

Comentaris a la Llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (LSA). Una nova retallada a l'autonomia local¹

SERGI MONTESERIN HEREDIA

Lletrat consistorial de l'Ajuntament de Gavà (Barcelona)

- 1. La simplificació administrativa com a objectiu principal de la Llei**
- 2. El règim d'intervenció administrativa previst per a les activitats enumerades en la LSA**
 - 2.1. La consagració de la declaració responsable com a modalitat d'intervenció en el dret administratiu català
 - 2.2. Les activitats econòmiques innòcues sotmeses a declaració responsable i les de baix risc a comunicació prèvia
 - 2.3. Els annexos de la LSA
- 3. L'impacte negatiu de la LSA sobre l'autonomia local**
 - 3.1. El buidament de la potestat normativa dels ens locals catalans
 - 3.1.1. En matèria d'activitats econòmiques innòcues i de baix risc
 - 3.1.2. En matèria d'urbanisme
 - 3.1.3. La nova redacció de l'art. 236.2 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya com a "clàusula de tancament" de la potestat reglamentària dels ens locals en la fixació de la modalitat de la intervenció

Article rebut el 08/10/2015; acceptat el 20/01/2016.

1. Vull agrair a la consultora ACTICLIC Enginyeria la seva valuosa ajuda en la comprensió dels annexos d'aquesta Llei.

- 3.2. El procediment per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis per part dels municipis es pot iniciar a instàncies de la Comissió de Govern Local de Catalunya

4. Conclusions

Resum

El passat estiu el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica. L'estudi del seu text constitueix l'objecte d'aquest article. Si bé el seu títol ja indica que estem davant d'una llei heterogènia que afecta diverses disposicions legals, aquest article es centra, bàsicament, en l'anàlisi del nou règim jurídic de la modalitat d'intervenció administrativa que s'estableix per a les activitats econòmiques considerades innòcues i de baix risc que es desenvolupen en un establiment, així com també en quina situació queda el principi constitucional i estatutari de l'autonomia local, després que aquesta Llei faci una clara aposta per l'estandardització sense preveure cap participació dels ens locals catalans en la concreció del règim d'intervenció, no només per a aquestes activitats econòmiques, sinó també en matèria urbanística.

Paraules clau: simplificació activitat administrativa; intervenció administrativa; activitats econòmiques innòcues i de baix risc; urbanisme; estandardització; autonomia local.

Comments on the Law regarding simplification of the administrative activity of the Catalan Autonomous government and the local governments of Catalonia and the promotion of economic activity (LSA). A further curtailment of the principle of local autonomy

Abstract

The last summer the Autonomous Parliament of Catalonia passed the Law 16/2015, of 21 July, on simplification of the administrative activity of the Catalan Autonomous government and the local governments of Catalonia and the promotion of economic activity. The article studies this legislative text. Although the law deals with several fields, this article basically focuses on the study of the administrative model of intervention for the innocuous and lower risk economic activities. Moreover, the

article explores the impact of the law on the principle of local autonomy recognized at both constitutional and Autonomous Community Statute levels, being necessary this assessment because the law clearly bolsters the standardization without providing the participation of Catalan local governments in the process of concretization of the model of intervention for these kind of economic activities and also in the town planning field.

Keywords: simplification of the administrative activity; administrative intervention; innocuous and lower risk economic activities; town planning; standardization; principle of local autonomy.

1

La simplificació administrativa com a objectiu principal de la Llei

En data 24 de juliol de 2015 fou publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 6920 la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (d'ara endavant, LSA)². Segons el seu preàmbul: “Aquesta llei consta de vint-i-tres articles agrupats en tres títols, i de nou disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria, quatre disposicions finals i dos annexos.”

Del mateix títol de la LSA ja es desprèn que el seu contingut és heterogeni, com ho demostra també el fet que en el seu títol III: “Modificació de normes amb rang de llei”, s’hi arriben a modificar fins a sis lleis, algunes d’elles troncal, com la de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, o el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, però també d’altres sectorials, com la forestal. També es veu aquest tret heterogeni quan l’art. 3, lletra a), fixa com a ambiciosa finalitat millorar “els procediments de control de les activitats econòmiques subjectes a la intervenció administrativa que estableix la legislació sectorial, per mitjà de la reducció, l’agilitació i la simplificació dels tràmits”. Per aquestes raons podríem dir que estem davant d’una llei multisectorial, o perquè no dir-ho, d’una nova Llei “òmnibus”, si bé aquesta heterogeneïtat pot posar en perill la unitat d’objecte i de matèria de la Llei mateixa, fins al punt de plantejar-nos el dubte de si

2. En virtut de l’acord de data 20 de gener de 2015 de la Mesa del Parlament, aquesta Llei es va tramitar pel procediment d’urgència extraordinària a petició del Govern de la Generalitat.

vulnera el principi de seguretat jurídica³, i per tant pot fer que sigui de difícil aplicació per part dels operadors jurídics.

Malgrat aquest innegable caràcter heterogeni que ja deixa entreveure la complexitat de la seva redacció, sí que s'hi observa per part del legislador català un intent d'establir un denominador comú com és fixar una sèrie de criteris a fi de clarificar i simplificar les obligacions que la normativa vigent imposa a les administracions públiques, amb l'objectiu d'agilitar l'activitat administrativa en les activitats econòmiques.

Ara bé, abans d'entrar a analitzar el contingut de la LSA, cal delimitar el concepte de simplificació administrativa com una política pública que agrupa diferents mesures de millora de l'eficàcia i l'eficiència de l'activitat de l'Administració, mitjançant la simplificació de procediments, l'increment de l'accessibilitat dels serveis públics o la transparència dels processos de presa de decisions administratives. A més, juntament amb aquests aspectes organitzatius de l'actuació de les administracions, la simplificació administrativa també pretén reduir les càrregues administratives, és a dir, les obligacions i les càrregues de tota mena que s'imposen a les empreses i als ciutadans en el desenvolupament d'una activitat⁴.

Val a dir que des de principis del nostre segle s'està demanant a les administracions públiques que implementin mesures tendents a la simplificació administrativa⁵, però aquest desig va esdevenir una obligació per als estats membres de la Unió Europea a partir de la Directiva de serveis 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis del mercat interior, més coneguda com a Directiva de serveis. Aquest objectiu de la simplificació administrativa va ser implantat en l'ordenament jurídic espanyol amb la transposició d'aquesta Directiva, que s'ha acabat caracteritzant per la seva aplicació extensiva, atès que es va començar aplicant només a les activitats de serveis, per fer-ho després a tota l'activitat econòmica.

3. En el Dictamen 10/2015, d'1 de juliol, sobre el Projecte d'aquesta Llei, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya aborda aquesta qüestió analitzant si el seu caràcter heterogeni vulnera el principi de seguretat jurídica de l'art. 9.3 de la Constitució espanyola, descartant que ho faci en base al següent raonament: "Certament, el Projecte de Llei objecte de dictamen modifica diferents normes, però el contingut del seus preceptes és suficientment clar i precís, de manera que s'assegura la seva comprensió i previsibilitat dels efectes en el seus destinataris" (FJ Segon, p. 16).

4. En aquests termes es pronuncia el citat Dictamen 10/2015, d'1 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, sobre la simplificació administrativa (p. 5).

5. En l'informe de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu que porta com a títol: "Estat del mercat interior de serveis", de data 30 de juliol de 2002, de Brussel·les, que constitueix l'antecedent de la Directiva europea de serveis, ja es posava de manifest el caràcter burocràtic dels procediments d'autorització o de registre, i que la simplificació de procediments era la demanda principal i prioritària de les empreses (p. 20).

Davant d'aquest marc jurídic podríem dir que la gran aportació de la LSA és la nova concepció de la simplificació administrativa, en el sentit que deixa de ser una simple obligació per a les administracions públiques per passar a considerar-se un veritable dret subjectiu de la ciutadania, les empreses i els professionals, tal com es proclama en el seu preàmbul⁶.

