

AIN-2015/329

Informe sobre l'avantprojecte de Llei de l'Arquitectura, sotmès a informació pública per edicte de 9 de febrer de 2015. La incidència en el règim especial de la ciutat de Barcelona

I. Assumpte

En el marc de l'acord de participació de l'Ajuntament de Barcelona en les iniciatives normatives de la Generalitat de Catalunya, de 7 de juny de 2013, s'examina l'avantprojecte de Llei de l'Arquitectura, sotmès a informació pública per edicte de 9 de febrer de 2015, publicat en el DOGC de 16 de febrer de 2015, per analitzar la seva incidència en el règim especial de Barcelona.

D'acord amb aquest avantprojecte, la Llei es divideix en 4 capítols:

- Capítol I de disposicions generals, que conté l'objecte, defineix l'arquitectura i els seus valors als efectes d'aquesta Llei, enumera les finalitats i determina l'interès públic de l'arquitectura.
- Capítol II que estableix les mesures de divulgació de l'arquitectura i d'impuls de la qualitat arquitectònica i es divideix en dues seccions: la primera s'ocupa de les mesures de difusió, sensibilització i coneixement de l'arquitectura; la segona de les mesures d'impuls de la qualitat arquitectònica.
- Capítol III, relatiu a les mesures de foment, de divulgació, i d'impuls de l'arquitectura i de la qualitat arquitectònica. Es crea el Premi Catalunya d'Arquitectura i el Consell de Qualitat Arquitectònica de Catalunya, com a òrgan assessor i consultiu de l'Administració de la Generalitat en matèria de qualitat arquitectònica.
- Capítol IV referent a les normes complementàries de contractació, es divideix en dues seccions: la secció primera regula les disposicions generals del procés de contractació de la creació arquitectònica i la segona les especificitats de les modalitats de contractació.
- La Llei es complementa amb una disposició transitòria relativa al règim aplicable en els expedient en matèria de contractació regulats en la Llei ja iniciats i per una disposició final única que habilita el Govern per adaptar a la baixa el límit per

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

determinar els supòsits de contractes dels serveis de creació arquitectònica subjectes a aquesta Llei.

En relació amb aquest assumpte, aquesta Direcció de Serveis va elaborar un informe (AIN-2014/272), que s'acompanya com Annex, sobre la memòria prèvia i l'avantprojecte de la Llei de l'Arquitectura de la Generalitat de Catalunya que es proposava en un document de treball de 21 de febrer de 2014, per analitzar també la seva incidència en el règim especial de Barcelona.

La Comissió de Govern, en sessió de 14 de maig de 2014, va adoptar l'acord d'informar i notificar a la Comissió mixta Generalitat-Ajuntament el posicionament de l'Ajuntament de Barcelona sobre aquesta iniciativa legislativa, en els termes continguts en el citat informe.

Atès això exposat, l'anàlisi de la nova proposta d'avantprojecte s'efectuarà atenent a l'estructura seguida en l'informe AIN-2014/272 i remetent-se al seu contingut en allò que no hagi estat objecte d'esmena en l'avantprojecte sotmès ara a informació pública i que és objecte d'aquest informe.

Val a dir en aquest sentit i com tot seguit es desenvoluparà que, si bé és cert que el nou contingut de l'avantprojecte conté majors precisions terminològiques i esmenes de contingut material a valorar positivament, tot millorant també la seva estructura, reproduïx moltes de les qüestions que van ser objecte de consideracions per aquest Ajuntament amb les que proposava esmenar el redactat de la proposta per preservar tant el seu règim especial, com l'àmbit competencial i la representació institucional.

II. Consideracions jurídiques

A) Consideracions relatives a l'àmbit competencial

La ciutat de Barcelona, gaudeix d'un règim especial garantit per l'article 89 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i integrat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, la legislació que regula el règim especial del municipi de Barcelona i per les disposicions emanades de l'Ajuntament de Barcelona en exercici de la seva potestat normativa.

A més a més, aquest règim reconeix a l'Ajuntament el dret i la capacitat efectiva per ordenar i gestionar els afers públics que afectin els seus ciutadans, en el marc de l'ordenament jurídic, la qual cosa implica que aquest marc normatiu garanteix

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

l'exercici d'una àmplia potestat d'autoorganització, que abasta tant la vessant polític institucional com la de l'organització municipal executiva, corresponent a l'Ajuntament el desplegament reglamentari de la Carta, en els àmbits d'organització, les obres les activitats i els serveis municipals.

