
LA (DES)REGULACIÓ DE LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA AMBIENTAL DE LES ACTIVITATS ECONÒMIQUES EN L'ÀMBIT DELS ENS LOCALS VALENCIANS

ÀNGELS EGEA ESCRIVÀ



LA (DES)REGULACIÓ DE
LA INTERVENCIÓ
ADMINISTRATIVA AMBIENTAL
DE LES ACTIVITATS
ECONÒMIQUES EN L'ÀMBIT DELS
ENS LOCALS VALENCIANS

ÀNGELS EGEA ESCRIVÀ

26 TEMES DE LES CORTS VALENCIANES

EDITA

Corts Valencianes

AUTORA

Àngels Egea Escrivà

ISBN

978-84-89684-47-8

DIPÒSIT LEGAL

V-4920-2014

IMPRIMEIX

La Plaça



Aquest llibre es publica sota una llicència Reconeixement – NoComercial-SenseObresDerivades 3.0 Espanya de Creative Commons. Vosté pot copiar-lo, distribuir-lo i comunicar-lo públicament sempre que cite el seu autor i la institució que l'edita (CORTS VALENCIANES), no l'utilitze per a finalitats comercials i no en faça obres derivades. La llicència completa es pot consultar en:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>

ÍNDEX

9 Agraïments

13 Pròleg

17 Justificació del treball

21 Introducció

25 I. Plantejament previ. Les formes d'intervenció dels poders públics en l'activitat de la ciutadania: l'activitat de limitació

33 II. Àmbit dels instruments d'intervenció i control ambiental

39 III. La incidència de la directiva de serveis en les llicències d'activitat

42 *A. Transposició estatal de la Directiva 2006/123, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior (DIRSE)*

48 *B. La transposició autonòmica valenciana en l'àmbit de les llicències d'activitat. Anàlisi de la Llei 14/2010 i la Llei 2/2012*

49 *C. La complexa situació dels ens locals davant la tardana aprovació de la normativa estatal i valenciana de transposició de la Directiva de Serveis*

53 IV. Autoritzacions vigents per a la intervenció i control ambiental de les activitats econòmiques en l'àmbit local valencià

55 *A. Autoritzacions ambientals vigents d'acord amb la normativa estatal*

57 *B. Els règims d'autorització vigents d'acord amb la legislació valenciana*

58 *C. Classes d'instruments d'intervenció ambiental*

69 *D. La reforma de la LPCQA-València, una reforma inacabada*

70	<i>E. La terminació del procediment d'atorgament de les llicències per silenci administratiu</i>
75	V. La declaració responsable i la comunicació prèvia. Concepte i característiques
77	<i>A. Conceptes</i>
78	<i>B. Caràcters i naturalesa</i>
80	<i>C. Efectes i extinció o cessament de l'eficàcia</i>
85	VI. La concurrència de llicències, comunicacions i/o declaracions responsables
87	<i>A. Règim jurídic general</i>
88	<i>B. Règim jurídic valencià</i>
89	<i>Llicència ambiental amb llicència d'obres</i>
90	<i>Llicència ambiental amb declaració responsable per a obres amb caràcter menor</i>
91	<i>La comunicació ambiental amb llicència d'obra</i>
92	<i>Comunicació ambiental amb declaració responsable per l'execució obres de caràcter menor</i>
95	VII. El principal efecte de la desregulació: la situació d'inseguretat jurídica
97	<i>A. Per a les persones físiques o jurídiques interessades</i>
100	<i>B. Inseguretat jurídica per als ens locals</i>
102	<i>C. La posició de tercers</i>
105	VIII. El procediment de control posterior pels ens locals
107	<i>A. Règim legal i jurídic</i>
110	<i>B. Garanties i controls del procediment de control posterior</i>
113	<i>C. Replantejament de l'organització administrativa i de les taxes municipals</i>
115	IX. L'exercici de funcions públiques de control, inspecció i certificació per entitats col·laboradores de caràcter privat
117	<i>A. Antecedents en matèria ambiental i seguretat industrial</i>
117	<i>B. Règim legal i jurídic</i>

119	<i>C. Argumentacions favorables i desfavorables a la col·laboració de subjectes privats</i>
121	<i>D. Garanties i controls davant l'actuació de les entitats col·laboradores</i>
122	<i>E. Règim de responsabilitat</i>
125	X. La regulació dels instruments d'intervenció ambiental per les ordenances municipals valencianes
127	<i>A. Aprovació d'ordenances municipals</i>
131	<i>B. Heterogeneïtat de criteris. Anàlisi del contingut d'algunes de les ordenances municipals valencianes.</i>
135	XI. Necessitat de reforma legislativa estatal i autonòmica
139	XII. Conclusions
145	XIII. Bibliografia i legislació
147	<i>Manuals i tractats generals</i>
147	<i>Monografies</i>
147	<i>Articles doctrinals</i>
148	<i>Legislació</i>
151	XIV. Annex I. Esquema procediments
161	XV. Annex II. Abreviatures
165	<i>Nota d'actualització</i>

AGRAÍMENTS

Agraisc especialment a les Corts Valencianes, l'oportunitat per publicar aquest treball i des d'ací inste a les institucions valencianes, cadascuna des del seu àmbit, a donar suport a la investigació i recerca per tal de fomentar una economia productiva basada en la qualitat i la innovació que revertisca en la millora de la qualitat de vida dels valencians i les valencianes.

Vullc agrair al director del treball d'investigació, també director del Mestratge de dret administratiu i administracions públiques de la Facultat de Dret de la Universitat de València, el catedràtic Juan Francisco Mestre Delgado, la seua atenció, suport i disponibilitat tant els caps de setmana com al llarg de les vacances d'estiu, a l'agost. Excel·lent director del treball, gran professional, sense el qual no hagués estat possible dur-lo a terme.

Així mateix, vullc manifestar públicament l'agraïment als membres del tribunal qualificador, la Doctora Maria José Alonso i la Doctora Inmaculada Revuelta Pérez i el Doctor Andrés Boix Palop, per animar-me a intentar publicar el treball.

Per finalitzar, agrair també al meu marit Josep Jaya, el seu suport, ajuda i paciència infinita al llarg de les vacances d'estiu del 2012.

Un sentit record al meu sogre, Lluís.

I una dedicació especial al meu germà, Alfons, i com no, a ma mare.

PRÒLEG

1. Me complace presentar el trabajo que, bajo el título *La (des)regulació de la intervenció administrativa ambiental de les activitats econòmiques en l'àmbit dels entes locals valencians*, ha preparado con tesón y esmero, bajo mi dirección, Doña Maria dels Àngels Egea Escrivà, inicialmente como Trabajo de Fín de Master, que defendió en acto público en el seno del Master de Derecho Administrativo y de la Administración Pública que dirijo en la Universidad de Valencia, y que obtuvo la máxima calificación académica.

2. La autora decidió en su momento analizar las consecuencias que introducía la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein), en lo que se refiere a la limitación de la intensidad de la intervención administrativa que, como principio, incorpora aquélla (que se refleja en la regla conforme a la cual es preciso motivar o justificar en cada caso si procede o no emplear técnica de intervención administrativa, y también, si así fuese, el grado de intensidad de la misma, en términos de proporcionalidad) y que ha respaldado la incorporación de las técnicas de la declaración responsable y de la comunicación previa, pero atendiendo a un sector en el que la aplicación de las previsiones de la Directiva plantea no pocas dificultades, cual es el de la protección del medio ambiente.

Lo hace desde la atalaya, en la que se sitúa por méritos propios, del ámbito local, en el que desarrolla su actividad profesional y del que, por tanto, es perfecta conocedora.

La autora indica que el objeto del trabajo estudia el régimen de intervención del que disponen actualmente los entes locales valencianos, en un intento de describir el régimen jurídico y legal, vinculado a las actividades (en especial, las que producen consecuencias ambientales). Pero realmente los desarrollos de su investigación comprenden otros muchos aspectos, siguiendo diversos derroteros para poner a disposición del lector un análisis acabado de cuantas cuestiones se encuentran relacionadas con su objeto de análisis; no se ha limitado, como modestamente anticipa, a describir el régimen jurídico vigente, sino que añade reflexiones de interés sobre cuestiones y aspectos de diferente naturaleza: la adaptación de la Directiva al Derecho interno (apuntando la posible afectación al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en el modelo de trasposición empleado); la crítica al abuso del Decreto Ley (asunto sobre el que se ha detenido recientemente E. Arana en el trabajo «Uso y abuso del Decreto Ley» publicado en la RAP nº 191, mayo-agosto de 2013), y la posición

de los entes locales en el ámbito de la transposición de la Directiva, atendiendo a las exigencias tanto de la autonomía local como de la seguridad jurídica (ámbito éste en el que destacan las reflexiones que vierte en el capítulo VII sobre «el principal efecto de la desregulación: la situación de inseguridad jurídica», el silencio administrativo y la concurrencia de licencias, comunicaciones previas y declaraciones responsables). Reviste especial interés el análisis del control posterior por parte de la Administración (una de las consecuencias de la regla incorporada en la Directiva, con carácter general, de reducir la intensidad de la intervención administrativa en el ámbito de las actividades económicas consiste en subrayar el protagonismo de la intervención pública en la fase de inspección y control) y de la intervención en el desarrollo de las actuaciones procedimentales de las entidades colaboradoras de carácter privado.

El desarrollo de su trabajo de investigación comprende un análisis más abstracto, teórico o doctrinal en el que explica el régimen aplicable, identifica los problemas que la aplicación de las previsiones de la Directiva pueden producir y afronta propuestas concretas de mejora de la regulación o de solución de problemas que ha identificado. Además, ha incluido otra parte en la que ha detenido su atención en analizar una buena parte de las Ordenanzas locales en el ámbito de la Comunidad valenciana (entre ellas, de forma destacada, la Ordenanza del Ayuntamiento de Valencia), atendiendo de esta forma a la realidad concreta de la regulación vigente, que refleja un esfuerzo innegable cuyo resultado es de gran utilidad para los operadores jurídicos, en atención a la dificultad del propio conocimiento de las regulaciones vigentes.

Las conclusiones que alcanza el trabajo son de interés inequívoco: sólo a efectos indicativos, destacaré su valoración sobre la necesidad de una profunda revisión de la normativa sectorial aplicable, no sólo para adecuar el cumplimiento de la Directiva sino como oportunidad relevante para mejorar en los extremos que identifica la regulación completa en el sector. Aunque la autora no olvida en sus conclusiones aspectos más concretos, como, por ejemplo, la conveniencia de aprobar modelos de ordenanzas y modelos de declaraciones responsables y comunicaciones previas (cuya autoría sugiere se asuma por la Federación valenciana de municipios) a la vista de la escasa regulación local valenciana y de la heterogeneidad de las regulaciones.

