

ACORD

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de territori.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de territori, que s'adjunta com a annex a aquest Acord.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de territori

Aquesta memòria té per objecte donar compliment a l'Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya de 19 de maig de 2009 sobre l'oportunitat d'elaborar un projecte de llei en relació amb l'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, el qual determina que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats, als quals correspon elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'esmentat Acord del Govern de la Generalitat de 19 de maig de 2009 determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, en la qual es recullin els trets essencials de la proposta legislativa així com l'avaluació d'aspectes concrets.

1. Objectius de la iniciativa

I. Aspectes preliminars

Aquesta iniciativa legislativa s'emmarca en l'objectiu general de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de disposar d'un marc normatiu integral coherent i estable en matèria d'ordenació i gestió del territori, urbanística i del paisatge, que garanteixi la millora continuada de l'hàbitat urbà, la competitivitat, la cohesió social i territorial i la sostenibilitat.

La llei de territori ha de ser un referent en la planificació i l'ordenació del nostre territori que doni resposta normativa al context actual. Ens trobem en un moment de canvi de cicle i de paradigma que no sembla conjuntural sinó estructural. Ens enfrontem a una situació i a unes necessitats que no són les que han governat la praxi urbanística de les darreres dècades. La realitat demana posar l'accent sobre nous reptes i objectius i, per poder operar eficaçment en aquest nou context, és imprescindible reconfigurar els instruments, procediments i organització amb els quals estem operant actualment.

No s'aspira a fer petits retocs i millores a la legislació territorial i urbanística vigent, que és el que s'ha vingut fent els darrers anys, sinó que hi ha una clara voluntat de reforma del model i un capteniment agosarat i ambiciós. D'inici, doncs, es proposa un debat a fons i sense limitacions, un debat de màxims, perquè el moment ho demana.

Pel que fa als aspectes més formals, la voluntat és que la nova legislació tingui un caràcter estratègic i rector, que estigui descarregada d'aspectes que poden ser tractats a nivell reglamentari, que sigui poc conjuntural i que, per tant, estigui menys exposada a la necessitat d'haver-la de modificar perquè serveixi a una nova realitat social i constitueixi un ordenament durador i estable. Seran els reglaments els que l'hauran d'adaptar i modular, després, per a cada situació i moment.

II. Objectius

Els objectius del projecte normatiu es sintetitzen en els següents:

1. Passar del creixement en extensió al reciclatge urbà
2. Garantir l'eficiència i competitivitat del sistema territorial mitjançant fórmules de governança supramunicipal

3. Garantir una major integració de les variables ambiental, social i econòmica en el planejament urbanístic
4. Facilitar l'accessibilitat a l'habitatge i l'activitat econòmica
5. Adaptar els instruments a la diversitat de territoris, d'intervencions i de conjuntures
6. Reformular els instruments de planejament general configurant un pla d'estructura urbana amb vocació d'estabilitat i permanència, subjecte a actualització periòdica dels seus objectius en els aspectes socials i d'agenda econòmica.
7. Configurar un nou planejament operatiu amb una major autonomia i capacitat que el planejament derivat actual per prendre decisions i menys determinista de manera que permeti formular projectes d'edificació diversos.
8. Encetar una planificació i regulació dels espais oberts de caràcter supramunicipal i per àmbits territorials homogenis definits per les unitats de paisatge.
9. Incentivar el reciclatge i millora del parc edificat en els espais oberts, i alhora establir el deure de restitució de les construccions autoritzades en desús.
10. Establir nous mecanismes per reconduir la problemàtica de les urbanitzacions amb dèficits.

2. Motius que fan necessària la iniciativa

L'objectiu de la iniciativa no és la d'esmenar puntualment la legislació territorial i urbanística vigent, que és el que s'ha vingut fent els darrers anys, sinó que hi ha una clara voluntat de reforma.

Aquesta voluntat de reforma, fonamentada amb els objectius exposats, fa imprescindible la redacció d'una nova Llei que refongui en un sol text l'actual legislació urbanística, d'ordenació del territori i del paisatge.

Amb relació als continguts, la iniciativa pretén adequar el marc legal als nous principis derivats de la legislació de transparència, garantint no només els principis de publicitat i transparència sinó també el de govern obert i bon govern i governança, sens perjudici de reforçar la capacitat dels poders públics per gestionar els processos urbanístics.

Pel que fa al règim urbanístic del sòl transformat o susceptible de transformació es vol superar l'excessiva classificació de sòl urbanitzable de les darreres dècades per prioritzar la intervenció sobre la ciutat construïda posant èmfasi en el reciclatge urbà. Per aquest motiu la nova Llei ha de limitar les noves extensions urbanes, prioritzant el reciclatge mitjançant noves eines, adaptades a les diferents intervencions.