Si bé l'avantprojecte de llei no incorpora cap precepte que delimiti el seu àmbit d'aplicació, essent aquesta una previsió que s'aprecia escaient afegir als efectes d'una major seguretat jurídica, una interpretació conjunta del seu articulat porta a concloure que la llei és d'aplicació a les administracions locals de Catalunya. En conseqüència, cal valorar si l'avantprojecte pot afectar les competències citades així com la capacitat efectiva per executar les polítiques als àmbits que la proposta regula, amb l'autonomia que garanteix el règim especial de Barcelona.

En aquest sentit, recordem que el règim especial de Barcelona atribueix a l'Ajuntament competències vinculades a l'urbanisme, a l'habitatge, al paisatge urbà i al patrimoni històric-artístic. Es tracta doncs de competències que es sobreposen a l'àmbit material de l'arquitectura, que ha estat extensament i intensament objecte de normació i intervenció per part del municipi de Barcelona, en exercici de les competències que li corresponen, sobretot mitjançant l'activitat desenvolupada en matèria de paisatge urbà, tal com vam exposar a l'informe AIN-2014/272.

Examinada la versió de l'avantprojecte ara sotmès a informació es considera que continua incorporant preceptes que incideixen en les competències de l'Ajuntament citades, reconegudes al règim especial de Barcelona, més tenint en compte que la Llei d'Arquitectura forma part d'una iniciativa de més abast que pretén actualitzar tota la legislació relacionada amb l'ordenació i gestió del territori per dotar-la de majors criteris de qualitat i d'utilitat social.

A títol d'exemple dels dubtes sobre la seva incidència en les competències municipals en matèria d'urbanisme que correspon a l'Ajuntament, es pot fer esment a l'article 10 de l'avantprojecte. Aquest determina que els organismes consultius de qualitat arquitectònica han d'emetre informe de caràcter vinculant abans de l'atorgament de la llicència urbanística per executar les obres, sobre les mesures de foment de la qualitat arquitectònica que es puguin haver incorporat en la formulació o modificació del plantejament urbanístic (article 7.3.a, que entenem hauria referir-se al planejament general i derivat, no únicament al planejament especial).

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

En aquest sentit, es considera que cal garantir de forma més específica que els plans i ordenances poden establir aquestes mesures, perquè no es pugui interpretar que han de preveure l'obligatorietat d'emetre aquest informe.

A més a més, s'aprecia que aquest caràcter vinculant no s'adiu amb la naturalesa consultiva de l'organisme i incideix en competències municipals en matèria d'urbanisme. Cal tenir en compte que les solucions tècniques triades pels òrgans consultius de qualitat arquitectònica no necessàriament tancaran, en forma de resposta unívoca, la interpretació de la normativa fixada pel planejament i les ordenances, podent haver una pluralitat de solucions ajustades a ordenació.

Una previsió que l'habilités a emetre aquest informe, en tant que tràmit preceptiu, esdevindria suficient per vetllar per la qualitat arquitectònica que es vol preservar, sens perjudici de la facultat dels tècnics municipals d'avaluar aquest aspecte directament, per conformar també un dictamen que aporti elements de judici a l'òrgan decisor.

Adicionalment, també es considera que els informes que s'emetessin podrien tenir en compte les mesures de qualitat incorporades també a les ordenances municipals i es podria estendre aquesta facultat d'emetre informe per part d'aquests òrgans consultius, amb caràcter no vinculant, en la tramitació del plantejament urbanístic, aspecte especialment important en els casos de planejament d'iniciativa privada.

B) Consideracions relatives a la contractació en la creació arquitectònica

L'avantprojecte obliga als ens, organismes i entitats que integren el sector públic de Catalunya a contractar la creació arquitectònica d'acord amb la legislació sobre contractació pública, amb les especificitats que preveu en relació amb les modalitats contractuals següents: concursos d'idees d'arquitectura; contractació de serveis del procés de creació arquitectònica; contractació conjunta de l'elaboració del projecte i l'execució de l'obra i concessió de construcció i explotació d'obra de creació arquitectònica; contractació de la redacció dels instruments de planejament urbanístic i del projectes d'urbanització.