Per tal de donar compliment a aquesta nova concepció de la simplificació administrativa per part de la LSA, en l'art. 10.1, sota el títol "Mecanismes d'informació per a la reducció d'obstacles", s'hi preveu que la ciutadania o qualsevol organització puguin reclamar l'incompliment de les mesures de simplificació administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica recollides en aquesta mateixa Llei; en concret s'hi estableix que: "Els interessats a accedir a alguna de les activitats a què fa referència aquesta Llei, i també les corporacions, els col·legis professionals, les organitzacions i les associacions que els representen, per mitjà del portal electrònic únic per a les empreses establert per l'article 16 poden informar sobre qualsevol disposició, acte o actuació de les administracions públiques que comporti un obstacle per a l'aplicació d'aquest títol, i també poden formular consultes relatives a la interpretació de la llei sectorial que sigui aplicable en cada cas."

I perquè aquestes reclamacions siguin ateses correctament, i en tot cas es vetlli per l'obtenció de l'objectiu de la simplificació dels procediments que regulen l'activitat econòmica, es crea la Comissió per a la facilitació de l'activitat econòmica, regulada en l'art. 17 de la LSA.

Com a últim apunt en relació amb aquest apartat, cal ressaltar que el legislador català considera que la finestreta única empresarial (art. 15) i el portal econòmic únic per a les empreses (art. 16) poden ser instruments importants per tal de facilitar l'activitat econòmica. Val a dir que aquesta mesura de simplificació administrativa no és cap novetat, però sí que ho és l'obligació que s'imposa a totes les administracions públiques catalanes que els tinguin plenament operatius en un termini de sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor de la Llei, segons disposa la disposició addicional primera.

6. Així es proclama en el següent paràgraf del preàmbul: "No obstant això, cal fer un pas endavant i configurar la simplificació administrativa no com una obligació de les administracions públiques, sinó com un veritable dret subjectiu de la ciutadania, les empreses i els professionals".

2

El règim d'intervenció administrativa previst per a les activitats enumerades en la LSA

2.1

La consagració de la declaració responsable com a modalitat d'intervenció en el dret administratiu català

Fins a l'entrada en vigor de la LSA pot afirmar-se que, amb caràcter general, l'altra modalitat d'intervenció admesa pel dret administratiu català i que feia la funció de substitució de la llicència era la comunicació prèvia, en virtut del que disposava l'art. 96 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

En efecte, en la legislació sectorial catalana gairebé no es mencionava la declaració responsable; a tall d'exemple, ni en la ja derogada Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, on només es feia referència a la comunicació prèvia, ni en la posterior Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental de les activitats, ni en el Decret Llei 1/2009, d'ordenació d'equipaments comercials, o tampoc en la Llei 11/2009, d'espectacles públics i activitats recreatives. Certament, només en el Decret 112/2010, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives, s'hi fa una menció a la declaració responsable, en concret en l'art. 94, però sense atorgar funcions de modalitat d'intervenció sobre l'activitat econòmica, a diferència de la comunicació prèvia segons l'art. 124.

Però en canvi, amb la LSA, la declaració responsable passa a ser considerada com una modalitat d'intervenció sobre les activitats econòmiques, en concret sobre les innòcues, tal com s'hi exposarà més endavant. També passa a fer aquesta funció de modalitat d'intervenció en la Llei 3/2010, del 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis, segons la nova redacció de l'apartat tercer de l'art. 20 d'aquesta Llei sectorial, que en fa l'art. 21 de la LSA⁷.

Ara bé, si fem una comparació entre el règim jurídic que el legislador estatal estableix per a la declaració responsable i el de la LSA, veurem que en aquesta última se li atorga el mateix règim jurídic que el previst en l'art. 35 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de

7. De la nova redacció de l'art. 20.3 de la Llei 3/2010 sorprèn que s'hi inclogui el terme "asseveració", com si se li volgués atorgar un paper més transcendent, i no el verb "declarar", com fa l'art. 13.1.a) de la mateixa LSA o l'art. 35.1 de la Llei 26/2010 de règim jurídic i procediment administratiu comú.

procediment de les administracions públiques de Catalunya, i que de fet guarda certa similitud amb la definició continguda en l'art. 3.9 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (coneguda com a Llei "Paraigües"). Però, en canvi, està lluny de la definida en el vigent art. 71 bis.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Efectivament, recordem que en aquesta última disposició legal estatal⁸ es determina que cal acompanyar la declaració responsable amb la documentació tècnica corresponent, mentre que a la comunicació prèvia se li atorga un paper de simple comunicació, exactament a l'inrevés del previst en la LSA⁹, com s'exposarà a continuació.

2.2

Les activitats econòmiques innòcues sotmeses a declaració responsable i les de baix risc a comunicació prèvia

En el capítol II del títol I de la Llei es regulen les activitats econòmiques innòcues i les de baix risc. No obstant això, prèviament, convé fer alguns apunts sobre els preceptes jurídics continguts en el capítol I: "Intervenció administrativa en l'activitat econòmica", que, com ja diu el seu títol, és aplicable a qualsevol tipus d'activitat econòmica, per la qual cosa completa la normativa catalana de control i règim d'intervenció de les activitats econòmiques, això és, la citada Llei de prevenció i control ambiental de les activitats i la Llei i el seu Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives.

8. Cal tenir en compte que ja ha estat aprovada la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (BOE, suplement en llengua catalana al núm. 236, de 2 d'octubre de 2015), tot i que entrarà en vigor en data 2 d'octubre de 2016; la seva regulació de la declaració responsable i la comunicació prèvia està recollida en l'art. 69, sense que s'hagi introduït cap modificació substancial pel que fa al seu règim jurídic.

9. Precisament la redacció d'aquest art. 13 de la LSA ha motivat, juntament amb la de l'art. 19.6 i els seus annexos I i II, que la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat hagi acordat, mitjançant la Resolució de 30 d'octubre de 2015 (BOE de 26 de novembre de 2015), iniciar les negociacions per resoldre les discrepàncies competencials suscitées per aquests preceptes. Val a dir que aquest diferent règim jurídic que s'atribueix a la declaració responsable per part de l'ordenament jurídic català en relació amb l'estatal va ser posat en relleu també pel Dr. Josep Ramon BARBERÀ I GOMIS en la ponència: "La Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica", que va impartir el passat 6 de novembre de 2015 en el Seminari de Dret Local organitzat per la Federació de Municipis de Catalunya.

D'aquest capítol I cal destacar l'art. 4, pel fet que conté els principis d'actuació relatius a la intervenció administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica. De tots ells, m'interessa ressaltar-ne dos, primer el que preveu la lletra b): "La intervenció administrativa mínima per a l'inici de l'activitat", i també el que preveu la lletra f): "L'estandardització dels requisits exigits per les administracions per a iniciar i desenvolupar l'activitat econòmica".

Per la seva banda, l'apartat 2 de l'art. 5 estableix la regla general següent en relació amb la intervenció administrativa de l'activitat econòmica: "Els mecanismes d'intervenció administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica són, amb caràcter general, la declaració responsable i la comunicació prèvia. En qualsevol cas, els titulars de l'activitat han de disposar del comprovant de pagament de la taxa corresponent."

També convé ressaltar que l'apartat 4 d'aquest art. 5 recull el principi de no-duplicat o una única llicència o autorització, mentre que l'apartat 5 disposa que l'establiment d'un règim d'autorització "ha d'estar justificat per l'interès general que es vol protegir".

L'art. 6 torna a remarcar l'obligació que tenen les administracions públiques de Catalunya d'aprovar anualment els plans d'inspecció i de control de les activitats econòmiques, "per a afrontar les tasques de control *ex post* a què obliga aquesta Llei". I l'art. 7 regula el procediment administratiu d'esmena de defectes o mancances de requisits legals que resulti de la corresponent inspecció a l'activitat que ja es troba en funcionament.

Precisament sobre aquest últim article em voldria detenir, breument, per comentar que cal designar un instructor (art. 7.1), el procediment administratiu d'esmena té una durada màxima de dos mesos (art. 7.2), es preveu la possibilitat d'imposar mesures cautelars de suspensió de l'activitat (art. 7.3), i l'apartat 5 determina el contingut que ha de tenir la seva resolució administrativa:

- a) *L'arxivament de l'expedient, si de la tramitació del procediment d'esmenes en resulta que l'activitat compleix la normativa sectorial vigent.*
- b) *El cessament de l'activitat, si en el termini d'un mes no s'han esmenat les deficiències detectades o si l'activitat no és legalitzable.*
- c) *El reinici de l'activitat, si després d'haver estat suspesa cautelarment s'acredita que compleix tots els requisits exigits per la normativa sectorial vigent.*

Per tant, de la seva lectura s'observa que no s'hi preveu la possibilitat que l'Administració pública competent pugui imposar multes coercitives quan es detectin defectes o mancances un cop feta la inspecció, en la línia de la normativa aplicable als espectacles públics i a les activitats recreatives,

però a diferència, en canvi, de la Llei de prevenció i control ambiental de les activitats, on sí que es preveuen (art. 88).

