poden tenir un impacte territorial i també possiblement ambiental, i que normalment van aparellades a la seva extensió, ocupació del territori i dimensió, es tramitessin a través del planejament urbanístic. Així, la instal·lació d'un càmping, aparcaments de caravanes, instal·lacions esportives o de lleure, per posar-ne algun exemple, s'haurien de tramitar a través de plans especials i en el marc de la seva tramitació es demanarien els informes sectorials corresponents.

Per contra, les rehabilitacions de masies, ampliacions i canvis d'ús del patrimoni construït, especialment de tots els elements recollits en un catàleg previ, haurien de ser resolts simplement amb una llicència municipal i eliminar en la mesura del possible l'emissió d'informes que sovint resulten irrelevants o directament innecessaris.

Crec que això retornaria competencialment les llicències a qui pertoca, agilitzaria la tramitació de determinades actuacions en SNU que podem considerar menors i on no caldria

la intervenció de l'administració autonòmica, no tindria efectes negatius sobre la protecció del medi ni el paisatge que seria exercida per l'administració local i contribuiria a retornar als serveis tècnics de les comissions una certa serenitat per afrontar una tasca més col·laborativa amb els agents que intervenen en la complexitat de la tramitació urbanística: redactors, ajuntaments, i altres organismes amb competències concurrents, fent de coordinadors del parer global de l'administració.

I ara, que hem de fer?

Si estem d'acord amb aquesta proposta, que hem de fer? Modificar la llei, direu els més ortodoxes. És la resposta clàssica. Potser aprofitant una llei d'acompanyament o una llei de simplificació, d'aquelles que no acaben de tenir mai l'efecte esperat. O bé repensar-ho a la nova llei de territori.

Es cert que no ens escaparem de modificar el marc normatiu, però sense necessitat de sortir-nos d'aquest marc, es poden fer coses molt eficaces des de l'administració.

D'una banda, emetre els informes que corresponguin de forma ràpida i coordinada. El Pla Pilot de Gestió d'Informes Unificada (Gi-1) que es porta a terme a la Delegació del Govern a Girona, que suprimeix la documentació en paper, unifica les peticions d'informes en un únic formulari electrònic adreçat a una unitat administrativa que les gestiona i tramet les contestes de forma unificada, ha significat ja un estalvi considerable de temps de tramitació, estalvi econòmic, visió de conjunt i traçabilitat dels expedients. Pot millorar encara bastant en el compliment de terminis i en la unificació de criteris dels organismes que informen sobre cada tema concret.

D'altra banda, fent confiança. Si estem d'acord en que es tracta en definitiva de llicències urbanístiques, que ha estat informades pels tècnics municipals, perquè no delegar des de les comissions les funcions de revisió d'aquests expedients, de manera que el seu pas per les comissions d'urbanisme sigui més aviat un donar l'assabentat a l'informe municipal que no una revisió (repetida) a fons de cada expedient.

No ens enganyem, de fet els membres de les comissions d'urbanisme no entren quasi mai a veure en profunditat aquests temes menors i fan confiança en els informes dels tècnics de la comissió. Perquè no fer confiança dons en els informes dels tècnics municipals?

Això sí, fixem amb la màxima claredat possible des de les comissions els criteris tècnics a aplicar, i que aquests responguin al sentit comú i a les característiques de cada territori i paisatge.