En els espais oberts, en canvi, es vol caminar cap a una planificació i regulació dels espais oberts de caràcter supramunicipal i per àmbits territorials homogenis, que permeti regular amb cura les noves implantacions d'edificacions en aquests espais oberts, tot incentivant el reciclatge i millora del parc edificat existent i infrautilitzat, i alhora regular el deure de restitució de les construccions autoritzades en el cas de cessament de l'ús. La nova Llei també vol avançar en nous instruments d'ordenació del paisatge, utilitzant les unitats de paisatge, definides en els catàlegs de paisatge per desenvolupar polítiques de paisatge a escala supralocal i local.

Des de la perspectiva de l'habitatge es vol que el nou marc legislatiu coadjuvi a la política que es desenvolupa en aquesta matèria, establint nous mitjans per orientar el control de preus mitjançant l'execució pública d'actuacions urbanístiques, el manteniment de la titularitat dels patrimonis públics de sòl que es generin i evitant les pràctiques de retenció del sòl. En definitiva, la nova Llei ha de contribuir a la creació de mecanismes que ajudin a fer més viable la consecució de l'objectiu d'accés de la població a un habitatge digne.

Per garantir el compliment dels objectius anteriorment descrits, es veu la necessitat d'aglutinar i repensar en la Llei de territori els instruments de planificació que

actualment es troben regulats en les lleis específiques en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge. La nova regulació ha de permetre desenvolupar instruments supramunicipals de planificació de la Generalitat de geometria variable, és a dir, d'abast temàtic i d'àmbit territorial no predefinits per llei que s'adaptin a la diverses realitats territorials.

També en l'àmbit dels instruments de planificació municipal la regulació ha d'atendre a la diversitat de territoris, d'intervencions i de conjuntures. En aquest sentit, la planificació general dels municipis més petits de fins a uns 1.000 habitants pot trobar el seu encaix idoni en una figura menys complexa i voluntària tramitada per l'Administració de la Generalitat. En canvi, pel que fa la resta de municipis, la Llei hauria de promoure la formulació d'instruments de planificació general supramunicipal, sobre tot per al cas de municipis que formen part d'un sistema urbà. En tot cas, tant si es tracta de plans generals supramunicipals com municipals, han de tenir un caràcter més estratègic, centrat en la definició dels elements estructurals i els objectius de la planificació, amb la voluntat que siguin plans amb vocació d'estabilitat i permanència. Per altra banda, s'ha d'abandonar el caràcter uniforme de la legislació urbanística i trobar un equilibri entre l'estandardització dels paràmetres urbanístics i la capacitat de modular-los en base a objectius.

Junt amb aquests nous plans estructurals, la llei hauria de preveure altres instruments de planejament operatius que amb major celeritat i major flexibilitat poguessin adaptar-se a necessitats que són variades i canviants i així evitar les contínues modificacions puntuals de planejament general

Però el projecte no es vol quedar en l'esfera del planejament i vol avançar –superant l'actual esquema- en la necessitat d'articular fórmules de governança supramunicipal i potenciar la planificació i gestió supralocal dels espais oberts, les àrees d'activitat econòmica d'interès territorial i els sistemes urbans complexos. Per tot plegat, es fa necessària la cooperació intermunicipal en la planificació i en la gestió de determinats actius territorials. Per tal que això sigui possible, cal desenvolupar nous instruments de gestió avui inexistents per manca de cultura, per dificultats legals i per deficiències d'organització.

Paral·lelament, en relació amb la gestió, la nova llei ha de procurar dotar-se d'instruments de gestió més efectius i abordar la configuració d'un nou règim jurídic que, aprofundint amb els objectius de la Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, resolgui el problema de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics que la crisi ha accentuat en molts casos incrementant la tendència a convertir les urbanitzacions de segona a primera residència.

Finalment la Llei vol incidir de forma especial en els instruments de protecció de la legalitat urbanística a Catalunya, configurant una nova agència catalana de protecció de la legalitat urbanística i del litoral que exerceixi les competències de la Generalitat en aquesta matèria. Aquest nou ens, amb personalitat jurídica pròpia i capacitat d'obrar, pot garantir de manera més efectiva el compliment de la legalitat en matèria de disciplina urbanística i del litoral.

3. Efectes que tindrà sobre la normativa vigent

Tenint en compte els objectius de la nova Llei és previsible que aquesta suposi la derogació de tota la normativa vigent en matèria d'ordenació del territori, en matèria d'urbanisme i, com a mínim, d'una part de la normativa en matèria de paisatge.

En tot cas, a mesura que avanci el procés d'elaboració del text, segurament s'aniran detectant altres disposicions que, per la seva interrelació amb aquestes matèries poden quedar afectades.

4. Relació amb altres iniciatives en tramitació

Aquesta iniciativa s'emmarca en l'objectiu general de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de disposar d'un marc normatiu integral coherent i estable en matèria d'ordenació, gestió del territori, urbanística i paisatgística, i té relació amb dos projectes normatius que responen al mateix objectiu: el projecte de Llei de l'arquitectura que està en tràmit de debat parlamentari i l'avantprojecte de Llei d'ordenació del litoral que ha iniciat la tramitació administrativa.