L'art. 8.1 tipifica com a falta greu l'inici de l'activitat econòmica sense haver presentat comunicació prèvia o declaració responsable, o "haver-les presentat amb dades falses o inexactes amb afectacions sobre la salut, el medi ambient o la seguretat de les persones", amb la previsió de sancions de 6.000 a 20.000 euros, tot i que aquest article és d'aplicació subsidiària, com s'hi reconeix amb la inclusió de l'expressió: "A falta de norma sancionadora específica preferent", per la qual cosa només serà aplicable a les activitats econòmiques regulades en aquesta Llei, però no a les activitats econòmiques ambientals i recreatives, perquè tenen el seu propi règim sancionador.

I per últim, sobre aquest capítol I, cal dir que l'art. 9 obliga les administracions públiques de Catalunya, i per tant també els ens locals, a impulsar mecanismes alternatius a la intervenció administrativa com una clara contribució a la simplificació administrativa, com ara: "els instruments basats en l'assegurament de la responsabilitat dels empresaris, els codis de bones pràctiques i les guies d'autoavaluació en els diversos sectors d'activitats, la interoperabilitat dels diferents sistemes d'informació i les bases de dades de les administracions públiques, i altres mecanismes que les administracions públiques decideixin establir" (art. 9.2).

Fets aquests breus apunts sobre la intervenció administrativa de qualsevol activitat econòmica, és el moment d'entrar a analitzar el capítol II, és a dir, les activitats econòmiques a les quals el legislador de la LSA dedica una atenció especial, com són les innòcues i les de baix risc.

En primer lloc, l'art. 12.2 defineix aquestes dues activitats econòmiques de la manera següent:

- a) *Activitat econòmica innòcua: l'activitat que, amb caràcter general, per les seves característiques no produeix molèsties significatives ni cap afectació considerable al medi ambient, la seguretat de les persones ni els béns. Les activitats econòmiques innòcues són les incloses en l'annex I.*
- b) *Activitat econòmica de baix risc: l'activitat que, per les seves característiques, pot produir alguna molèstia poc significativa o té una incidència molt baixa sobre el medi ambient, la seguretat de les persones o els béns. Les activitats econòmiques de baix risc són les incloses en l'annex II.*

A continuació s'hi estableix el règim d'intervenció d'aquestes activitats econòmiques; així, d'acord amb l'art. 13.1: "a) Les activitats econòmiques innòcues estan subjectes a declaració responsable". Mentre que: "b)

Les activitats econòmiques de baix risc estan subjectes al règim de comunicació prèvia”.

Per tant, el legislador català configura la declaració responsable com la modalitat d'intervenció per a les activitats que per les seves característiques no produeixen molèsties significatives, i per aquesta raó no s'exigeix que sigui necessari adjuntar cap documentació, sinó només la citada declaració responsable, com diu l'art. 13.1.a): “El titular, o la persona que el representi, ha de posar en coneixement de l'Administració pública competent l'inici d'una determinada activitat mitjançant la presentació d'una declaració responsable en la qual ha de declarar, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts per la normativa vigent per a accedir a l'exercici de l'activitat, que disposa d'un certificat tècnic justificatiu de complir-los i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant la vigència de l'exercici de l'activitat.”

Així veiem com no cal adjuntar cap mena de documentació tècnica, si bé això no vol dir que des del mateix moment de l'inici de l'activitat el promotor no hagi de tenir en la seva possessió un certificat tècnic; la seva comprovació per part dels serveis tècnics municipals es relega a un moment posterior, i quan ja estigui en funcionament l'activitat. Ara bé, sembla lògic que ens qüestionem que, si el promotor de l'activitat ha de posseir des d'un primer moment el certificat tècnic, per què no es preveu que l'hagi d'adjuntar amb aquesta declaració responsable, a fi de facilitar la tasca de comprovació de la documentació tècnica als serveis d'inspecció municipal.

Pel que fa a la comunicació prèvia, el legislador sí que li dóna més transcendència, conscient de la tradició que té en el nostre ordenament jurídic català, en el sentit que ja no és suficient la seva sola presentació, sinó que es requereix també l'acompanyament d'un projecte i certificat tècnic segons disposa l'art. 13.1.b): “El titular, o la persona que el representi, ha de posar en coneixement de l'Administració pública competent l'inici de l'activitat mitjançant una comunicació prèvia, en els termes establerts per la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que ha d'anar acompanyada del projecte tècnic justificatiu del compliment dels requisits establerts per la normativa vigent per a accedir a l'exercici de l'activitat signat per un tècnic competent, i del certificat del tècnic competent que sigui responsable de la posada en funcionament de l'activitat.”

Malgrat aquesta diferenciació inicial, s'hi preveu un règim jurídic quasi idèntic per a ambdues modalitats d'intervenció, tant pel seu contingut, segons disposa l'art. 13.2 (“La declaració responsable o la comunicació prèvia a què fa referència l'apartat 1 ha de contenir una manifestació explícita sobre la conformitat de l'activitat econòmica amb el règim urbanístic del sòl”), com

en relació amb els seus efectes des de llur presentació, segons disposa l'apartat 3 ("La presentació de la declaració responsable o la comunicació prèvia a què fa referència l'apartat 1 habilita de manera immediata per a l'exercici de l'activitat sota la responsabilitat del seu titular, i alhora faculta l'Administració per a dur a terme qualsevol actuació de comprovació").

L'apartat 4 d'aquest mateix art. 13 vol deixar clar que el règim d'autorització no pot ser introduït per cap disposició reglamentària, qüestió a la que tornaré més endavant, quan s'abordi la problemàtica de com queda l'autonomia local amb la LSA.

Per la seva banda l'apartat 5 de l'art. 13 disposa que, per a les activitats descrites en els annexos I i II i que estiguin connectades al sistema públic de sanejament, no cal obtenir cap permís d'abocament previ, ni l'informe de compatibilitat urbanística. En primer lloc s'ha de reconèixer que no és fàcil trobar la relació que aquest precepte pot tenir amb les activitats regulades en la LSA. En qualsevol cas, sembla que cap d'aquestes activitats econòmiques de la LSA no està afectada pel Reglament metropolità d'abocament d'aigües residuals (BOPB de 9 de febrer de 2015), ni obligada a l'obtenció del permís d'abocament previ que atorga l'Àrea Metropolitana de Barcelona. I l'altra consideració que es deriva d'aquest precepte és que la connexió al sistema públic de sanejament és un servei urbanístic bàsic que ha de tenir un terreny per ser considerat solar, de conformitat amb l'art. 27.1.b) del text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya; així, si no té la consideració de solar per aquest motiu, el legislador de la LSA exigeix l'obtenció de l'informe de compatibilitat urbanística abans d'iniciar l'activitat, perquè sembla considerar que en aquests casos hi ha més risc que el seu ús no sigui conforme amb el planejament urbanístic.

Més enrevessat, i que a ben segur tindrà força transcendència en la pràctica, és el contingut de l'apartat 6 d'aquest art. 13: "En el cas que les obres de condicionament dels locals per a dur a terme una activitat econòmica descrita en els annexos I i II estiguin subjectes al règim de comunicació prèvia establert per la legislació urbanística, aquesta comunicació habilita el titular per a iniciar l'activitat si compleix els requisits que exigeix l'apartat 1."