3. Refleja el trabajo que ahora ve la luz pública, por un lado, la excelente formación jurídico-pública de la autora y su capacidad de trabajo; por otro lado, la relevancia de la formación especializada de postgrado, en la que se encuentra comprometido nuestro Máster de Derecho Administrativo y de la Administración Pública.

Juan Francisco Mestre Delgado
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

JUSTIFICACIÓ DEL TREBALL

L'accés a l'exercici d'activitats amb el règim de les declaracions responsables i les comunicacions prèvies, relegant les autoritzacions com a cas excepcional, ha forçat un canvi estructural en les institucions del dret administratiu i en les formes d'intervenció dels ens locals. I el canvi estructural sembla haver-se fet sense gairebé pautes, debats o estudis sobre la matèria.

Si bé és cert que les figures de la declaració responsable i la comunicació prèvia ja existien en el dret espanyol, l'expansió de les mateixes a partir de l'aprovació de la Directiva 2006/123, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, en endavant DIRSE, relativa al serveis en el mercat interior, convertint-les en la regla general davant les autoritzacions administratives, obri un nou panorama, desconegut i obscur per la falta de pràctica i de regles jurídiques que l'ordenen.

En efecte, les autoritzacions s'han abordat per la doctrina i la jurisprudència al llarg dels anys i ha implicat la implantació de procediments administratius i normes reglades o discrecionals que doten de seguretat jurídica al sistema i al interessat, al habilitar-lo amb un títol per a l'exercici de l'activitat.

Per contra, la institució o règim de la declaració responsable i la comunicació prèvia no han estat massa desenvolupades per les reformes legislatives que han transposat fins ara la DIRSE, ni compten amb gairebé tradició jurídica, ni estudis, ni ha estat abordat per la pràctica jurisprudencial ni procedimental als ens locals, de manera que queden moltes qüestions pràctiques obertes i per resoldre, que s'estan abordant per la doctrina, pel desenvolupament de la legislació autonòmica i per l'aprovació d'ordenances municipals heterogènies.

És per això que en aquest treball s'estudia el règim d'intervenció del que disposen actualment els ens locals valencians, en un intent de descriure el règim jurídic i legal necessari, donades les contínues reformes que s'adopten per la via d'urgència, en forma de decret llei, així com la situació en que queden els municipis valencians i els interessats en instal·lar una activitat en un municipi o un altre.

* Per exemple en matèria d'exercici de drets fonamentals, o d'indústria, de disciplina bancària, mercat de valors, telecomunicacions, etc. Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. 1ª Edición 2011. Madrid: Iustel, 2011. Vol. IV.p. 699. 493. Supòsits en la legislació actual.

INTRODUCCIÓ

L'objecte de l'anàlisi, són els diferents mitjans d'intervenció administrativa ambiental de que disposen els ens locals valencians, centrant-nos en la incorporació de les declaracions responsables i les comunicacions prèvies com a instrument d'accés a l'exercici d'activitats, com a únic requisit per a l'accés a les activitats de prestació de serveis i les tradicionalment anomenades innòcues.

La rellevància d'instruments com la declaració responsable i la comunicació deriva del que exigeix la DIRSE: eliminar els obstacles i en concret, l'excessiva burocràcia que impedeix la llibertat d'establiment.

Un dels principals obstacles a superar i suprimir per la DIRSE són les llicències, les autoritzacions prèvies que només podran exigir-se quan siguen estrictament necessàries, justificades per motius d'imperiós interès general i siguen proporcionades.

El treball entra a descriure en una vessant més teòrica, les formes d'intervenció administrativa ambiental, la transposició de la directiva a nivell estatal i autonòmic, amb els conseqüents problemes de repartiment competencial. Tot seguit, des d'un plantejament més abstracte, s'analitzen els conceptes, règim jurídic i els problemes que ha generat la transposició de la directiva, principalment derivats de la inseguret jurídica, la inacabada i atrotinada reforma legislativa, el canvi de paradigma en les formes d'intervenció de l'administració local «a posteriori», l'exercici de funcions públiques de control i verificació per entitats privades col·laboradores, la falta de garanties i límits en l'exercici de les seues funcions en aquest àmbit i la responsabilitat.

Per a aquesta part del treball, s'ha recorregut bàsicament a la doctrina, i en concret, als manuals, tractats i articles doctrinals que es relacionen en l'apartat referent a la bibliografia, al final del treball.

I ja en un terreny més concret, s'analitzen bona part de les Ordenances en l'àmbit territorial valencià, concretament, aquelles que han estat aprovades i publicades en els butlletins oficials de les províncies de València i Alacant, fins al 25 de setembre de 2012. L'estudi del conjunt d'aquestes ordenances posa de manifest una sèrie de conclusions que s'exposen en l'apartat corresponent.

Finalment, el treball conclou la necessitat d'una profunda revisió de la legislació i reglamentació valenciana en la matèria, la necessitat d'impuls per part de la federació valenciana de municipis, dins del respecte a l'autonomia local, de l'aprovació d'ordenances i models reglats de declaracions responsables i comunicacions prèvies. Així mateix, que-

da palesa la importància de l'adaptació real, del tercer nivell de transposició, com ara la revisió dels procediments, dels recursos humans i materials destinats, el impuls de l'administració electrònica i la renovació administrativa orientada a la supervisió. Aquesta és la part més costosa i la més necessària, però vista la demora en els primers nivells de transposició d'adaptació del dret intern a la Directiva, que a dia d'avui, gairebé tres anys després de la finalització del termini d'adaptació de la DIRSE, encara perdura, amb contades excepcions, hauran de transcórrer tres o quatre anys més per tal que s'inicie aquest tercer nivell de transposició.

I

**PLANTEJAMENT PREVI. LES FORMES
D'INTERVENCIÓ DELS PODERS PÚBLICS
EN L'ACTIVITAT DE LA CIUTADANIA:
L'ACTIVITAT DE LIMITACIÓ**

La intervenció administrativa dels poders públics en l'activitat de la ciutadania té com a objectiu aconseguir les finalitats específiques per a la satisfacció o protecció dels interessos generals.

Jordana de Pozas va establir la clàssica enumeració de l'activitat administrativa per tal de satisfer els interessos generals en activitat de policia, foment i servei públic. La denominació inicial d'activitat de policia va ser abandonada ja el 1955 pel Reglament de Serveis de les Corporacions Locals (RSCL). En efecte, el RSCL, va disposar una classificació de l'activitat de les corporacions locals en «intervenció administrativa en l'activitat privada, acció de foment i acció de servei públic» conservant el terme de policia com a sinònim de l'acció sobre l'ordre públic, és a dir «pertorbació greu de tranquil·litat, seguretat, salubritat o moralitat ciutadanes amb la finalitat de restablir-les o conservar-les» (articles 1.2, 3, 4 i 5). Per tant, tradicionalment, a l'hora de classificar l'activitat administrativa, ens referim a activitat de limitació, foment i de servei públic.

Però, com veurem més endavant, les exposicions sistemàtiques tradicionals de l'activitat administrativa han estat revisades, amb l'objecte d'encaixar la regulació econòmica, com a activitat administrativa. S'entén que l'adscripció de l'activitat administrativa a les nocions de policia, foment i servei públic, està perdent la seua connexió amb la realitat que ja no encerta a enquadrar i explicar de manera satisfactòria.

L'activitat de limitació de l'Administració es defineix segons M. Rebollo Puig, com aquella en la que l'administració imposa deures, restriccions o, de qualsevol manera, ordena obligatòriament les actuacions privades amb la finalitat de garantir algun interès públic; vigila el seu compliment i reacciona davant els incompliments per tal d'establir la legalitat.

Implica, per tant, una restricció a la llibertat i als drets patrimonials que, d'acord amb l'article 53.1 de la CE requereix d'habilitació legal prèvia.

Els poders concrets d'intervenció en l'activitat de la ciutadania són molt variats. Seguint a Blanca Lozano Cutanda,¹ per la seua relació temporal amb l'exercici de drets o activitats en els que incideixen, poden ser:

- previs al seu exercici (autoritzacions, registres, inscripcions, etc)

1. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo.

- simultània o concurrent (activitat d'inspecció o verificació, possibilitat d'impartir ordres o instruccions, etc)
- posterior (de coacció o de sanció front els incompliments i infraccions).

Les mesures d'intervenció han de ser proporcionades, motivades i no discriminatòries, tal i com consagra l'article 39 *bis* de la LRJPAC (introduït per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a activitats de serveis i els seu exercici, coneguda com a Llei Òmnibus, en endavant LMLLAASE).

Aquest precepte estableix els principis d'intervenció de les administracions públiques per al desenvolupament d'una activitat al determinar que:

«les Administracions públiques que en l'exercici de les seves respectives competències establisquen mesures que limiten l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigisquen el compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat, hauran d'elegir la mesura menys restrictiva, motivar la seua necessitat per a la protecció de l'interés públic, així com justificar la seua adequació per a aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas, es produisquen diferències de tracte discriminatori».

L'article 84 de la LRBRL determina que les corporacions locals podran intervenir l'activitat de la ciutadania mitjançant:

- a) Les Ordenances i els Bans
- b) La submissió a prèvia llicència i altres actes de control preventiu, especificant que quan «es tracte de l'accés i exercici d'activitats de serveis incloses a l'àmbit d'aplicació» de la LLAASE, s'estarà al que es dispose en la mateixa.
- c) Submissió a comunicació prèvia o a declaració responsable, de conformitat amb el que estableix l'article 71 bis de la LRJPAC.
- d) Submissió a control posterior al inici de l'activitat, a efectes de verificar el compliment de la normativa reguladora de la mateixa.
- e) Ordres individuals constitutives de manament per a l'execució d'un acte o la prohibició del mateix.

Les Ordenances municipals, com veurem, juguen un paper molt determinant a l'hora de regular la intervenció municipal en el control i intervenció de les activitats.

L'autorització, i la llicència en concret, és la tècnica que ha estat utilitzada amb més intensitat per l'administració local per tal d'intervindre i controlar la instal·lació de les activitats econòmiques al seu municipi.

Així mateix, el veterà Reglament de Serveis de les Corporacions Locals de 17 de juny de 1955, va definir les dues llicències municipals per excel·lència: les llicències urbanístiques, amb les d'obra o edificació al capdavant (article 21) i llicències per a

l'obertura d'establiments industrials i mercantils (article 22.1), també anomenades llicències d'activitat o de funcionament. A banda, es regulen altres normes que es pretenen d'aplicació universal per a les llicències: el silenci positiu, la transmissibilitat, la cronologia entre els procediments de la llicència d'obra i la d'activitat i el caràcter reglat, principi al que la Sala Tercera del suprem va obrint cada vegada més forats.²

Les llicències d'activitat han estat, doncs, les «segones grans espècies en el gènere» que van ser regulades pel Decret 2414/1961, de 30 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses. La Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció atmosfèrica, a la disposició derogatòria única, apartat primer, va derogar el citat Reglament, afegint que «no obstant, mantindrà la seua vigència en aquelles comunitats i ciutats autònomes que no tinguen cap normativa aprovada en la matèria, mentre que no es dicte dita normativa».