Atesa la manca de referència en l'avantprojecte de quin sigui el seu àmbit subjectiu d'aplicació i la previsió d'un nou marc de referència en relació amb l'aplicació subjectiva del capítol que regula les normes complementàries de contractació

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

(sector públic de Catalunya), es considera pertinent clarificar quins ens, organisme i entitats en formen part, per una major seguretat jurídica, ja sigui en el propi text o prenent com a referència la normativa a la qual aquesta definició fa esment.

Així mateix, en la mesura que l'avantprojecte continua sense depurar l'àmbit objectiu de la Llei, una interpretació àmplia d'aquest pot comportar, a la pràctica, haver d'aplicar procediments complexes o criteris de valoració no adequats a objectes més concrets i senzills (per exemple: projectes d'actualització d'instal·lacions en edificis, reurbanització estàndard d'un carrer, les obres de manteniment d'un espai públic, etc.). En aquest sentit, es considera que una major concreció de l'àmbit objectiu de la Llei facilitaria la seva aplicació, sense minorar l'objectiu d'impuls i foment de la qualitat arquitectònica que es vol assolir amb la proposta normativa.

Examinat aquest capítol de l'avantprojecte es continua considerant, com així es va posar també de manifest a l'informe AIN-2014/272, que les previsions que regulen determinats aspectes de la contractació en la creació arquitectònica generen incertesa respecte la seva incidència en la gestió diària d'aquests assumptes per part de l'Ajuntament, en el sentit que pugui restringir tant la capacitat decisòria que de forma específica li reconeix el règim especial de Barcelona, com la que la normativa bàsica estatal atorga i garanteix sobre aquesta matèria a totes les Administracions públiques.

En aquest sentit, d'una lectura conjunta d'aquest capítol es desprèn que persisteix la limitació de la capacitat decisòria de l'òrgan de contractació, reconeguda en múltiples articles del TRLCSP, per seleccionar el procediment de contractació, definir els criteris d'adjudicació, seleccionar els membres del jurat, determinar criteris de solvència, essent un exemple en aquest sentit, la supressió de facto d'altres procediments de contractació (obert, concurs de projectes, etc.), per la contractació de serveis i, en concret, per la contractació de la redacció de projectes.

De l'anàlisi dels preceptes que conformen aquest capítol, concloem el següent:

- Quan el Govern, a proposta del Consell de Qualitat Arquitectònica de Catalunya – sense participació de l'àmbit local- i amb informe previ de la JCCA, aprova unes instruccions referents als criteris de valoració de les proposicions tècniques que incorporin els valors inherents a l'arquitectura, que s'han de tenir en compte en les licitacions de contractació de creació arquitectònica, es considera que restringeix en excés la capacitat decisòria de l'òrgan de contractació en aquest àmbit, sens

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

perjudici d'una possible vulneració del principi d'autonomia local quan estableix l'obligatorietat de tenir en compte aquestes instruccions en les licitacions.

- De la proposta de l'avantprojecte sembla deduir-se que l'Ajuntament continuaria deixant de designar una part rellevant dels membres del Jurat o del comitè d'experts, perdent autonomia de decisió en aquest àmbit, reconeguda com ja hem esmentat tant en la normativa bàsica en matèria de contractació com en el règim especial de Barcelona. Avala aquesta interpretació el fet que cinc membres del Jurat, en els concursos d'idees d'arquitectura, hagin de ser professionals de notòria competència escollits de forma aleatòria de les borses professionals acreditats a aquest efecte en els col·legis professionals corresponents quan, d'acord amb la normativa bàsica estatal, la composició d'aquests òrgans és decisió de l'Administració, amb subjecció a les exigències d'imparcialitat i solvència professional exigibles per poder dictaminar tècnicament.

- En el cas del concurs d'idees d'arquitectura, el fet que aquest només serveixi per obtenir la idea i haver d'anar a una nova licitació amb publicitat i concurrència per contractar els serveis de redacció del projecte suposa: increment de terminis i costos, de la complexitat del procediment, sense que com a contrapartida aquesta fórmula garanteixi la continuïtat de l'equip que ha realitzat la idea, ni la continuïtat de la idea arquitectònica guanyada en sí mateixa, quan l'article 174.d del TRLCSP preveu la possibilitat que el guanyador del concurs pugui executar la redacció del projecte sense anar a un procediment de concurrència.