Vista aquesta redacció, sembla com si el legislador deixés clar que per a les activitats econòmiques innòcues o de baix risc que necessitin fer obres que estiguin subjectes a comunicació prèvia urbanística, n'hi haurà prou amb la presentació d'aquesta última per poder iniciar l'activitat, amb un clar intent d'unificació dels dos expedients. No obstant això, crec que serà difícil que en la pràctica es compleixi aquest desig del legislador. En efecte, perquè tot i que pot tenir cert sentit per a les activitats subjectes a declaració responsable, pel fet que no s'exigeix presentar el certificat tècnic, sinó només tenir-lo en possessió,

en canvi considero que resulta inviable per a les activitats subjectes a comunicació prèvia, pel fet que requereixen adjuntar el projecte i el certificat tècnic per poder iniciar l'activitat, cosa que només serà factible quan hagin finalitzat la totalitat de les obres a executar¹⁰. És a dir, per molt lloable que sigui qualsevol intent de simplificació administrativa, sembla inevitable que el promotor d'una activitat subjecta a comunicació prèvia hagi de tornar a fer acte de presència a l'ajuntament per adjuntar la documentació tècnica d'activitats, sense que sigui possible la unificació d'expedients mitjançant la comunicació prèvia urbanística. En qualsevol cas, estem davant d'una redacció que de segur donarà que parlar entre els juristes i tècnics privats i municipals.

Atès que l'art. 13.6 es refereix a la comunicació prèvia urbanística, val a dir que aquesta modalitat d'intervenció urbanística es troba regulada en un nou art. 187 bis del text refós de la Llei d'urbanisme que ha estat introduït per la mateixa LSA, alhora que s'ha aprofitat l'avinentesa per ampliar els actes urbanístics subjectes a comunicació prèvia urbanística.

Per últim, pel que fa a aquesta regulació dedicada al règim d'intervenció, trobo a faltar que s'abordi –de fet, per ser justos, encara cap disposició legal no ho ha fet– com queden garantits els drets procedimentals dels tercers interessats en aquestes tècniques d'intervenció *ex post*, i més quan l'art. 34.2 de l'esmentada Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, adverteix que les mesures de simplificació administrativa no poden suposar cap limitació als drets i garanties que la legislació vigent reconeix als ciutadans, i a les terceres persones interessades en qualsevol procediment administratiu.

Aquesta possible afectació de drets de tercers amb les tècniques d'intervenció *ex post*, potser quedaria disminuïda en bona part si la LSA obligués els ajuntaments a emetre, un cop presentada la comunicació prèvia o declaració responsable, un assabentat sobre la seva conformitat o no amb la normativa aplicable, el que atorgaria seguretat jurídica al promotor de l'activitat, en el benentès, òbviament, que no demoraria l'inici de l'activitat. I amb l'afegit que aquest assabentat s'hagués de publicar en la seu electrònica municipal, en un intent de facilitar als veïns la informació que l'activitat que s'acaba de posar en marxa compleix la normativa vigent.

10. Precisament per aquesta raó, l'art. 52.1 de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, preveu que s'haurà de certificar un cop executades les obres; en concret estableix que: "La comunicació s'ha de formalitzar un cop acabades les obres i les instal·lacions necessàries, les quals han d'estar emparades per la llicència urbanística corresponent o, si escau, per la comunicació prèvia d'obres no subjectes a llicència, i també per la resta de llicències sectorials necessàries, fixades per llei o pel desplegament reglamentari d'una llei, per a dur a terme l'activitat."

2.3 Els annexos de la LSA

La LSA conté dos annexos: l'annex I, que inclou les activitats econòmiques innòcues subjectes a declaració responsable, i l'annex II, que inclou les activitats econòmiques de baix risc subjectes a comunicació prèvia. Abans d'entrar a l'anàlisi d'aquests dos annexos, cal comentar que amb ells es materialitza un dels principis d'actuació clau de la Llei, com és el d'estandardització al que ja ens hem referit, atès que els ajuntaments perden qualsevol possibilitat de participar en l'establiment de la modalitat d'intervenció perquè s'han de limitar a aplicar els annexos previstos en la LSA.

Els annexos parteixen d'un mateix supòsit, consistent en el fet que l'activitat s'exerceix a un establiment, i prenent com a referència el Decret 137/2008, de 8 de juliol, pel qual s'aprova la Classificació catalana d'activitats econòmiques.

Pel que fa a les activitats econòmiques descrites en l'annex I, sotmeses a declaració responsable, del seu examen es dedueix que es refereix a les activitats que es facin a un local que tingui, per regla general, una superfície construïda de fins a 500 m² per a les activitats de serveis i 120 m² per a les activitats comercials. Sobre aquestes últimes crida l'atenció la inclusió del comerç a l'engròs (classificació: G; descripció: comerç a l'engròs i al detall), atès que sembla difícil d'imaginar que a un local amb tan sols una superfície construïda de 120 m² es pugui realitzar aquest tipus d'activitat.

Pel que fa a les activitats econòmiques de baix risc descrites en l'annex II i subjectes a comunicació prèvia, són, per regla general, les activitats comercials que es facin a un local amb una superfície construïda que no superi els 750 m² per a establiments situats sota edificis de qualsevol ús, i els 2.000 m² per a la resta de casos. Així com també les activitats de serveis quan es superin els 500 m² de superfície construïda.

Presumiblement s'han agafat com a referència aquests límits perquè, en el cas de superar-los, l'activitat estaria inclosa dins de l'annex I de la Llei 3/2010, del 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis¹¹, i, conseqüentment, caldrien l'informe i el control previs de l'Administració de la Generalitat, que

11. L'annex 1 de la citada Llei 3/2010 inclou com a epígraf 5: "Establiments d'ús comercial, tant locals individuals com conjunts de locals comercials, si tenen una superfície total construïda superior a 750 m² i estan situats sota edificis de qualsevol ús, i tots els que tinguin una superfície total construïda superior als 2.000 m²"; i com a epígraf 17: "Establiments d'activitats recreatives o de pública concurrència, d'acord amb el Codi Tècnic de l'Edificació, de més de 500 m² de superfície o amb un aforament de més de 500 persones".

regula l'art. 22 d'aquesta Llei sectorial, per la qual cosa l'activitat no podria estar sotmesa a comunicació prèvia, perquè abans d'iniciar-la caldria presentar l'acte de comprovació favorable expedit per una entitat col·laboradora de l'Administració, en virtut del que s'estableix en l'art. 25 de la citada Llei.

Si bé, com s'ha insistit, la LSA pretén introduir diverses mesures de simplificació, en especial pel que fa a l'establiment de la modalitat d'intervenció per a les activitats econòmiques, val a dir que la regulació dels annexos pot suposar, paradoxalment, un pas enrere en aquest sentit.

Efectivament, diversos ajuntaments consideraven com a activitats innòcues les que es duïen a terme als establiments comercials que tenien una superfície total no superior a 400 m², en virtut de l'epígraf 12.49¹² de l'annex III de la citada Llei de prevenció i control ambiental de les activitats, que subjectava a comunicació prèvia: "Establiments comercials amb una superfície total superior a 400 m²", raó per la qual només s'hi exigia com a molt un certificat tècnic, però en cap cas un projecte tècnic. Però a partir de la LSA veiem que només passen a tenir la consideració d'activitats innòcues les comercials amb una superfície construïda inferior a 120 m², mentre que la resta que superin aquest límit queden sotmeses a comunicació prèvia, és a dir, obligant el promotor de l'activitat a adjuntar un projecte i certificat tècnic.

També hi ha un segon supòsit que pot comportar un pas enrere en relació amb la simplificació de la modalitat d'intervenció, com són els ajuntaments catalans que exigien només una declaració responsable, sense que fos necessari adjuntar-hi cap mena de documentació tècnica, per a les activitats comercials i de serveis amb una superfície útil d'exposició i venda al públic que no superés els 750 m², i que estiguessin incloses en l'annex de la Llei 12/2012, de 26 de desembre, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis. Però com que la LSA ha rebaixat considerablement el límit que permet la subjecció a declaració responsable, moltes d'aquestes activitats passaren a estar subjectes a comunicació prèvia, amb l'obligació d'adjuntar la documentació tècnica corresponent, i, el que és més important, amb el dilema conseqüent que es poden trobar els ajuntaments de si aplicar l'annex de la Llei estatal o el nou de la LSA¹³.

Davant d'aquesta disjuntiva, entenc que s'ha d'aplicar l'annex previst en la citada Llei 12/2012, per les raons següents: en primer lloc, cal recordar que

12. Cal tenir en compte que aquest epígraf 12.49 de la Llei 20/2009 ha estat suprimit per l'art. 80.22.e) de la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives.