En el cas valencià, la normativa vigent és la Llei 2/2006, de 5 de maig de 5 de maig, de Prevenció de la Contaminació i Qualitat Ambiental, en endavant LPCQA-València.

Les declaracions responsables i les comunicacions prèvies, són instruments que han estat introduïts a la LRBRL i la LRJPAC, a conseqüència de la transposició de la DIRSE. Són noves tècniques procedents d'un model contraposat en matèria d'autoritzacions: el dret administratiu anglosaxó.

La tècnica autoritzatòria s'ha estigmatitzat sobre la base crítica a la burocràcia i ha hagut de cedir a favor d'altres institucions provinents del dret administratiu anglosaxó, que permeten el inici lliure d'una activitat, amb aquestes tècniques, que analitzem en altre capítol.

L'objectiu de desburocratitzar o simplificar l'actuació administrativa és ben rebuda per tots els sectors. El problema és que la introducció de institucions característiques del model anglosaxó en un sistema de dret continental francès per tal de substituir-les, implica un procediment de transposició molt més complex que genera, com a mínim, inseguretat jurídica, donat que ara mateix conviuen dos models oposats en una mateixa matèria, com les activitats de serveis.

Per finalitzar, uns apunts sobre la tendència creixent –també en l'àmbit de la intervenció ambiental en les activitats econòmiques i per influència anglosaxona–, a recórrer i incloure tècniques de regulació i gestió de riscos, en les que se situa a l'administració com a garant. Així, l'autorització administrativa, que hem emmarcat seguint la tradició, en l'activitat de limitació, ja fa temps que s'utilitza en el marc de l'activitat econòmica, amb objectius i característiques molt dispars de les que són característiques de l'activitat de policia administrativa, de tal manera que

2. Antonio Jiménez Blanco, Régimen general de las Licencias Tratado de derecho Municipal. Santiago Muñoz Machado (Dir). Iustel, 20.

L'autorització és objecte de reajustament que l'allunya dels seus orígens de policia administrativa. Els desajustaments i inconsistències no resideixen tant en la diversitat de fórmules i tècniques existents, que responen a exigències que imposa la pròpia evolució de la realitat jurídica, sinó en els conceptes sobre els que es recolza el conjunt de l'activitat administrativa.

Per tant, la regulació, com a activitat administrativa, postula una reordenació de les categories d'activitat, més encara quan s'afirma que estem en l'època de l'estat regulador.

Seguint al professor José Esteve Pardo,³ poden distingir-se molt clarament dos fronts d'activitat reguladora: la regulació de riscos i la regulació de l'economia i els serveis d'interès general. La totalitat d'agències, administracions independents i autoritats que exerceixen funcions reguladores, s'adscriuen a un front o altre de la regulació. Al segon grup s'adscriuen agències de marcat perfil reguladors, com la Comissió Nacional del Mercat de Valors, la comissió Nacional de Telecomunicacions o la Comissió Nacional de l'Energia. Al primer grup, al de regulació de riscos, s'inscriuen agències com l'Agència Espanyola de seguretat Alimentària, l'Agència del Medicament o les Agències Ambientals.

Lenquadrament de la regulació de riscos és el de la policia administrativa o limitació, que pot quedar desplaçada per les referències pròpies de la regulació i la gestió de riscos. El concepte d'ordre públic que pretén garantir l'activitat de policia o limitació s'identifica amb el manteniment de la seguretat i salubritat públiques. El professor José Esteve Pardo entén que la regulació de riscos explica de manera més convincent l'actual funcionalitat i estructura de l'autorització i altres tècniques jurídiques.

En primer lloc, es justifica en la centralitat del concepte de risc, que pot desplaçar el d'ordre públic. El concepte d'ordre públic, es concebia com un estat d'ordre que, en cas de ser alterat, s'eliminen els factors que l'alteren i es pot restablir. El risc, s'apunta com un concepte més pròxim a la realitat de les societats industrialitzades, donat que reconeix que no es possible un estat de risc zero. Per tant, no es té per objecte el risc zero sinó el risc permès. El permís de conduir que es concedeix a un jove de divuit anys o les autoritzacions ambientals, impliquen la generació de riscos, fins i tot quantificats per les companyies asseguradores. Però són riscos, que una vegada finalitzat el procediment en l'expedient d'autorització, en el que s'han valorat els riscos, de conformitat amb els criteris legals, es declaren com a assumibles en l'autorització corresponent o inassolibles, denegant-la. D'aquesta manera, el procediment administratiu de l'autorització s'enfoca a l'avaluació sobre l'admissió o no dels riscos que l'activitat pot generar.

La regulació de riscos influeix també en les tècniques i formes d'actuació. En la tècnica autoritzatòria, en la que s'han avaluat els riscos, una vegada assumits i permesos,

3. Esteve Pardo, José; El encuadre de la economía en la sistemática del derecho público en Muñoz Machado, Santiago (Dir). Derecho de la Regulación. Madrid, Iustel, 2009. Vol. I.

la regulació continua operant mitjançant tècniques de gestió de riscos. Les fórmules d'inspecció i control de riscos tenen com a protagonistes cada vegada més creixent, els sistemes d'autocontrol, certificació o normalització.

Són fórmules d'intervenció que no són pròpies de la nostra tradició jurídica i que es debateixen a nivell internacional, i sobre tot europeu, on sociòlegs, politòlegs i economistes són els que més influència exerceixen sobre les institucions amb poder legislatiu. Aquestes noves fórmules han de conviure, amb les tècniques d'intervenció procedents d'altres tradicions històriques i jurídiques (el dret administratiu continental francès). I es manifesta amb certa deficiència a l'hora de transposar la normativa europea i sobre tot, a l'hora d'aplicar-ho pels operadors jurídics.

Així mateix i, per finalitzar, el pes de la verificació del compliment de les normes, s'ha traslladat a organitzacions de base privada, acreditades i habilitades, això sí, d'acord amb procediments establerts pel govern / l'administració.

A l'àmbit de la intervenció i control ambiental de les activitats econòmiques, on ha imperat l'activitat administrativa d'intervenció i en concret les llicències, també s'han introduït el nou enfocament, amb noves tècniques procedents de la regulació i gestió de riscos, així com la intervenció amb cert protagonisme, d'organismes privats de certificació, en moltes ocasions, amb facultats d'homologació i control que tradicionalment, han estat funcions pròpies de l'administració pública.

La translació de funcions públiques de l'administració als privats no és nova. Encara que les competències i facultats de l'administració són irrenunciables, són acceptades fórmules convencionals com el contracte de concessió de serveis públics. L'administració es retira en l'exercici de les funcions de supervisió i control a favor de que siguen exercides per entitats privades, a les que la pròpia l'administració habilita i controla. Això sí, els actes que aquestes realitzen, no tenen presumpció de validesa, com en el cas dels actes administratius, ni són immediatament executables. I els interessats tampoc tenen garanties davant els actes d'aquests organismes privats, quan no actuen per contractació pública ni per delegació, a no ser que la llei administrativitze les relacions entre l'interessat i l'organisme privat de certificació, de tal manera que en cas de discòrdia, l'interessat pugui recórrer, en última instància, a l'administració com garant última, tal i com exposem al capítol específic dedicat a l'exercici de funcions de verificació, certificació i control per organismes privats de certificació.⁴

Tots aquests canvis en la clàssica sistematització de l'activitat administrativa i en les formes d'intervenció en la vida privada, s'han produït, evidentment, a la legislació sectorial ambiental a l'hora de regular els instruments d'intervenció ambiental en l'activitat econòmica, com veurem al capítol següent.

4. Muñoz Machado, Santiago (Dir). Derecho de la Regulación. Vol. I. Madrid, Iustel, 2009. p. 214-216.

II

ÀMBIT DELS INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ I CONTROL AMBIENTAL

Al llarg del S. XIX es dictaren nombroses disposicions destinades a regular els recursos més importants per a la vida econòmica i social de l'època: els monts, les aigües, les mines, la cacera i la pesca. La intervenció administrativa per tal de protegir interessos supraindividuals vinculats a la protecció ambiental es desenvolupà amb més intensitat a l'entorn urbà. La policia sanitària es consolidà com una de les activitats o funcions típiques de l'administració local.

La normativa decimonònica sobre sanitat pública, com és el cas de les Reals Ordres del Ministeri de Governació d'11 d'abril de 1860 i de 19 de juny de 1861, a les que s'ha considerat com el precedent de les activitats qualificades, regulà tècniques encara vigents a les normes ambientals, com la prohibició, l'autorització, la imposició de mesures correctores i l'allunyament de les activitats molestes o insalubres.

La protecció del medi es manifestà, primerament, a les ciutats per tal de preservar les condicions de comoditat i salubritat de les poblacions, de tal manera que la policia sanitària es va consolidar al s. XIX com una de les activitats o funcions típiques de l'administració local que havia de vetllar per evitar els fums olors o sorolls, controls i proteccions que avui formen part del concepte de qualitat ambiental.

La CE configura la protecció del medi ambient com un títol d'intervenció dels poders públics als articles 45 i 128. Aquest títol d'intervenció en els drets i activitats dels particulars permet imposar límits i condicions a l'activitat de la ciutadania, mitjançant les tècniques descrites a l'apartat anterior de prestació, de limitació (regulació i control) i de foment. El sistema de repressió penal reforça el tancament del sistema jurídic administratiu de la tutela ambiental.

Amb caràcter preventiu, el sistema de protecció ambiental, utilitza diverses tècniques jurídiques: unes, en gran mesura heretades d'instruments que s'arbitraren abans del sorgiment del dret ambiental com a valor autònom, bé per a la gestió dels recursos naturals, bé per a la protecció de la salubritat i higiene, i altres, procedents d'instruments específicament ambientals, que normalment tenen el seu origen als Estats Units i que s'han introduït via Unió Europea.⁵

Les tècniques jurídiques que l'administració utilitza per a la protecció del medi solen situar-se, bé dintre de l'actuació de limitació (anomenades en l'àmbit del medi ambient

5. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010.p. 146.

com tècniques de regulació i control) que restringeixen l'esfera de la llibertat privada, o bé dintre de l'activitat de foment o incentiu.