- Quan l'avantprojecte determina que la licitació dels serveis del procés de creació arquitectònica s'han de licitar pel procediment restringit en imports a partir de 50.000 euros –que el govern pot adaptar a la baixa, d'acord amb la disposició final única-, ho fa atenent a un criteri diferent a la normativa bàsica per determinar l'aplicació d'aquest procés (la complexitat o no de l'objecte) i limitant la capacitat d'elecció de l'òrgan de contractació qui, assumint la seva responsabilitat, ha de ponderar l'aplicació del procediment, com eina per aconseguir l'objectiu que es pretén.

- Per aconseguir els objectius de qualitat arquitectònica i la màxima coordinació i continuïtat entre la concepció del projecte i la realització de l'obra, la proposta de l'avantprojecte obliga a contractar conjuntament la redacció del projecte i la direcció de les obres, llevat que s'acrediti que l'execució no es farà dins del període de 4 anys des de la data d'inici d'aquesta licitació. Tot i la introducció d'aquest límit temporal, aquesta contractació integral de projecte i direcció d'obra implica haver de

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

comptar amb tota la dotació per tal de poder licitar i un condicionant de rigidesa que, es considera, pot limitar considerablement la facultat decisòria d'aquest Ajuntament en matèria de contractació.

- Com a darrer exemple sobre la incidència d'aquesta proposta d'avantprojecte en la capacitat decisòria de l'Ajuntament en la gestió de la contractació pública, cal destacar de nou que es pot interpretar que s'obliga a valorar de forma predominant els criteris de qualitat arquitectònica per a la valoració de les propostes més avantatjoses dels projectes de creació arquitectònica, al marge de la consideració de si aquests poden o no valorar-se mitjançant percentatges obtinguts per aplicació de fórmules, com així ho exigeix el TRLCSP, i sense esmentar la facultat de que disposa l'Ajuntament d'atendre altres criteris vinculats amb l'objecte del contracte i relacionats amb característiques mediambientals o socials que també formen part de la qualitat arquitectònica, com per exemple l'eficiència energètica, la sostenibilitat o l'accessibilitat, com així ho permet la normativa bàsica en matèria de contractes del sector públic.

C) Consideracions relatives a la representació institucional i la confluència d'òrgans consultius de qualitat arquitectònica

L'avantprojecte de llei regula la creació del Consell de Qualitat Arquitectònica de Catalunya, com a òrgan assessor i consultiu de l'Administració de la Generalitat en matèria de qualitat arquitectònica.

D'altra banda, dins les mesures de foment de l'arquitectura i de la qualitat arquitectònica, la proposta també incorpora la creació del Premi Catalunya d'Arquitectura, el desenvolupament reglamentari del qual correspon al Govern.

En relació amb aquestes previsions, es considera que cal vetllar per garantir una adequada representació institucional de l'Ajuntament de Barcelona en el Consell de Qualitat Arquitectònica de Catalunya, tot i que el seu abast ara es circumscriu a l'Administració de la Generalitat, així com en el Premi Catalunya d'Arquitectura.

A més a més de les consideracions vinculades a les competències i a l'estatut específic atribuït pel règim especial de Barcelona, aquesta garantia de representació institucional es justifica pel lideratge, internacionalment reconegut, de la ciutat de Barcelona en els àmbits de la creació arquitectònica i de la innovació urbanística, així com pel seu patrimoni arquitectònic, reconegut internacionalment.

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció de Serveis Jurídics
Sots direcció dels Serveis Jurídics I
Àrea del Contenciós
Pl. Carles Pi I Sunyer 8-10, 1ª planta
08002 Barcelona
Telf.: 93-402-79-52
Fax: 93-402-79-51

III. Conclusió

Examinat l'avantprojecte de Llei de l'Arquitectura, sotmès a informació pública per edicte de 9 de febrer de 2015, publicat en el DOGC de 16 de febrer de 2015, es conclou que resulta procedent tenir present les observacions precedents i que l'avantprojecte incideix en el règim especial de la ciutat Barcelona, per la qual cosa es considera que s'ha de vetllar per preservar la prevalença d'aquest règim sobre les determinacions de l'avantprojecte.

Barcelona, 6 de març de 2015

Vist-i-plau

Sílvia Vèrnia i Trillo

Manuel Mallo

Lletrada

Director de l'Àrea de Règim Jurídic