13. Com ja s'ha apuntat, cal tenir present que el contingut dels annexos de la LSA serà objecte de debat i negociació en la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, en virtut de la Resolució de 30 d'octubre de 2015 (BOE de 26 de novembre de 2015).

estem davant d'una llei bàsica, d'acord amb la seva disposició final onzena, però també que aquesta llei estatal bàsica no permet a les comunitats autònomes augmentar l'exigència a nivell d'intervenció administrativa segons preveu la seva disposició final desena¹⁴, cosa que fa la LSA quan redueix l'àmbit d'aplicació de la declaració responsable per preveure més supòsits en què cal presentar documentació tècnica. Per tant, atès que l'esmentada llei 12/2012 preveu una menor intervenció administrativa que la prevista en els annexos de la mateixa LSA, entenc que aquesta disposició legal estatal és d'aplicació preferent en base als diferents preceptes jurídics que exigeixen la menor intervenció entre els possibles mitjans d'intervenció que siguin aplicables, com ara el vigent art. 39 bis.1 de la llei 30/1992¹⁵ (“Les administracions públiques que en l'exercici de les seves respectives competències estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits per a l'exercici d'una activitat han d'escollir la mesura menys restrictiva, [...]”); l'art. 6.2 del Reglament de serveis de les corporacions locals (“*Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual*”); o, en el mateix sentit, l'art. 5.2 de la llei 20/2013, de garantia de la unitat de mercat.

Així, podem concloure que els annexos de la LSA no guarden massa coherència amb el seu principi de la intervenció administrativa mínima per a l'inici de l'activitat (art. 4.b), atès que rebaixa l'àmbit d'actuació de la declaració responsable per a una major intervenció administrativa i posa en perill el compliment del seu principi d'estandardització, en cas que els ajuntaments es decantin per l'annex de l'esmentada llei 12/2012 en lloc de la LSA.

D'altra banda, mereix també una menció especial com queden les activitats d'hostaleria. En aquest sentit cal recordar que la citada llei 3/2015, de mesures fiscals, financeres i administratives, suprimia l'epígraf 12.36 de l'annex II (activitats sotmeses al règim de llicència ambiental) de la llei 20/2009: “Establiments hotelers en tots els grups, modalitats, categories i especialitats amb un nombre d'habitacions superior a 400”; i també s'hi suprimia l'epígraf 12.36 de l'annex III (activitats sotmeses al règim de comunicació): “Establiments ho-

14. Aquesta disposició final desena de la llei 12/2012 disposa el següent: “Les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, poden ampliar el llinard de superfície i el catàleg d'activitats comercials i serveis, previstos en el títol I i a l'annex d'aquesta llei, així com determinar qualssevol altres supòsits d'inexigibilitat de llicències. Així mateix, poden establir regulacions sobre aquestes mateixes activitats amb menys intervenció administrativa, incloent-hi la declaració d'innocuitat.”

15. Amb la nova llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (BOE, suplement en llengua catalana al núm. 236, de 2 d'octubre de 2015), els principis d'intervenció de les administracions públiques per a la realització d'una activitat es troben recollits en l'art. 4, si bé aquesta disposició legal entrarà en vigor el 2 d'octubre de 2016.

telers en tots els grups, modalitats, categories i especialitats amb un nombre d'habitacions de fins a 400". Però en canvi la LSA sotmet a comunicació prèvia dins del seu annex II, classificació I ("Hostaleria"), epígraf 551: "Hotels i allotjaments similars: si el nombre de places disponibles és inferior a 20".

Així doncs, i després de totes aquestes modificacions, tenim que només queden sotmesos a una intervenció de l'activitat els establiments amb un nombre de places inferior a 20, i en canvi no els de més de 20 places, que queden exempts de qualsevol control i inspecció de l'activitat, a excepció del control previ d'incendis¹⁶, el que suposa, sens dubte, tota una contradicció pel que fa al compliment del principi de proporcionalitat que han de respectar els règims d'intervenció de les activitats econòmiques, segons disposa l'art. 5.6 de la mateixa LSA.

Tanmateix, val a dir que hi ha tota una sèrie d'activitats econòmiques que són freqüents a la pràctica, com ara els magatzems, que no es troben recollits en els annexos de la LSA, per la qual cosa entenc que només serà exigible la presentació de documentació als efectes d'intervenció de l'activitat, si així està previst en la respectiva ordenança municipal¹⁷.

I per últim, mencionar que l'art. 20 de la LSA afegeix un nou epígraf 12.59 a l'annex II de la citada Llei 20/2009, però alhora hi suprimeix els següents: 6.9; 11.8; 12.27; 12.28; 12.29; 12.30; 12.40 i 12.58, sense que s'hi especifiqui a quins annexos cal integrar-los d'ara endavant. A més, cal recordar que aquesta modificació dels epígrafs ve just després, com ja s'ha dit, de la supressió de diversos d'ells per la citada Llei 3/2015, d'11 de març. Per totes aquestes successives modificacions resultarà ben difícil, fins i tot per part dels tècnics municipals competents, saber amb exactitud quina és la modalitat d'intervenció aplicable a cadascuna de les activitats econòmiques, amb la consegüent inseguretats jurídica.

3

L'impacte negatiu de la LSA sobre l'autonomia local

Si ja va ser una forta sotragada per a l'autonomia local l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Ad-

16. Dins del citat annex I de la Llei 3/2010 es preveu: "4. Establiments d'ús residencial públic, d'acord amb el Codi tècnic de l'edificació si tenen un nombre de places superior a 20".

17. Aquesta va ser una de les conclusions més rellevants de la sessió de treball sobre la LSA realitzada entre diversos lletrats i lletrades municipals, i organitzada per l'Oficina d'Activitats de la Diputació de Barcelona en data 19 d'octubre de 2015.

ministració local, ara s'hi ha d'afegir la LSA, que en la meua humil opinió suposa una nova retallada a l'autonomia dels ajuntaments catalans¹⁸. I es fa aquesta afirmació a partir de l'anàlisi dels següents supòsits continguts en la mateixa LSA.

3.1

El buidament de la potestat normativa dels ens locals catalans

3.1.1

En matèria d'activitats econòmiques innòcues i de baix risc

La LSA barra del tot la possibilitat que una ordenança municipal introdueixi un règim d'autorització per a les activitats econòmiques, en virtut del que disposa l'art. 13.4: “Les administracions públiques no poden introduir el règim d'autorització en el desplegament reglamentari de les normes sectorials que afecten les activitats econòmiques regulades per aquest capítol.”

Però, a més a més, els annexos de la LSA concreten de manera uniforme per a tots els ajuntaments catalans a quina modalitat d'intervenció queden sotmeses les activitats econòmiques descrites com a innòcues i de baix risc, donant així compliment a un dels principis d'actuació relatius a la intervenció administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica proclamats per la LSA, com és l'estandardització (art. 4.f).

Ara bé, aquest clar i taxatiu mandat de l'estandardització en la modalitat d'intervenció administrativa, sembla que no concordi gaire i que deixi pràcticament inoperatiu el contingut del ja analitzat art. 9 de la mateixa LSA, on –recordem-ho–, es convidava les administracions públiques de Catalunya a impulsar mecanismes alternatius a la intervenció administra-

18. Si bé s'han publicat diversos i molt bons estudis sobre la Llei 27/2013, per a l'elaboració d'aquest article m'he basat, fonamentalment, en: CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen local tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Actualizado a las últimas reformas legislativas*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, Bosch, 2014 (en especial, els capítols II: “Autonomia local” –p. 39-46– i XX: “Intervención de la actividad de los ciudadanos” –p. 679-704–); NÚÑEZ RIVERO, C. y GARCÍA ARANDA, S., “La autonomía de los entes locales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, p. 407-438; VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundació Democràcia i Govern Local, primera edició, 2014, p. 75-136; i SALAZAR BENÍTEZ, O., “La autonomía local devaluada: la dudosa racionalidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, p. 369-394.

tiva. Per tant, entenc que el legislador incorre en una contradicció, perquè si s'imposa l'estandardització difícilment queda marge per impulsar mecanismes alternatius.

D'altra banda, ens podem trobar amb la paradoxa que mentre, com veiem, per a les activitats econòmiques innòcues i de baix risc no s'hi permeti cap participació dels ajuntaments, en canvi, per a les de més incidència ambiental subjectes en principi a llicència ambiental, s'hi permet plena llibertat als ajuntaments per passar-les a subjectar a comunicació prèvia ambiental¹⁹, conseqüentment, sense cap exigència d'estandardització.