En efecte la intervenció administrativa per tal de protegir la tranquil·litat, seguretat i salubritat de la ciutadania i en general del medi ambient, normalment afecta, altres drets subjectius com ara, la llibertat d'empresa, protegida com a dret fonamental a l'article 38 de la CE o el dret de propietat (article 33 CE) i requereix una ponderació d'interessos.

Les normes per a la protecció del medi ambient, introdueixen límits o prohibicions de la realització d'activitats especialment nocives per a l'entorn i condicionen l'exercici de determinades activitats o projectes a la seua compatibilitat amb la preservació del medi ambient. El control del seu compliment és competència de l'administració pública i l'exerceix mitjançant avaluacions prèvies, o mitjançant autoritzacions administratives que condicionen el seu funcionament o execució, seguides d'una supervisió continuada si l'activitat es perllonga en el temps.

En cas d'incompliment dels condicionants imposats, és el dret administratiu sancionador i en última ràtio el dret penal (si es tracta d'una conducta tipificada com a delicte o falta), el que entra en joc.

Les tècniques d'incentiu són cada vegada més utilitzades per tal d'estimular actuacions més respectuoses amb el medi. Els incentius poden consistir en les clàssiques mesures positives com són les subvencions o desgravacions fiscals, o mesures negatives, que són obstacles o càrregues que es creen per a dificultar per mitjans indirectes (sense l'ús de la coacció) les activitats contràries a les que l'administració vol fomentar, com ara els anomenats impostos ecològics,⁶ basats en el principi internacional de qui contamina paga.

Així mateix, en la línia del que s'ha exposat al capítol anterior, la tendència al món ambiental també ha estat la d'importar tècniques del món empresarial i adaptar-les com a instruments per a l'obtenció de millors resultats ambientals, com són la normalització i la certificació. Destaquen les auditories, els sistemes de gestió ecològica de l'empresa i les marques ecològiques o «coetiquetes».

Cal apuntar que donat el caràcter multidisciplinar que revesteix la protecció del medi ambient, l'administració pública, i majoritàriament, l'administració local, assumeix també serveis públics que contribueixen a la protecció de l'entorn, com ara els serveis obligatoris de recollida, valoració i eliminació de residus urbans, l'abastiment d'aigua potable i clavegueram o el servei de tractament d'aigües residuals (article 26 LRBRL).

Reprenent el fil, el cas que ens ocupa en el treball, el del control per l'administració local de la contaminació, s'incardina tradicionalment dintre de l'activitat de limitació.

6. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010.p. 151.

El que es pretén és controlar que el local on es va a desenvolupar l'activitat reuneix les condicions a les que es refereix l'article 22.2 del RSCL «verificar si els locals i instal·lacions reuneixen les condicions de tranquil·litat, seguretat i salubritat i les que si s'escau, disposen els plans d'urbanisme degudament aprovats».

L'Administració gradua la forma d'intervindre en diferents nivells, que van des del grau màxim, que implica la necessitat d'una autorització o llicència prèvia, fins al grau mínim, com ara una simple comunicació, en funció de la potencial lesivitat que l'activitat pugua exercir sobre el medi ambient, la salut o la seguretat de les persones.

Quan l'activitat que es pretén controlar és potencialment lesiva, és necessari que l'Administració intervinga per tal de comprovar, en cada cas concret, l'adequació a l'ordenament jurídic i a la valoració de la seua incidència en el interès públic protegit. Aquestos controls previs se concreten normalment en tècniques com les autoritzacions i llicències, que en l'àmbit que ens ocupa, la intervenció ambiental administrativa, són les llicències ambientals i les autoritzacions ambientals integrades.

Les autoritzacions que controlen la incidència en el medi ambient de les activitats econòmiques presenten certes especialitats, com ara:⁷

- La relació permanent entre l'Administració i el subjecte autoritzat amb la finalitat de protegir l'interès públic davant les incidències que puguen sorgir mentre l'activitat autoritzada funcione.

- La importància dels tràmits d'informació pública, impulsat pel Conveni Aarhus de 1998, sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en afers ambientals, la Directiva 2003/35/CE, del Parlament europeu i del Consell, que ha estat transposada a l'estat espanyol per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen el dret d'accés a la informació, de participació pública i l'accés a la justícia. El Consell de la Generalitat Valenciana també ha aprovat el Decret 97/2010, d'11 de juny, pel qual es regula l'exercici del dret d'accés a la informació ambiental i de participació pública en matèria de medi ambient.

- L'enfocament integrat de la lluita contra la contaminació, de tal manera que l'autorització ha d'avaluar tots els elements potencialment contaminants de la indústria o l'activitat econòmica, com ara l'atmosfera, el sol, o l'aigua i ha d'integrar tots els condicionants en una sola autorització per tal de millorar i potenciar l'agilitat i simplificació administrativa. La Directiva 96/61/CE, relativa a la Prevenció i el Control de la Contaminació, coneguda com a Directiva IPPC va preveure aquest nou enfocament mitjançant la creació de l'autorització ambiental integrada. La

7. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010.

Directiva IPPC va ser transposada a l'estat espanyol mitjançant la Llei 16/2002, d'1 de juliol i a nivell valencià per la LPCQA-València.

La Directiva IPPC ha estat derogada per la Directiva 75/2010 d'emissions industrials, que s'haurà de transposar el 6 de gener de 2013, ja que va entrar en vigència el 6 de gener de 2011 i els estats membres disposen d'un termini de 2 anys per a adoptar les disposicions legals necessàries que garantisquen el seu compliment. La Directiva 75/2010, ja ha estat transposada mitjançant la Llei 5/2013, d'11 de juny per la qual es modifiquen la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació i la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sols contaminats, el qual va estar subjecte a un procés de participació ciutadana.⁸

Tal i com es descriu al capítol següent, l'aprovació de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa al serveis en el mercat interior, ha afectat clarament els procediments d'intervenció i control ambiental de les activitats econòmiques.

Per una banda, s'ha limitat l'ús de la tècnica de l'autorització. I per altra, s'han replantejat els instruments de control de les activitats menys lesives al medi, per tal d'instaurar major proporcionalitat entre la intervenció i el grau de lesivitat. Aquests nous instruments consisteixen en el simple deure de comunicar l'inici de l'activitat a l'administració competent acompanyant la comunicació dels documents i certificacions que acrediten que la instal·lació compleix amb tots els requeriments legals per a l'exercici de l'activitat. Si bé el règim de la comunicació prèvia ja s'aplicava com a instrument d'intervenció ambiental, ara la seua utilització s'ha potenciat de manera important com a mesura de simplificació administrativa.

8. Esborrany d'avantprojecte de llei de modificació de la Llei 16/2002, Llei IPPC:

<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/pp_modificacion_ippc.aspx.aspx>. Esborrany de projecte de real decret sobre emissions industrials pel qual es transposa la Directiva 2010/75/UE que ha estat sotmés a participació pública fins el 2/05/2012: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/PP_2012_RD_EMITIONES-INDUSTRIALES.aspx>.

III

LA INCIDÈNCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVEIS EN LES LLICÈNCIES D'ACTIVITAT

Al dret anglosaxó, amb caràcter general no existeix un control previ al règim de les llicències. Preval la confiança de l'estat sobre el ciutadà respectuós amb l'ordenament jurídic. Contràriament, el dret administratiu continental francès, del que és hereu l'ordenament jurídic espanyol, ha descansat tradicionalment sobre la tècnica autoritzatòria de la llicència, essent aquesta una institució jurídica capital al nostre ordenament jurídic.

Des de la constitució de la Comunitat Econòmica Europea, l'aprovació dels diferents Tractats constitutius, fins al més recent Tractat de Funcionament de la Unió Europea, la llibertat d'establiment i la lliure circulació de serveis ha estat un dels principals objectius dels mateixos.

I és precisament sobre la base jurídica de la llibertat d'establiment i de circulació de serveis, i en el marc de l'Estratègia de Lisboa, que la Comissió publicà l'informe titulat «L'estat del mercat interior de serveis», en el que es van inventariar els obstacles que impedeixen el desenvolupament dels serveis en els estats membres, que va servir de base per a iniciar el procediment legislatiu que culmina amb l'aprovació de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa al serveis en el mercat interior (DIRSE).

La Directiva té per objecte suprimir, o com a poc minimitzar, els requisits administratius que els ordenaments dels estats membres exigeixen per a la prestació de serveis que impedeixen la llibertat d'establiment dels prestadors en els estats membres.

En concret, per a aconseguir la seva finalitat de crear un autèntic mercat interior de serveis, la DIRSE fixa els objectius següents:⁹

1. Facilitar la llibertat d'establiment i la llibertat de prestació de serveis en la Unió Europea mitjançant la simplificació administrativa i la revisió dels règims i procediments d'autorització.
2. Fomentar la qualitat dels serveis
3. Establir una cooperació administrativa efectiva entre els estats membres per a garantir la supervisió dels prestadors i dels serveis.

La DIRSE, en matèria d'intervenció administrativa en el mercat dels serveis, planteja un nou paradigma desregulador: les autoritzacions administratives prèvies

9. Razquin Lizarraga, José Antonio. De la intervenció administrativa prèvia al control a posteriori: la reforma del procediment administratiu comú a a conseqüència de la directiva de serveis. Aranzadi Doctrinal 2/2010, (p-2).

es mantenen com a excepció i regeix la llibertat d'accés als mercats, sense més requisits que posar-ho en coneixement de l'administració, mitjançant comunicacions o declaracions responsables. S'estableix, per tant, el principi de general de la prohibició d'intervenció amb caràcter previ.

La Directiva fixa les excepcions a aquest principi general, de tal manera que com a primera barrera, només serà possible supeditar a un règim d'autorització prèvia l'accés a una activitat de serveis quan es complisquen tres requisits: no discriminació, justificació per raons imperioses d'interés general i impossibilitat d'aconseguir l'objectiu perseguit amb una mesura menys restrictiva.

Superada la primera barrera, l'article 10 de la DIRSE, estableix una sèrie de principis als que s'han d'ajustar les autoritzacions: no han de ser discriminatòries, han d'estar justificades per una raó imperiosa d'interés general i ser proporcionades, clares inequívokes, objectives, fet públic amb antelació, transparents i accessibles.

L'article 14 de la DIRSE inclou l'anomenada «llista negra» de requisits que es consideren totalment restrictius de la llibertat d'empresa i per tant, estan totalment prohibits i l'article 15, recull l'anomenada «llista gris» que inclou elements que són potencialment restrictius, però que cada estat membre ha d'avaluar i si determina que són necessaris, proporcionats i no discriminatoris, els podrà establir.