5. Conseqüències de no adoptar l'avantprojecte

Les eines que l'ordenament jurídic vigent posa a mans de les administracions territorial i urbanístiques no han estat prou eficients per a desenvolupar les polítiques públiques relatives a la utilització sostenible del sòl per a satisfer les necessitats econòmiques, socials, culturals i ambientals de la població. Si no es reformen aquestes eines jurídiques amb l'objectiu de donar resposta eficient a aquestes necessitats en un termini raonable, la distància que separa l'ordenament jurídic de la realitat social sobre la que ha d'operar es posarà inevitablement de manifest amb major intensitat amb el pas del temps. Per tant, es preveu que s'incrementi el grau d'insatisfacció de les necessitats de la població derivades d'unes polítiques públiques en la utilització del sòl, condicionades per les eines jurídiques que es poden fer servir per desenvolupar-les.

6. Descripció i avaluació d'altres opcions

L'abast dels objectius i motius de l'avantprojecte, amb una clara voluntat de reforma d'alguns dels pilars essencials de l'actual legislació territorial i urbanística, no es poden abordar amb la simple reforma d'alguns dels seus preceptes.

D'altra banda, no és viable plantejar una refosa de l'actual legislació urbanística, d'ordenació del territori i del paisatge sense integrar de forma coherent el conjunt de les seves determinacions convenientment reformades.

Alguns dels objectius i finalitats de l'avantprojecte es podrien aconseguir mitjançant la modificació puntual d'alguns dels articles dels textos legals vigents, però no la seva reforma en profunditat tal com es pretén.

Per tot plegat es desaconsella la modificació puntual de la legislació esmentada i es proposa l'elaboració d'un avantprojecte de llei que compregui en un sol text la integrat de les matèries a què s'ha fet referència.

7. Valoració de l'afectació de la iniciativa per la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, només s'aplica als requisits que afectin a l'accés a una activitat de serveis o al seu exercici. Així, no s'aplica a requisits com ara normes relatives a l'ordenació del territori, urbanisme i ordenació rural, normes de construcció, ni a les sancions administratives imposades per no complir aquestes normes, que no regulen específicament o no afecten específicament a l'activitat del servei però que han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seva activitat econòmica igual que pels particulars en la seva capacitat privada.

En conseqüència, i d'acord amb l'anterior, l'avantprojecte no es troba afectat per la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre. Això sense perjudici que s'hi puguin establir les cauteles necessàries perquè els plans urbanístics no es facin servir per establir determinades restriccions en la matèria sense una raó imperiosa d'interès públic que ho justifiqui.

8. Avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de la implementació de la llei.

En relació amb els efectes per als ciutadans i per a les empreses de la implementació de la llei, es té previst incorporar al text la regulació dels principis en matèria de publicitat, transparència, govern obert, bon govern i governança, entre d'altres, per acostar la presa de decisions en matèria urbanística als ciutadans i les empreses.

D'altra banda es vol garantir una major celeritat en la formulació dels plans i la seva major flexibilitat d'adaptació a les necessitats que pretenguin satisfer, variades i canviants. En aquest sentit, es pretén reduir els efectes negatius, que en termes de temps i d'aprofitament de noves oportunitats, tenen en l'actualitat per als ciutadans i per a les empreses les contínues modificacions puntuals.

Finalment, el nou text vol tenir cura del conjunt de drets dels ciutadans reconeguts per la legislació bàsica en matèria de sòl, entre els quals cal destacar el dret a gaudir d'un habitatge digne, adequat i accessible.

9. Estimació dels efectes de la implementació de la normativa sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

En termes d'organització i de personal, l'aplicació de la normativa no ha de suposar pel que fa als aspectes de planejament i gestió en matèria d'ordenació territorial, urbanística i de paisatge, un increment de personal i de mitjans materials addicional per a l'Administració de la Generalitat.

Ara bé, en relació amb la protecció de la legalitat urbanística i del litoral, la iniciativa planteja la creació d'una agència catalana especialitzada que, tot i que inicialment s'hauria de dotar de mitjans econòmics i de major personal que el que actualment presta les funcions de protecció de la legalitat en aquestes matèries, es preveu que revertixin en aquesta agència els recursos que obtingui de la tramitació dels corresponents expedients disciplinaris.

10. Valoració dels efectes de la implementació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals.

L'avantprojecte ha de respectar l'àmbit de decisió, en aquelles competències de les administracions locals, que es desprenguin de la normativa d'administració local i en matèria contractual, com les que es contenen en el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril.

Ara bé, en relació amb el personal, es vol remarcar que les funcions públiques en matèria d'ordenació del territori siguin exercides únicament per part de les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques. El que comportarà que, en el cas dels municipis que no disposin de prou personal al seu servei, les funcions públiques esmentades hagin de ser exercides pel personal al servei de l'Administració comarcal.

L'aprovació del nou text no hauria de tenir major incidència en els pressupostos de les administracions locals.

11. Anàlisi de la incidència de la iniciativa sobre el règim especial del municipi de Barcelona

L'aprovació de l'Avantprojecte en cap cas anirà en perjudici del règim especial del municipi de Barcelona configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.