En qualsevol cas, queda clar que amb l'entrada en vigor de la LSA ja no es deixa cap esquerda als ajuntaments catalans perquè puguin introduir, mitjançant una ordenança, alguna especificitat a la modalitat d'intervenció²⁰, no només per establir el règim d'autoritzacions, sinó també per a les activitats econòmiques innòcues i de baix risc.

Davant d'aquest nou marc jurídic fixat per la LSA, crec interessant posar-lo en comparació amb la regulació establerta per part del legislador estatal, a fi d'esbrinar quines són les diferències pel que fa al règim d'intervenció administrativa de l'activitat econòmica. Amb aquesta finalitat passo a reflectir, de manera breu, els trets que considero més rellevants de l'ordenament jurídic estatal:

i. En primer lloc, cal recordar que s'exigeix reserva de llei per establir un règim d'autorització per a les activitats de serveis en virtut del que disposa l'art. 5 de la citada Llei "Paraigües".

ii. Aquesta exigència de reserva de llei per establir un règim d'autorització s'estén a tota l'activitat econòmica en virtut de l'art. 17.1 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

iii. Però aquesta situació entenc que es capgira amb la modificació de l'art. 84 bis de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (introduït prèviament per la Llei 2/2011, d'economia sostenible), per part de la citada Llei 27/2013²¹. I ho entenc així perquè l'apartat 1 d'aquest article, quan

19. Segons preveu l'art. 7.1.d) de la citada Llei 20/2009, que disposa el següent: "Els ajuntaments poden establir que algunes activitats de l'annex II subjectes al règim de llicència ambiental, situades en determinades zones urbanes i amb una qualificació urbanística determinada se sotmetin al règim de comunicació establert en el títol quart."

20. En aquest mateix sentit entenc que cal interpretar la modificació de l'art. 20.2 de la Llei 3/2010, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis, per part de l'art. 21 de la LSA, que ja no permet que la normativa municipal pugui establir un acte de comprovació abans de l'inici de l'activitat.

21. L'art. 84 bis.1.a) de la Llei 7/1985 disposa: "1. Sense perjudici del que disposa l'article anterior, amb caràcter general, l'exercici d'activitats no se sotmet a l'obtenció d'una llicència

regula els requisits que han de concórrer per establir un règim d'autorització per a les activitats econòmiques, i no les sotmeses a tècniques *ex post*, que queden fora del seu àmbit, no fa cap tipus de referència expressa al fet que només es pugui establir per llei, a diferència de l'apartat 2, on sí que es preveu la reserva de llei per a l'establiment del règim d'autorització en relació amb les instal·lacions o infraestructures per a l'exercici de les activitats econòmiques. Així, entenc que es permet als ajuntaments establir, mitjançant una ordenança, el règim d'autorització per a les activitats econòmiques, si bé hauran de complir tots els requisits previstos en l'art. 84 bis.1 i no contradir la llei sectorial. Davant d'aquesta apreciació se'm podria argumentar que contradiu el que disposen els anteriors art. 5 de la Llei "Paragües" i 17.1 de la Llei de garantia de la unitat de mercat, però vull remarcar que la Llei 27/2013 que dona aquest redactat a l'art. 84 bis.1 és una llei ordinària com les altres, però d'aplicació preferent, pel fet de ser una llei posterior, i a més, en el nostre cas, una *lex specialis*.

Feta aquesta breu comparativa entre la legislació estatal i l'autònoma catalana, hom pot deduir que la gran diferència és que –s'hi insisteix– la LSA introdueix l'estandardització com un principi d'actuació de la intervenció administrativa, sense permetre cap mena de participació a l'ordenança municipal en l'establiment del règim d'intervenció de les activitats econòmiques, i no només pel que fa a l'establiment d'un règim d'autorització, sinó també per a les tècniques *ex post* que intervenen les activitats econòmiques innòcues i de baix risc; mentre que la Llei reguladora de les bases del règim local permet als ajuntaments introduir fins i tot el règim d'autorització, amb el compliment del requisits preestablerts legalment.

D'altra banda, aquesta manca de sensibilització de la LSA envers l'autonomia local també es visualitza en el ja citat art. 8.1 que regula el "Règim sancionador" aplicable per a les activitats econòmiques regulades en aquesta Llei, pel fet de no permetre cap tipus de participació per part dels ajuntaments en la tipificació d'infraccions. I es fa aquesta afirmació, perquè considero que seria admissible jurídicament que la LSA fixés el criteri mínim d'antijuridicitat per després ser concretat pels ajuntaments, com així succeeix per exemple amb el títol XI de la Llei 7/1985: "Tipificació de les infraccions i sancions per les entitats locals en determinades matèries" (art. 139 a 141).

o un altre mitjà de control preventiu. No obstant això, es pot exigir una llicència o un altre mitjà de control preventiu respecte a les activitats econòmiques: a) Quan estigui justificat per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient en el lloc concret on es fa l'activitat, i aquestes raons no es puguin salvaguardar mitjançant la presentació d'una declaració responsable o d'una comunicació."

3.1.2 En matèria d'urbanisme

També ens hem d'ocupar d'analitzar l'art. 22.2 de la LSA, perquè modifica l'art. 187 del text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya. Una primera consideració sobre aquesta modificació ha d'ésser positiva, perquè entenc que posa coherència entre la redacció primitiva d'aquest article de la Llei d'urbanisme i les novetats substancials, fins i tot algunes a risc d'extralimitar-se, que havia introduït el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de protecció de la legalitat urbanística. A més, un altre encert que trobo que té la LSA amb aquesta modificació és que amplia els supòsits d'actes urbanístics que queden subjectes a comunicació prèvia, mitjançant la introducció del ja citat art. 187 bis al text refós de la Llei d'urbanisme, conseqüentment amb una clara contribució a la simplificació dels procediments urbanístics²².

Però aquesta modificació del text refós de la Llei d'urbanisme té un rerefons coherent amb un dels objectius principals de la LSA, que no és cap altre que l'estandardització de la modalitat d'intervenció, però en aquesta ocasió en la legislació urbanística catalana.

Aquestes afirmacions es fonamenten en el fet que la nova redacció de l'art. 187.1, quan preveu tots els supòsits en què els actes urbanístics queden subjectes a llicència urbanística, deixa de preveure un dels apartats que tradicionalment sempre apareixia en la legislació urbanística catalana, i que encara ho fa en el dret autonòmic comparat, com és la lletra s): “Totes les altres actuacions en què ho exigeixin el planejament urbanístic o les ordenances municipals.”

Però, a més a més, la disposició derogatòria, apartat 1, de la LSA, disposa el següent: “Es deroguen els apartats 1 i 2 de l'article 5 i els articles 6 i 71 del Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, aprovat pel Decret 64/2014, del 13 de maig.”

Per tant, es deroga la regulació continguda en el Reglament de protecció de la legalitat urbanística sobre quins actes urbanístics estan subjectes a llicència urbanística (art. 5) i quins actes no n'estan (art. 6), cosa que sembla coherent, pel fet de quedar recollida en el nou art. 187, a fi d'evitar contra-

22. Tanmateix, val a dir que trobo a faltar alguna menció al règim jurídic de la comunicació prèvia urbanística en el text refós de la Llei d'urbanisme, atès que ni tan sols s'hi fa esment a si la seva eficàcia és immediata o diferida des de la seva presentació, i s'ha d'acudir necessàriament al text reglamentari del citat Decret 64/2014 per tal de saber que amb caràcter general es preveu una eficàcia immediata (art. 72.3), excepte per a la primera utilització i ocupació dels edificis, que té eficàcia diferida (art. 75.2).

diccions. Però, com veiem també, es deroga l'art. 71 del citat Reglament, que portava com a títol: “Actes subjectes a comunicació prèvia”, i que en el seu apartat 2 contenia el següent: “Les ordenances municipals sobre ús del sòl i edificació poden substituir l'exigència de llicència urbanística per la de comunicació prèvia per a actes determinats en funció de la seva entitat o característiques.”

Doncs bé, pràcticament un any després ara es diu tot el contrari, perquè a partir de la LSA no es permet que les ordenances municipals puguin substituir la llicència urbanística per la comunicació prèvia urbanística, és a dir, es torna a prohibir qualsevol participació de l'ordenança municipal en la concreció de la modalitat d'intervenció, però aquesta vegada en matèria urbanística.