La transposició de la DIRSE, requereix l'acció normativa tant de l'estat com dels poders autonòmics i locals ja que tots ells, a diferent nivell, tenen competències en matèria de prestació de serveis. Aquesta acció normativa de transposició de la DIRSE, s'ha efectuat amb excessiu retard, donat que la l'adaptació normativa a nivell estatal s'ha efectuat apurant els límits temporals fixats per la DIRSE. La letargia a l'hora d'adaptar al dret intern tant estatal com autonòmic, provoca, entre d'altres aspectes, que molts dels ens locals valencians, a hores d'ara, encara no estiguen aplicant la directiva de serveis en l'àmbit de les llicències d'activitat i en conseqüència, podria comportar costoses denúncies a l'estat espanyol per incompliment del dret comunitari.

A

TRANSPOSICIÓ ESTATAL DE LA DIRECTIVA 2006/23, DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL, DE 12 DE DESEMBRE, RELATIVA ALS SERVEIS EN EL MERCAT INTERIOR (DIRSE)

A l'estat espanyol, s'ha dut a terme un singular i retardat procés de transposició mitjançant l'aprovació de dues lleis en termini i dues més fora de termini de transposició, que finalitzava el 28 de desembre de 2009.

1. La Llei 17/2009, de 13 de desembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i els seu exercici, coneguda com a «Llei Paraigües», en endavant LLAASE, estableix els principis generals que han de regir la regulació de les activitats de serveis. La Llei es limita, en bona

part, a reiterar el contingut de la DIRSE, reproduïx el seu caràcter horitzontal i bàsic, i disposa la necessitat d'adaptació posterior de la normativa que puga resultar afectada (Disposicions finals tercera i cinquena).

La LLAASE ha implicat una clara afectació indeguda a la competència autonòmica. De fet, la seva tramitació com a projecte de llei al Congrés dels Diputats va comptar amb esmenes a la totalitat, basades en la invasió competencial, per part del Bloque Nacionalista Galego i el grup parlamentari de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds.

L'aprovació de la llei s'ha basat en els articles 149.1.1, 13 i 18 CE donada la incidència que la regulació dels serveis té en la planificació i ordenació econòmica general i en la llibertat d'empresa.

Si bé és cert que hi ha aspectes regulats per la LLAASE, com les declaracions responsables i les comunicacions prèvies, que poden incloure's a les bases del règim jurídic i del procediment administratiu comú (149.1.18 CE), també ho és que la LLAASE no atén degudament els marcs competencials en la matèria, pel que fa a les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes, com ara el urbanisme, la gestió en matèria de protecció del medi ambient i el foment del desenvolupament econòmic, dintre dels objectius marcats per la política econòmica general (148.1.3, 9, i 13).

Entrant en l'anàlisi del contingut, la LLAASE per tal de fer realitat la llibertat d'establiment, fixa un nou marc regulatori general. Davant la intervenció administrativa prèvia, tradicional al dret espanyol sota el instrument de l'autorització, es postula un control posterior mitjançant una sèrie de principis generals aplicables als diferents esgraons de l'activitat administrativa i la categorització de nous mitjans d'intervenció ex-post.

Regeix el principi general de no subjecció al règim d'autorització administrativa per a eliminar intervencions abusives o innecessàries, establint una nova configuració de l'actuació de les administracions públiques basada en una relectura de la llibertat d'empresa i del dret de propietat privada:

1. Restricció de les possibilitats d'establir un règim d'autorització que quedarà subeditat a una avaluació prèvia per a verificar la seua subsidiarietat, excepcionalitat, motivació i legalitat (article 5 LLAASE).

2. Simplificació i objectivació dels procediments d'autorització: han de tindre caràcter reglat i ser clars, inequívocs, objectius i imparcials, transparents, proporcionats i publicitats amb suficient antelació (art 6 LLAASE).

3. Els requisits exigits han de complir també determinades condicions: no duplicitat, no discriminació, justificació per una raó imperiosa d'interés general, proporcionalitat, caràcter clar i inequívoc, publicitat amb antelació, igualtat de tracte i no discriminació (art. 9 LLAASE).

Així mateix, la LLAASE reitera la llista negra de requisits prohibits que ja fa la DIRSE i la llista gris (Art 10 LLAASE) de requisits d'aplicació excepcional subjectes a avaluació prèvia (art 11 LLAASE).

Aquestes directrius generals interactuen amb la simplificació administrativa mitjançant el impuls de la finestra única i l'Administració electrònica (arts 17 i 18 LLAASE).

2. La Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a activitats de serveis i els seu exercici, coneguda com a Llei Òmnibus, en endavant LMLLAASE.

En aquest treball ens centrarem en les reformes de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i Procediment Administratiu Comú, en endavant LRJPAC, i en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local, en endavant LRRL i la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'Accés Electrònic dels ciutadans als serveis públics, reformes interconnectades sota el substrat comú del procediment administratiu.

A la LRJPAC s'introdueixen tres canvis:

1. La inclusió dels principis d'intervenció de les administracions públiques per al desenvolupament d'una activitat.

L'art. 39 *bis* de la LRJPAC estableix que «les Administracions públiques que en l'exercici de les seves respectives competències establisquen mesures que limiten l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigisquen el compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat, hauran d'elegir la mesura menys restrictiva, motivar la seua necessitat per a la protecció del interès públic, així com justificar la seua adequació per a aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas, es produïsquen diferències de tracte discriminatori».

Per tant, l'actuació de les administracions públiques, en relació amb l'activitat privada, queda supeditada a tres principis: proporcionalitat, motivació i igualtat i no discriminació.

2. La reforma del règim del silenci administratiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat.

La reforma de l'article 43 implica que el silenci estimatori o positiu ha de ser la regla general, mentre que el silenci desestimatori o negatiu, serà excepcional quan així ho dispose una norma amb rang legal per una raó imperiosa d'interès general.¹⁰ Cal apuntar que la matèria que ens ocupa –les llicències d'activitat– és una matèria regulada per motius

10. Razquin Lizarraga, José Antonio. De la intervenció administrativa prèvia al control a posteriori: la reforma del procediment administratiu comú a conseqüència de la directiva de serveis. Aranzadi Doctrinal 2/2010, (p-2).

de protecció del medi ambient i el urbanisme, considerats per la doctrina del TJUE i en conseqüència inclosos a la DIRSE i a la LLAASE, com a motiu d'imperiós interès general. La legislació sectorial, però, preveu amb caràcter general efectes estimatoris del silenci, tant en l'àmbit ambiental com en l'urbanístic (sempre que no siguin contraris a la llei i reunisquen els requisits precisos).

3. La introducció de les categories de declaració responsable i comunicació prèvia, a l'article 71 *bis* en els termes que detallarem més endavant, al capítol de conceptes.

Aquestos tres aspectes, doncs, serveixen de base per al procediment de totes les administracions públiques, de conformitat amb allò establert a l'art. 149.1.18 de la CE i en la pròpia LRJPAC.

Pel que fa a la legislació bàsica estatal en matèria de règim local, la LMLLAASE, va modificar, l'art.84 de la LRBRL de tal manera que, a partir de la citada reforma, els ens locals «podran intervenir l'activitat dels ciutadans» a través dels ja clàssics mitjans, com ara:

a) Les Ordenances i els Bans

b) la submissió a prèvia llicència i altres actes de control preventiu, especificant que quan «es tracte de l'accés i exercici d'activitats de serveis incloses a l'àmbit d'aplicació» de la LLAASE s'estarà al que es dispose en la mateixa.

e) Ordres individuals constitutives de manament per a l'execució d'un acte o la prohibició del mateix

Així mateix podran intervenir a través dels mitjans següents, incorporats per la LMLLAASE en els apartats c) i d) de la nova versió de l'article 84:

c) Submissió a comunicació prèvia o a declaració responsable, de conformitat amb el que estableix l'article 71 *bis* de la LRJPAC.

d) Submissió a control posterior al inici de l'activitat, a efectes de verificar el compliment de la normativa reguladora de la mateixa.

Per tant, és amb l'addició d'aquestos dos nous apartats, amb els que la LMLLAASE inclou els instruments de la declaració responsable i comunicació prèvia a les bases d'intervenció dels ens locals. Tot seguit a l'apartat 2 del mateix article 84, la LRBRL passa a determinar que:

«L'activitat d'intervenció dels ens locals, s'ajustarà, en tot cas, als principis d'igualtat de tracte, necessitat i proporcionalitat amb l'objectiu que es persegueix.»

Així mateix, un any i escaig després, amb l'aprovació de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'Economia sostenible, en endavant LES, el seu article 41, afegia dos nous articles a la LRBRL, en el següent sentit:

Article 84 *bis*

«Sense perjudici del que disposa l'article anterior, amb caràcter general, l'exercici de les activitats no es sotmetrà a l'obtenció de llicència o altre mitjà de control preventiu. No obstant podran sotmetre's a llicència o control preventiu aquelles activitats que afecten a la protecció del medi ambient o del patrimoni historicoartístic, la seguretat o la salut públiques, o que impliquen l'ús privatiu i ocupació dels béns de domini públic, sempre que la decisió de submissió estiga justificada i resulte proporcionada. En el cas d'existència de llicències o autoritzacions concurrents entre una entitat local i alguna altra administració, l'entitat local haurà de motivar expressament en la justificació de la necessitat de l'autorització o llicència el interès general concret que es pretén protegir i que aquest no es troba ja cobert mitjançant altra autorització ja existent.»

Article 84 *ter*

«Quan l'exercici de les activitats no requereisca autorització habilitant i prèvia, els ens locals hauran d'establir i planificar els procediments de comunicació necessaris, així com els de verificació posterior del compliment dels requisits precisos per a l'exercici de la mateixa pels interessats previstos a la legislació sectorial.»

La Llei 12/2012, de 26 de desembre, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis (Provinent del Reial Decret Llei 19/2012, de 25 de maig, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis.)

El Reial Decret Llei 19/2012, de 25 de maig, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis, va estar dictat a l'empara del que disposen les regles 1a, 13a, 14a, 16a i 18a de l'article 149.1 de la CE, al meu entendre amb una nova afectació indeguda de competències autonòmiques. En aquest mateix sentit es va pronunciar el Sr. Azpiazu Uriarte, en representació del grup parlamentari basc, en el debat de convalidació del Reial Decret en el que a banda de denunciar l'abús dels Reals Decrets Llei, va manifestar una important reserva «al analitzar aspectes competencials, que és l'abús que es fa habitualment, no només en aquest Reial Decret Llei, de l'article 149 de la Constitució apel·lant sempre a l'ordenació general de l'economia». I afegeix que si el Reial Decret Llei es tramita com a projecte de llei – que és el que s'ha fet – el grup parlamentari al que representa estava disposat a acordar «una sèrie d'esmenes que resolguen la qüestió competencial i que servisquen per a delimitar clarament els àmbits que deriven dels estatuts d'autonomia».¹¹

El Ministre d'economia, Sr. De Guindos Jurado va justificar la necessitat d'aprovació del Reial Decret Llei, entre d'altres, en la lentitud de les diferents administracions a l'hora d'ator-

11. DS del congrés dels Diputats, Ple i diputació Permanent, núm. 40 de 14 de juny de 2012, Pàgs. 9-10

gar les llicències d'obertura en un termini de temps raonable donat que l'estat espanyol és un dels països «que més tràmits burocràtics exigeix als seus administrats per tal d'obrir un negoci. Segons un estudi del Banc mundial Doing Business 2012, Espanya és el segon país de la OCDE en el que és necessari realitzar més tràmits burocràtics per tal d'obrir un negoci. Aquesta preocupant posició és la que fa indispensable l'adopció de mesures de simplificació administrativa».¹² Aquest tipus d'arguments ja havien estat utilitzats per a l'aprovació de la LLAASE, la LMLLASE i la LES, tal i com va recordar la Sra. Gallego Arriola portaveu del grup socialista,¹³ però ara, centrat en el sector comercial minorista.