3.1.3

La nova redacció de l'art. 236.2 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya com a “clàusula de tancament” de la potestat reglamentària dels ens locals en la fixació de la modalitat de la intervenció

Com si no fos suficient aquesta prohibició de la participació de l'ordenança municipal en matèria d'activitat econòmica i d'urbanisme, cal afegir la nova redacció de l'art. 236.2²³ del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que en fa l'art. 19.13 de la LSA, consistent en la introducció de la legalitat com un dels principis que han de regir l'activitat d'intervenció: “L'activitat d'intervenció s'ha d'ajustar, en tot cas, als principis de legalitat, de no-discriminació, de necessitat i proporcionalitat amb l'objectiu que es persegueix, i de respecte a la llibertat individual.”

Sota el meu parer, la inclusió expressa del principi de legalitat no només cal interpretar-la com la lògica aplicació del principi de jerarquia normativa de l'art. 9.3 de la Constitució espanyola, en el sentit que una disposició re-

23. Crec interessant apuntar també que s'introdueix un nou apartat 3, lletra a), d'aquest mateix art. 236, per establir que l'exercici de l'activitat (no sols l'econòmica) només podrà estar sotmès a control preventiu quan estigui justificat per “alguna de les raons imperioses d'interès general reconeguda pel dret comunitari”, regulació que pot entrar en conflicte directe amb el citat art. 84 bis de la Llei reguladora de les bases del règim local, atès que recordem que en aquest precepte jurídic es prohibeix que l'activitat en general pugui estar sotmesa a autorització prèvia, i quan fa referència expressa a les activitats econòmiques ja no exigeix la concurrència de raons imperioses d'interès general per legitimar l'establiment d'un règim d'autorització, sinó que només l'admet en base a les raons concretes següents: “ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient en el lloc concret on es fa l'activitat, i aquestes raons no es puguin salvaguardar mitjançant la presentació d'una declaració responsable o d'una comunicació.”

glamentària no pot contradir una llei, sinó que, a més, entenc que té com a finalitat deixar clar que només per llei es pot establir el règim d'intervenció de l'activitat ciutadana, en coherència amb una interpretació conjunta de la regulació prevista en matèria d'activitat econòmica i d'urbanisme per part de la mateixa LSA. D'aquesta manera, considero que l'art. 236.2 fa la funció de "clàusula de tancament", a l'efecte de garantir que els ens locals no utilitzin la potestat reglamentària en la fixació de la modalitat d'intervenció en qualsevol matèria sectorial.

Sens dubte que aquesta modificació és transcendental, atès que fins ara l'establiment de la modalitat d'intervenció no estava presidida pel principi de legalitat, a fi de permetre que també es pogués fonamentar en una norma reglamentària, en concordança amb el que disposava l'art. 71 del citat Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

D'altra banda, si posem en comparació aquesta nova redacció de l'art. 236.2 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya amb el que es preveu en la legislació estatal de règim local, veiem que en l'art. 84.2 de la citada Llei 7/1985 s'estableix que: "L'activitat d'intervenció de les entitats locals s'ha d'ajustar, en tot cas, als principis d'igualtat de tracte, necessitat i proporcionalitat amb l'objectiu que es persegueix."

Per tant, la legislació estatal bàsica de règim local no preveu la legalitat com un principi que hagi de regir l'activitat d'intervenció, i, fent una interpretació conjunta amb el ja comentat art. 84 bis.1 de la mateixa Llei 7/1985, podem concloure que es garanteix una mínima participació de l'ordenança municipal en la concreció de la modalitat d'intervenció, a diferència, com hem vist, de la LSA.

Davant d'aquesta diferent regulació de la potestat d'intervenir l'activitat dels ciutadans, ens pot sorgir el dubte més que raonable de si és admissible que la LSA rebaixi aquest estàndard mínim d'autonomia local garantit per la citada Llei estatal bàsica de règim local, alhora que cal tenir present que arran de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, s'han imposat uns límits o un nucli essencial que el legislador autonòmic no pot superar en la seva funció de fixació de les competències locals, o dit d'una altra manera, ara el joc es centra entre els art. 149.1.18 i 137 i 140 de la Constitució, quedant pràcticament excloses les comunitats autònomes, que només poden aprovar legislació d'execució²⁴.

24. Aquesta nova interpretació per part del Tribunal Constitucional dels límits que s'imposen a les comunitats autònomes sobre la fixació de les bases del règim local, és criticada per VELASCO CABALLERO, F., *op. cit.*, en especial en la p. 81.

3.2

El procediment per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis per part dels municipis es pot iniciar a instàncies de la Comissió de Govern Local de Catalunya²⁵

L'art. 19.1 de la LSA introdueix un nou art. 69 bis al citat text refós de la Llei municipal i de règim local, que s'emmarca dins dels preceptes jurídics dedicats a les competències locals. Val a dir que en aquest text refós de la Llei municipal i de règim local es descriu quines són les competències locals (art. 66), per tot seguit determinar quins són els serveis mínims (art. 67) i acabar amb el procediment de dispensa de prestació d'aquests serveis mínims (art. 68 i 69).

Tot i que sembla inevitable que ens preguntem què fa un precepte d'aquest contingut en una suposada Llei de simplificació de l'activitat administrativa, el cert és que s'afegeix un nou art. 69 bis del text refós de la Llei municipal i de règim local que té per objecte establir un procediment per a la suspensió temporal de la prestació de serveis sectorials que no tenen la consideració de mínims per no estar inclosos en l'art. 67. De la lectura d'aquest nou precepte, entenc que l'aspecte més polèmic és el seu apartat 6, quan estableix que: “La Comissió de Govern Local de Catalunya, d'ofici o a iniciativa d'un municipi, pot identificar mesures de suspensió temporal de la prestació d'activitats i serveis públics atribuïts per una llei sectorial de Catalunya i proposar les accions necessàries per a iniciar el procediment de suspensió”.

De la seva redacció es desprèn que no només el municipi interessat pot iniciar aquest procediment per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis, tal com sembla deduir-se dels apartats 2 i 3 d'aquest mateix art. 69 bis, sinó que també pot iniciar-se a instàncies d'un òrgan de la Generalitat de Catalunya com és la Comissió de Govern Local de Catalunya, mitjançant la identificació de mesures de suspensió temporal o proposant accions necessàries per iniciar-lo. Per aquest motiu, entenc que el municipi queda totalment a expenses i a remolc del pronunciament discrecional d'un òrgan supralocal en una matèria que forma part, intrínsecament, de l'àmbit de la gestió dels seus respectius interessos locals com és la decisió de quins serveis no mínims es prestaran i quins no. I s'ha dit pronunciament discrecional perquè la Llei mateixa no fixa uns criteris mínims objectius que permetin avaluar la proporcionalitat de les mesures i accions necessàries proposades per tal d'ini-

²⁵ Val a dir que aquesta modificació introduïda per la LSA ha estat valorada negativament pel Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Catalunya i per la Federació de Municipis de Catalunya, en el respectius escrits d'al·legacions presentats durant el tràmit d'audiència del Projecte de LSA.

ciar aquest procediment, raons per les quals sembla lògic que ens plantegem si el seu contingut té certa similitud amb un control supralocal d'oportunitat no permès en virtut de l'establert en l'art. 137 de la Constitució²⁶.

En aquest sentit cal puntualitzar que, a diferència del nou art. 69 bis, l'art. 68 que regula el procediment de dispensa de prestació dels serveis mínims locals només preveu que pugui ser iniciat pel mateix municipi afectat, per la qual cosa aquí sí que es respecta completament el caràcter voluntari del procediment, i no es dóna peu a cap possible control d'oportunitat supralocal.

4

Conclusions

Fins l'entrada en vigor de la LSA, podem considerar que el legislador català havia estat molt respectuós amb l'autonomia local, en el sentit de donar marge suficient a les ordenances municipals a fi que concretenessin el règim d'intervenció administrativa per a les activitats econòmiques de menys incidència ambiental. Així, per exemple, en la Llei 3/1998 d'intervenció integral de l'Administració ambiental es permetia als ajuntaments catalans que poguessin substituir el règim de comunicació pel de llicència d'obertura d'establiments per a determinades activitats del seu annex III (art. 41.3). O també, com ja hem dit, en la vigent Llei 20/2009 de prevenció i control ambiental de les activitats es permet als ajuntaments catalans que puguin establir que algunes activitats de l'annex II subjectes al règim de llicència ambiental, situades a determinades zones urbanes i amb una qualificació urbanística determinada, se sotmetin al règim de comunicació (art. 7.1.d).

Però, com hem vist, la LSA suposa un clar punt d'inflexió, per la seva evident aposta per l'estandardització en l'establiment de la modalitat d'in-

26. Cal dir que en el citat Dictamen 10/2015, d'1 de juliol, sobre el Projecte d'aquesta Llei, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya va declarar que l'art. 69 bis no vulnerava els art. 140 de la Constitució i 86.3 de l'Estatut, en base a l'argument següent: "Entenem que aquesta participació s'ha de situar tanmateix en el marc de les seves funcions de representació dels municipis i de les vegueries en les institucions de la Generalitat, que li confereix l'Estatut (art. 85 EAC). A més, aquesta eventualitat, com, arribat el cas, l'emissió d'un informe, no té en cap cas efectes vinculants ni condiciona la decisió autònoma del municipi d'iniciar o no el procediment de suspensió voluntària" (p. 40). Però entenc que el Dictamen no té en compte que l'apartat 6 de l'art. 69 bis no es refereix a un simple informe, com sí que ho fa l'apartat 4 d'aquest mateix article, sinó que habilita un òrgan de la Generalitat de Catalunya per instar l'inici del procediment, i que difícilment la seva petició serà no atesa, atès que la resolució final d'aquest procediment és atribuïda al conseller o consellera de la mateixa Generalitat de Catalunya.

tervenció, en clar detriment de l'autonomia local²⁷. I a més ho fa, de manera sorprenent, per a les activitats econòmiques innòcues i de baix risc, quan aquestes es caracteritzen, precisament, pel fet que els seus efectes no transcendeixen el terme municipal mateix, raó per la qual encara resulta més difícil de comprendre perquè la LSA no permet cap tipus de participació dels ajuntaments catalans en la determinació del règim d'intervenció per a aquestes activitats econòmiques “locals”. Sense oblidar que aquest règim d'intervenció caracteritzat per la nul·la participació local es torna a reproduir en matèria urbanística.

Sembla que amb aquesta regulació el legislador de la LSA oblidí que una de les conseqüències del principi d'autonomia local protegit per la Constitució espanyola (art. 137 i 140) és el fet que es reconegui als municipis la potestat reglamentària o normativa, segons disposa l'art. 4.1.a) de la Llei reguladora de les bases del règim local. També recordem que a Catalunya es reconeix aquesta potestat en l'art. 87.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en concordança amb l'art. 8.1.a) del text refós de la Llei municipal i de règim local.

Per tant, davant d'aquesta regulació, que –no oblidem-ho– forma part del bloc de constitucionalitat, hom podria pensar que els ajuntaments podrien establir quina és la modalitat d'intervenció per a aquestes activitats econòmiques “locals”, pel fet de considerar-les com a assumptes que afecten directament la gestió dels seus respectius interessos, tal com disposa l'art. 137 de la Constitució²⁸. Però, en no fer-ho, sembla lògic que ens sorgeixin dubtes sobre la redacció de la LSA si se li aplica el principi d'autonomia local com a cànon de constitucionalitat. Com també genera

27. Per a una comprensió completa de la relació entre les lleis autonòmiques, com és la LSA, i l'autonomia local, entenc imprescindible la lectura de VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2009; de les moltes i valuoses consideracions jurídiques que s'hi realitzen, per raons de brevetat, em limitaré a reproduir la conclusió següent: “[...] *el Derecho local, entendido como sistema, no se articula únicamente a través de los criterios de jerarquía, competencia y reserva de ley. Que es necesario partir de esos criterios, comunes a todo el sistema de fuentes, pero que su relevancia última puede venir determinada por la vigencia del 'principio constitucional de la autonomía local'. Esto es, de un mandato constitucional, dirigido a todos los poderes públicos (y, por tanto, al poder estatutario y al legislativo, estatal o autonómico) para que maximicen la autonomía local. Eso sí, en los términos de la propia competencia y previa ponderación con otros bienes o principios constitucionales*” (p. 183).

28. No obstant això, cal apuntar que la doctrina ha criticat la resistència de les comunitats autònomes a delegar competències als ens locals en matèria de control de les activitats; en aquest sentit crec interessant citar DOMPER FERRANDO, J., “Control ambiental y autonomía local (Adecuación de la normativa del Estado y de las comunidades autónomas sobre actividades clasificadas a la autonomía local)”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 1998, p. 165-215, en especial p. 209.

dubtes sobre la seva plena conformitat amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, sobretot després que la seva reforma del 2006 fes una aposta decidida per garantir al municipi l'autonomia local per a l'exercici de les competències que té encomanades (art. 86.3), entre d'altres, la competència de “regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, [...]” (art. 84.2.i)²⁹.

Altrament, aquesta manca de reconeixement de la potestat normativa local està justificada per a les activitats sotmeses a autorització ambiental o en la gran majoria de les llicències ambientals, pel fet que hi concorren interessos supralocals, però no, insisteixo, per a aquestes activitats econòmiques “locals” regulades en la LSA.

Ara bé, cal reconèixer que malauradament la LSA no és un cas aïllat, sinó que s'hi observa –almenys aquesta és la meva percepció– una clara tendència a rebaixar l'autonomia local en les últimes disposicions legals aprovades. Al meu entendre, això s'explica en part pel fet que el dret europeu cada vegada posa més obligacions i criteris uniformadors d'obligat compliment per als seus estats membres.

Però també, en aquests últims anys el legislador estatal ha apostat, sota el pretext d'intentar adoptar mesures pal·liatives contra la greu crisi econòmica, per una clara reconstrucció i recentralització del dret administratiu a través del títol competencial de l'art. 149.1.18 de la Constitució, amb l'últim objectiu d'imposar un únic mercat que requereix implantar un únic règim d'intervenció administrativa per a tot el territori estatal. I ara, a Catalunya –hi insisteixo– cal sumar-hi la citada LSA.

Davant d'aquesta “tendència” legislativa, entenc que no es pot ajornar més la reflexió de si cal posar fre al fet que les lleis ordinàries estatals i autonòmiques envaeixin amb total llibertat el principi de l'autonomia local, oblidant que la potestat normativa local no deriva de la llei, sinó directament de la mateixa Constitució espanyola i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, alhora que suposa una clara demostració que la influència dels ens locals en l'elaboració de les lleis és pràcticament insignificant, a més també de quedar palesa la poca utilització, potser per la seva ineficàcia, del procediment de conflicte en defensa de l'autonomia local regulat en la Llei orgànica 2/1979 del Tribunal Constitucional.

²⁹. En aquest sentit convé apuntar que el Tribunal Constitucional (Ple), en la Sentència 57/2015, de 18 de març, ha reconegut novament l'urbanisme i el medi ambient com a competències essencialment locals, pel fet de ser assumptes del seu interès (FJ 6).

En aquest sentit subscric, com a possible solució, la tesi proposada per una part de la doctrina³⁰, consistent en el fet que potser seria convenient aprovar una llei orgànica que fixés les bases d'autoorganització i les competències locals que deriven directament dels art. 137, 140 i 141 de la Constitució³¹; és a dir, que s'estableixi el nucli dur de l'autonomia local en una llei que formi part del bloc de constitucionalitat, a fi d'evitar les contínues invasions del legislador ordinari estatal i autonòmic que, fins i tot, poden buidar de contingut la potestat normativa local en matèries que afecten directament la gestió dels seus interessos.

En qualsevol cas, l'única certesa irrefutable és que la LSA ja fa uns mesos que ha entrat en vigor, i que els ajuntaments catalans l'han d'aplicar, sense oblidar que a més s'estableix expressament que les disposicions legals i reglamentàries que s'hi oposin s'hi hauran d'adequar en el termini d'un any (disposició final primera).

30. Aquesta tesi és recolzada per SALAZAR BENÍTEZ, O., *op. cit.*; en especial, p. 393. I també és apuntada per PAREJO ALFONSO, L., "Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 37, febrer de 2015, p. 12-40, en especial p. 30.

31. En la Sentència núm. 132/2014, de 21 de juliol, el Tribunal Constitucional (Sala Segona) ha diferenciat entre el nucli dur de l'autonomia local i la resta de matèries, quan proclama que "*solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental*" (FJ 5 *in fine*).