El Ministre va justificar l'extraordinària i urgent necessitat en «la necessitat urgent que té l'economia espanyola de generar ocupació».

Aquest RDL 19/2012, al Títol primer i en 5 articles, disposa que les activitats comercials detallistes previstos a l'annex del mateix, amb una superfície útil inferior a 300 metres quadrats, i que no afecten el patrimoni historicoartístic o l'ús privatiu i ocupació dels béns de domini públic, no els és exigible llicència prèvia d'instal·lació ni de funcionament.

Tot seguit, a l'article 4 determina que «Les llicències prèvies que, d'acord amb els articles anteriors, no puguen ser exigides, han de ser substituïdes per declaracions responsables, o bé per comunicacions prèvies, de conformitat amb el que estableix l'article 71.bis de la LRJPAC». I que «En tot cas, el declarant ha d'estar en possessió del justificant de pagament del tribut corresponent quan siga preceptiu.»

Pel que fa a la declaració responsable, o la comunicació prèvia, torna a reiterar que han de contenir una manifestació explícita del compliment d'aquells requisits que siguin exigibles d'acord amb la normativa vigent, i afegeix «inclús estar en possessió del projecte, en cas que les obres que s'hagen de realitzar així ho requereixin segons el que estableix la Llei 38/1999, de 5 de novembre».

Així mateix, l'apartat 4 del mateix article determina que «Quan s'hagen de realitzar diverses actuacions relacionades amb la mateixa activitat o en el mateix local en què aquesta es desenvolupa, les declaracions responsables, o les comunicacions prèvies, s'han de tramitar conjuntament».

L'article 5 afegeix que «La presentació de la declaració responsable, o de la comunicació prèvia, amb l'efecte d'habilitació consegüent a partir d'aquell moment per a l'exercici material de l'activitat comercial, no perjudja de cap manera la situació i

12. DS del congrés dels Diputats, Ple i diputació Permanent, núm. 40 de 14 de juny de 2012, pàg. 5.

13. DS del congrés dels Diputats, Ple i diputació Permanent, núm. 40 de 14 de juny de 2012, pàg. 15.

efectiu acomodament de les condicions de l'establiment a la normativa aplicable, ni limita l'exercici de les potestats administratives, de comprovació, inspecció, sanció, i en general de control que a l'Administració en qualsevol ordre, estatal, autonòmic o local, li estiguen atribuïdes per l'ordenament sectorial aplicable en cada cas».

En el marc de les seves competències, s'habilita els ens locals a regular el procediment de comprovació posterior dels elements i circumstàncies posades de manifest per l'interessat mitjançant la declaració responsable o la comunicació prèvia, d'acord amb el que disposa l'article 71. *bis* de la Llei 30/1992, de 26 de novembre».

Per finalitzar, la Disposició final vuitena permet a les Comunitats Autònomes, en l'àmbit de les seves competències, ampliar el llinar de superfície i el catàleg d'activitats comercials i serveis, previstos en el títol I i a l'annex del Reial decret llei.

Les activitats incloses a l'annex s'han identificat amb les claus i en els termes que estableix el Real decret 1175/1990, de 28 de setembre, pel qual s'aproven les tarifes i la instrucció del impost sobre activitats econòmiques i no de la CNAE 2009 que és la classificació resultant del procés internacional de revisió que ha estat elaborada d'acord amb les condicions recollides al Reglament d'aprovació de la NACE Rev 2.

En conclusió, tal i com està ara mateix redactat i sense perjudici de les modificacions que puguen introduir-se al RDL 19/2012, que ha estat convalidat pel Congrés dels Diputats i tramitat posteriorment com a projecte de llei, publicada com a Llei 12/2012 al BOE de 27 de desembre de 2012, introdueix un nou catàleg d'activitats econòmiques, que s'exclouen de l'àmbit de l'autorització prèvia, sempre que no superen els 300 metres quadrats, i que no afecten el patrimoni historicoartístic o l'ús privatiu i ocupació dels béns de domini públic. Aquestes activitats i serveis estaran subjectes al règim de declaració responsable i comunicació prèvia, tramitant-se conjuntament amb les declaracions responsables o comunicacions d'obra relatives al mateix establiment –com ja està previst a la normativa autonòmica valenciana– i habilita les Comunitats Autònomes per a ampliar el llinar de superfície i el catàleg d'activitats.

B

LA TRANSPOSICIÓ AUTONÒMICA VALENCIANA EN L'ÀMBIT DE LES LLICÈNCIES D'ACTIVITAT. ANÀLISI DE LA LLEI 14/2010 I LA LLEI 2/2012

La transposició de la Directiva de serveis en l'àmbit autonòmic s'ha realitzat mitjançant el Decret Llei 2/2012, de 13 de gener, de mesures urgents de suport a la iniciativa empresarial i als emprenedors, microempreses i xicotetes i mitjanes empreses de la Comunitat Valenciana, tramitat per les Corts Valencianes com a projecte de Llei, aprovat i publicat al DOCV com a Llei 2/2012, de 14 de juny, de la Generalitat, de Mesures Urgents de Suport a la Iniciativa Empresarial i als Emprenedors, Microempreses i Xicotetes i Mitjanes Empreses de la Comunitat Valenciana, en en-

davant Llei 2/2012, que ha intentat transposar la normativa de serveis, modificant els articles 4 , 63 i 65 de la LPCQA-València.

A l'article 4 incorpora les definicions de declaració responsable i comunicació prèvia, a l'art 63, la comunicació prèvia al inici de l'activitat per a les activitats que ja disposen de llicència ambiental per a la instal·lació, i a l'art. 65 modifica les disposicions relatives al règim de la comunicació ambiental, eliminant la necessitat de sol·licitud prèvia del certificat de compatibilitat urbanística i la necessitat de presentar la comunicació amb un mes d'antelació al inici de l'activitat.

Així mateix, també ha modificat la Llei 14/2010, de 3 de desembre, d'Espectacles Públic, Activitats recreatives i establiments públics, en endavant Llei d'Espectacles, i en concret l'art 9 que regula el procediment d'obertura mitjançant declaració responsable per als establiments que no superen l'aforament de 500 persones i en els que no hi haja una situació d'especial risc.

A més, preveu que si junt a la declaració responsable, s'aporta el certificat d'un organisme de certificació administrativa (OCA), podrà realitzar l'obertura de manera immediata, mentre que si no és així, l'Ajuntament realitzarà una visita d'inspecció, el termini màxim d'un mes, de la qual redactarà una acta de comprovació favorable que possibilitarà «l'obertura provisional fins l'atorgament per l'Ajuntament de la llicència d'obertura».¹⁴

C

LA COMPLEXA SITUACIÓ DELS ENS LOCALS DAVANT TARDANA APROVACIÓ DE LA NORMATIVA ESTATAL I VALENCIANA DE TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTIVA DE SERVEIS

Malgrat el llarg termini de 3 anys de transposició de la DIRSE, que finalitzava el 28 de desembre de 2009, els ens locals no tenien plena llibertat per transposar directament la Directiva, ja que la majoria de matèries relacionades amb els serveis són competència estatal i valenciana. El principi de seguretat jurídica en l'exercici de la potestat normativa, els obligava més aviat a esperar les modificacions de la legislació estatal i valenciana sobre serveis, així com la normativa sectorial de gran incidència als ens locals, com ara la legislació en matèria d'instruments d'intervenció ambiental i d'espectacles públics i activitats recreatives, la qual cosa va començar a produir-se al final del període de transposició i com hem vist, encara continua en l'actualitat.

És ben evident que aquesta qüestió ha dificultat, o més bé ha impedit, en gran mesura que els ens locals adequaren les seves normes dins del període de transposi-

14. No s'acaba d'entendre que l'article regule el procediment d'obertura mitjançant declaració responsable, que té com a efectes la possibilitat d'exercir l'activitat, i acabe el procediment amb la previsió de que l'Ajuntament haja d'atorgar una autorització.

ció de la DIRSE, ja que des d'un bon principi, han estat fora de termini. Potser les directives europees que impliquen diferents nivells d'implantació territorial haurien de preveure també diferents tempus de transposició per a les regions i ens locals.

La Disposició Final 4 de la LLAASE, preveu una compensació de deutes en cas de responsabilitat per incompliment de les administracions públiques, com ara els ens locals, en la part que els siga imputable, les multes que les institucions europees imposen a l'Estat per incompliment del dret comunitari, la qual cosa pot succeir tant per no adequar les normes municipals a la DIRSE, com per no aplicar-la correctament. La clàusula d'exoneració o de reducció de responsabilitat dels municipis en la part que els siga imputable no és suficient, atesa la seva imprecisió, i deixa als ens locals en una complexa situació davant possibles denúncies i sancions per incompliment a l'hora de transposar la DIRSE.

Tant la DIRSE com la normativa de transposició, obliga els ens locals a justificar les restriccions imposades a les ordenances municipals, així com a avaluar la normativa vigent, de tal manera que s'ha de realitzar una avaluació *ex ante* dels projectes d'ordenances i *ex post* de les normes existents.

Tal i com posen de manifest els professors Tomàs Font i Llovet i Alexandre Peñalver i Cabré,¹⁵ les exigències especials de justificació de la normativa sobre serveis, posen de manifest la insuficiència de l'actual regulació del procediment general d'elaboració de normes locals previst a l'article 49 de la LBRL, ja que es limiten a enunciar els tràmits d'aprovació inicial, informació pública i audiència als interessats i aprovació definitiva. Tampoc és satisfactori el desenvolupament reglamentari sobre la documentació que s'ha d'adjuntar al projecte de norma local. Veiem, doncs, que la normativa de serveis planteja la necessitat que el procediment d'elaboració de les normes locals sobre serveis continga, en especial, una avaluació d'impacte normatiu. De fet, com a manifestació del dret a una bona administració aplicable a totes les administracions públiques, seria convenient que aquesta exigència procedimental estiguera prevista per a totes les normes locals mitjançant una modificació de la legislació de règim local o de règim jurídic de les administracions públiques.

En la línia de reforçar l'avaluació d'impacte normatiu de les normes locals, la Llei d'Economia Sostenible, en endavant LES, al Capítol I del Títol I, disposa la necessitat de millorar la qualitat de la regulació de totes les administracions públiques consistents en uns principis de bona regulació que s'han de tindre en compte (necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia), i uns instruments per garantir-los, amb especial atenció a la transparència i a l'avalua-

15. Font Llovet, Tomàs i Peñalver Cabré, Alexandre, La incidència de la Directiva de serveis en els ens locals. Revista catalana de dret públic, núm. 42, juny 2011.

ció prèvia i posterior d'aquestes iniciatives i la formalització d'instruments com ara, informes periòdics sobre les actuacions de millora regulatòria i el treball del Comitè per a la millora de la regulació de les activitats de serveis.

IV

AUTORITZACIONS VIGENTS PER A LA INTERVENCIÓ I CONTROL AMBIENTAL DE LES ACTIVITATS ECONÒMIQUES EN L'ÀMBIT LOCAL VALENCIÀ

Les activitats de serveis amb afectació al medi ambient continuen requerint la implantació de sistemes autoritzatoris, bé perquè s'ha imposat pel propi dret comunitari, bé perquè en moltes ocasions és proporcionat, no discriminatori i està justificat en una motiu d'imperiós interès general.

En efecte, la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà constitueix una raó imperiosa d'interès general (article 3 LLAASE) que permet mantindre el règim d'autoritzacions de manera excepcional, sempre que siga proporcional i no discriminatòria.¹⁶

D'acord amb l'article 3.7 de la LLAASE, l'autorització és qualsevol acte exprés o tàcit per part de l'autoritat competent que s'exigisca, amb caràcter previ, per a l'accés a una activitat de servei o el seu exercici. L'autorització serveix al seu sol·licitant, com a títol habilitant per exercir la seua activitat privada.

En l'àmbit dels instruments d'intervenció ambiental, el control previ mitjançant autorització ha estat imposat per una Directiva Europea, en concret, per la Directiva 96/61/CE, relativa a la Prevenició i el Control de la Contaminació. Per tant, el control mitjançant autorització/licència s'aplicarà amb caràcter general en el cas de les activitats potencialment contaminants.

Els mecanismes d'intervenció que configura la legislació vigent són l'autorització ambiental integrada i les llicències d'activitat qualificades o innòcues que solen anomenar-se per la normativa majoritària autonòmica, llicència ambiental i comunicació ambiental, respectivament.

Així mateix, cal recordar que les activitats que no estan subjectes a cap instrument d'intervenció ambiental d'acord amb la normativa vigent, resten igualment sotmeses al control municipal de l'ús, mitjançant les tradicionalment anomenades llicències d'ocupació, que actualment, en alguns casos, com ara la segona ocupació, estan subjectes a declaració responsable.

A

AUTORITZACIONS AMBIENTALS VIGENTS D'ACORD AMB LA NORMATIVA ESTATAL

a) Règim jurídic aplicable

Les autoritzacions municipals de les activitats molestes o insalubres van estar regulades, com hem vist, des del 1961 pel Reglament d'Activitats Molestes, Insalubres i

16. Respecte a la interpretació de les raons imperioses d'interès general, veure De la Quadra Salcedo, La Directiva de Servicios y la libertad de empresa, El Cronista del Estado Social y democrático de derecho, Nº 7, 2009, p. 59-60.

Nocives i perilloses, aprovat per Decret de 30 de novembre de 1961 (RAMINP). Normalment, la llicència que s'atorgava en virtut d'aquesta norma era coneguda com a llicència d'activitat classificada.

En efecte, el que determina que les instal·lacions de les activitats puguen ser sotmeses a llicència és la seua classificació d'acord amb un catàleg o clausurat.

La Llei 34/2007, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, va derogar el RAMINP, però mantingué la seua vigència a les Comunitats Autònomes on no s'aprovara cap normativa en la matèria. Castella la Manxa, Extremadura i Astúries, així com les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla no han aprovat una llei pròpia reguladora en la matèria, i per tant, continuen aplicant directament el RAMINP.

Però la majoria de les CCAA van legislar en la matèria, més enllà del que contenia el propi RAMINP, adaptant-se a la tendència europea ambiental, de tal manera que, fins i tot, va desaparèixer pràcticament la denominació d'activitats classificades i substituir-les pel terme de llicència ambiental.

És el 2002, quan el legislador estatal aprova la Llei 16/2002, d'1 de juliol, sobre el control i la prevenció integrada de la contaminació, per tal de transposar la Directiva 96/61/CE, de 24 de setembre, amb el mateix nom, coneguda com a Directiva IPPC. Aquesta directiva, ha estat modificada en diferents ocasions, que han estat transposades a la normativa estatal, i que ha provocat l'aprovació d'un text consolidat: la Directiva 2008/1/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de gener de 2008, relativa a la prevenció i control integrats de la contaminació.

Recentment s'ha transposat la Directiva 75/2010, d'emissions industrials, en l'àmbit competencial estatal, mitjançant la Llei 5/2013, d'11 de juny, per la qual es modifiquen la Llei 16/2002, d'1 de juny de prevenció i control integrats de la contaminació i la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sols contaminats.

b) Característiques comunes a la regulació per les CCAA de les llicències ambientals

Les característiques comunes de la regulació per les comunitats autònomes de les llicències municipals ambientals, de manera simplificada, són:¹⁷

- L'enumeració d'una llista taxada, en un annex a la llei o reglamentàriament, de les activitats i les instal·lacions per a les que resulta obligatori la submissió a control previ. El caràcter obert del nomenclàtor, no vinculant, a l'hora de considerar una activitat com a insalubre, nociva o perillosa, ha estat corroborat pel Suprem en relació amb el RAMINP (STS de 8 de març de 1996, recurs 2618/1990, i de 31 de gener de 2000, recurs 89/1994).

17. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010.

- La configuració de la llicència d'activitats classificades o tècnica que ho substituisca com una categoria residual (no és el cas de la llei valenciana). Aragó i Euskadi a més contenen una relació d'activitats que queden exemptes, en tot cas, de control ambiental previ.

- La competència per a l'atorgament de l'autorització correspon a l'alcaldia, encara que sol estar compartida amb l'òrgan, normalment autonòmic, competent en la qualificació o informe previ de l'activitat (que se sol delegar als municipis que superen determinat nivell de població.)

B

ELS RÈGIMS D'AUTORITZACIÓ VIGENTS D'ACORD AMB LA LEGISLACIÓ VALENCIANA

a) Règim legal i jurídic aplicable

En el marc territorial valencià, els mecanismes d'intervenció ambiental en matèria d'activitats han estat regulats a la Llei 2/2006, de 5 de maig, de prevenció de la contaminació i qualitat ambiental (LPCQA-València), desenvolupada pel Decret 127/2006, de 15 de setembre, del Consell. Així mateix, resta vigent, d'acord amb l'apartat IX del preàmbul de la LPCQA-València, el Decret 54/1990, de 26 març, del Govern valencià, en tant que no s'aprove reglamentàriament la relació d'activitats que el substituisca.

La Llei 14/2010, d'espectacles va derogar la Llei 4/2003, de 26 de febrer de la Generalitat que regulava la matèria per tal d'adaptar la regulació del sector, molt vinculat als serveis, als manaments de la DIRSE.

L'objecte de la LPCQA-València és el de definir i regular els instruments d'intervenció administrativa ambiental als que s'han de subjectar les instal·lacions o activitats susceptibles d'afectar a la seguretat, a la salut de les persones o al medi ambient.

L'article 4 a) defineix activitat, com a operacions de procés o explotació que es realitzen en una instal·lació, establiment, indústria o magatzem, de titularitat pública o privada, ja siguen innòcues o siguen susceptibles d'afectar a la seguretat, a la salut de les persones o al medi ambient.

I l'apartat f) del mateix article, defineix instal·lació com qualsevol unitat tècnica fixa, establiment o local on es desenvolupe una o més de les activitats subjectes a l'àmbit d'aplicació de la pròpia llei, així com qualsevol altres relacionades amb aquelles que guarden relació d'índole tècnica amb les activitats dutes a terme dit lloc i puguen tindre repercussions sobre les emissions i la contaminació.

Per definir la contaminació que es pretén controlar, la LPCQA-València es remet a l'art. 3.ª) de la Llei bàsica estatal 16/2002, d'acord amb el que prescriu la Directiva IPPC, i compren un concepte molt ampli de contaminació que abasta «la introducció

directa o indirecta, mitjançant l'activitat humana, de substàncies, vibracions, calor o soroll en l'atmosfera, l'aigua o el sol, que puguen tindre efectes perjudicials per a la salut humana o la qualitat del medi ambient, o que puguen causar als béns materials o deteriorar o perjudicar el gaudi o altres utilitzacions legítimes del medi ambient».

L'administració competent per a les llicències ambientals i les comunicacions ambientals, és la local, mentre que en el cas de les autoritzacions ambientals integrades, és l'autonòmica.

C

CLASSES D'INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ AMBIENTAL

D'acord amb l'article 6 de la LPCQA-València, «les instal·lacions en les que es desenvolupe alguna de les activitats incloses a l'àmbit d'aplicació» de la llei, «queden sotmeses, segons el grau de potencial incidència sobre el medi ambient, la seguretat i la salut, a algun dels següents instruments d'intervenció ambiental»:

1. Autorització ambiental integrada, per a les instal·lacions en que es desenvolupe alguna de les activitats incloses a l'annex I i II de la llei.

2. Llicència, per a les instal·lacions en que es desenvolupe alguna de les activitats no sotmeses a autorització ambiental integrada i que figuren en la relació d'activitats que s'aprovarà reglamentàriament.

3. Comunicació ambiental, per a les instal·lacions en que es desenvolupe alguna de les activitats no sotmeses a autorització ambiental integrada ni a llicència ambiental conforme al que disposa la pròpia llei.

«Quan d'acord amb la normativa estatal i autonòmica vigent en matèria d'impacte, el projecte s'haja de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental, s'haurà d'obtindre el corresponent pronunciament amb caràcter previ a la concessió del corresponent instrument d'intervenció ambiental regulat en aquesta llei»

No obstant, procedim a descriure i analitzar les autoritzacions previstes per la legislació vigent, que són l'autorització ambiental integrada, la llicència ambiental, l'estudi d'impacte ambiental i les llicències d'obertura subjectes a la Llei 14/2010, de 3 de desembre, d'Espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.

a) L'Autorització ambiental integrada

La Directiva IPPC, que va ser transposada a nivell estatal per la Llei 16/2002, va introduir un nou sistema d'autorització, anomenat autorització ambiental integrada,

en endavant AAI. El règim d'AAI està regulat al Títol I (arts 20 a 42) de la LPCQA-València i al Títol II (arts 20 a 48) del Decret 127/2006.

S'aplica a la construcció, muntatge, explotació, trasllat i modificacions substancials de les instal·lacions de titularitat pública o privada incloses als citats annexes, com són en definitiva, grans instal·lacions industrials contaminants.

Les característiques més importants de les autoritzacions ambientals integrades són:¹⁸

- L'enfocament integrat (sobre tot des de la perspectiva procedimental) que es concreta en la concessió d'una única autorització, per a les activitats que es relacionen a l'Annex I i II de la LPCQA-València, que coincideixen amb les que estableix la llei bàsica estatal 16/2002.

- L'AAI implica per tant, l'aplicació del a finestra única que ha impulsat posteriorment la DIRSE, com a tècnica de simplificació administrativa, en aquest cas, per a tot tipus d'instruments d'intervenció i control en l'accés a l'exercici d'una activitat econòmica de serveis.

- La integració abasta els vessaments, residus, emissions atmosfèriques, aspectes urbanístics municipals, ocupació del domini públic i estudi d'impacte ambiental.

- Té caràcter preventiu. És una aplicació del principi de prevenció mitjançant les fórmules de reducció en la font i l'exigència de les millores tècniques disponibles en els processos industrials. Amb aquesta fórmula s'ha d'evitar o reduir, la contaminació en la font. Se substitueixen les tècniques de «final de procés» que s'apliquen una vegada ja s'ha produït la contaminació i intenten evitar la seua difusió mitjançant filtres, depuradores, etc.

- Per tant, s'estableixen uns límits d'emissió basats en el concepte de millor tècnica disponible (MTD o BAT, en anglès best available technology). Les MDT són les tècniques més avançades i eficaces que existeixen en cada sector industrial que resulten disponibles i que siguen econòmicament factibles o viables.

- L'article 3. n) de la llei bàsica estatal 16/2002, defineix les MTD i estableix que per a la seua determinació s'hauran de tindre en consideració els aspectes que s'enumeren en l'annex 4 de la mateixa, com ara: ús de tècniques menys perilloses, avançaments tècnics i evolució de coneixements científics.

- És fonamental, docs, que les autoritats competents coneguen quines són en cada moment les millors tècniques disponibles existents en cada sector industrial. Amb aquesta finalitat s'ha establert un procés conegut com el procés de Sevilla, en el que s'ha fixat en aquesta ciutat un fòrum d'intercanvi d'informació, que té per finalitat crear per a cada sector industrial, inclòs a la Directiva IPPC, els anomenats «Docu-

18. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010.

ments de referència sobre les millors tècniques disponibles» (Bat Reference documents o BREF» que, una vegada aprovats, són publicats per la Comissió.¹⁹ La Directiva 2010/75, a l'article 13, ha previst que siga la Comissió la que approve el capítol del BREF relatiu a les conclusions de les MTD, així com la seua publicació sense demora. Aquestes conclusions han de ser la referència per a establir les condicions de les autoritzacions ambientals integrades.

- Com va recordar la Comissió a la Comunicació sobre els avançaments en l'aplicació de la Directiva IPPC, fins ara no s'han imposat normes jurídicament vinculants sinó que es limiten a proporcionar informació de referència, demandada pràcticament de manera unànime pels estats membres. La Directiva 2010/75/UE reforça l'aplicació de les MTD, de tal manera que els BREF i els seus valors d'emissió associats són obligatoris. La Directiva determina que els estats han d'aprovar normes generals obligatòries sobre la base de les MTD, sense prescriure la utilització d'una tècnica o tecnologies específiques.

- S'han introduït tècniques de regulació i autoregulació, sistemes de gestió ambiental, com certificats externs mitjançant EMAS o ISO 14001, que impliquen l'autocontrol i compromís en la bona gestió ambiental per part de les pròpies indústries. En alguns casos, com en els d'implantació del sistema EMAS, aquestos sistemes de gestió ambiental també poden comportar una simplificació dels tràmits dels procediments de renovació de les autoritzacions ambientals integrades (article 41 LPCQA-València).

a.1. Procediment

Actuacions prèvies

Les actuacions prèvies a les autoritzacions ambientals integrades, estan previstes als articles 22 a 24 del Decret 127/2006. Consisteixen en l'examen ambiental previ, les consultes prèvies i els informes urbanístics.²⁰

L'objecte d'aquestos instruments previs és servir d'informació sobre la viabilitat de l'autorització, en el marc del dret a la informació de la ciutadania. Són instruments amb caràcter normatiu, que l'administració està obligada a resoldre i facilitar.

En matèria urbanística, la jurisprudència del Tribunal Suprem, ha determinat que els informes previs urbanístics tenen un valor simplement informatiu no vinculant.²¹ Així mateix, els informes urbanístics previs són actes de tràmit i per tant, no recurribles davant el contenciós administratiu, tal i com també ha confirmat la jurisprudència del Tribunal Suprem.²² Però aquest caràcter informatiu i no vinculant dels informes previs urbanístics

19. <<http://eippcb.jrc.es/reference/>>.

20. Veure quadre de l'annex II amb el procediment.

21. STS de 28 de gener de 1982.

22. STS de 27 de juny de 2008.

–que pot fer-se extensiu a les consultes prèvies objecte d'anàlisi en aquest apartat– no exclouen la responsabilitat d'indemnitzar els costos del projecte i demés despeses ocasionades al ciutadà que ha presentat la sol·licitud de llicència en base a la informació subministrada per la pròpia administració, en el cas que l'autorització es denegue.

Encara que la legislació sectorial no fa referència expressa a aquesta possibilitat, és evident que la contestació errònia a una consulta prèvia implica un funcionament anormal de l'administració que ha de ser rescabalat. Així, la STS de 2 de novembre de 1987, al FJ 3 estableix que:²³

«En últim terme són de destacar els molt importants efectes jurídics administratius que les contestacions a les consultes produeixen perquè l'administrat ajuste la seua conducta als termes recollits en aquelles:

a) quedarà exempt de responsabilitat si ajusta la seua actuació al contingut de la informació facilitada;

b) podrà reclamar indemnització de l'Ajuntament, l'administració, si confiant en la contestació, ha desenvolupat una actuació que en últim terme haja resultat frustrada, patint un perjudici que clarament derivarà d'un funcionament anormal de l'administració...»

La STS de 15 de juliol de 2002, estableix la necessitat de que es complisquen tots els pressupòsits establerts per la llei per tal de determinar la responsabilitat patrimonial de l'administració implicada com el dany real i efectiu i l'acreditació de la seua existència, sense que les simples expectatives siguen fonament de la pretesa indemnització.

Pel que fa als informes de compatibilitat urbanística, la jurisprudència del Tribunal Suprem²⁴ ha determinat que la falta d'emissió d'informe constitueix una infracció del procediment. En el cas que l'informe no s'emeta, l'interessat pot iniciar igualment el procediment d'autorització ambiental integrada. Però si s'emet informe negatiu sense que s'haja dictat resolució, procedirà la finalització de l'expedient i l'arxiu de les actuacions, ja que l'informe de compatibilitat urbanística favorable és un requisit determinant per a la incoació del procediment d'autorització ambiental integrada.

Fetes aquestes consideracions a les actuacions prèvies, amb caràcter potestatiu descriurem, de manera esquemàtica, el procediment de les autoritzacions ambientals integrades, malgrat que són competència de l'administració autonòmica valenciana i no dels ens locals.²⁵

23. Cholbi Cachá, Francisco. El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento: Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio positivo. El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, p. 68 i 69.

24. STS de 7 de juliol de 1995.

25. Per a més detall veure al quadre resum del procediment de les AAI annex al treball.

a.2. El procediment de l'autorització ambiental integrada davant els organismes competents de la Generalitat valenciana.

La sol·licitud es presenta davant la Comissió d'Anàlisi ambiental corresponent. L'expedient se sotmet a informació pública simultàniament per la Generalitat i l'Ajuntament.

Finalitzat el tràmit d'informació pública municipal, l'Ajuntament, remetrà a la Generalitat un informe sobre les afeccions de l'activitat de competència municipal així com sobre les al·legacions que s'hagen pogut presentar al municipi. L'òrgan autonòmic competent sol·licita simultàniament informe a tots els òrgans que s'hagen de pronunciar sobre la matèria. Els informes desfavorables o que estableixen condicionaments, tenen caràcter preceptiu i vinculant. Però la falta d'emissió en termini no impedirà la tramitació de l'AAI. Si s'emeten fora de termini però abans de la resolució, s'hauran de tindre en compte en la mateixa. Les objeccions que resulten dels informes tècnics, es traslladen al interessat, previ tràmit d'audiència.

La Comissió d'Anàlisi Integrat o la Comissió Territorial, realitza l'avaluació ambiental del projecte i formula la proposta de resolució que haurà d'incorporar els condicionants derivats dels informes vinculants emesos.

El termini per a la resolució i notificació del procediment és de 10 mesos per a les instal·lacions de l'Annex I i 8 mesos per a les de l'Annex II. I els efectes del silenci són, evidentment, de caràcter negatiu. Cal destacar que les AAI tenen una vigència de 8 anys i són prorrogables mitjançant renovació i si s'escau, actualització.

b) La Llicència ambiental

b.1. Règim jurídic

La llicència ambiental és el instrument aplicable a aquelles activitats que no estan subjectes a autorització ambiental integrada i que estiguen incloses en el nomenclator d'activitats molestes, aprovat per Decret 54/1990, de 26 de març, del govern valencià. Aquest Decret que aprova el Nomenclator de les activitats que es consideren molestes i, conseqüentment, s'ha de sotmetre a autorització, està vigent tal i com diu expressament l'apartat IX del Preàmbul de la LPC-QA-València, en tant que no s'aprove reglamentàriament la relació d'activitats que el substituïssa.

Els Ajuntaments tenen la competència per a la tramitació i resolució del procediment de concessió de la llicència ambiental.

b. 2. L'obscuritat i confusió normativa respecte les activitats que queden subjectes a llicència ambiental

Les activitats que estan sotmeses a llicència ambiental, d'acord amb l'article 43 de la LPCQA-València i 49 del Decret 127/2006, són «la construcció, muntatge, explotació, trasllat o modificació substancial de les instal·lacions en que es desenvolupen activitats, de titularitat pública o privada, no sotmeses a autorització ambiental integrada i que figuren en la relació d'activitats que s'aprovarà reglamentàriament. Igualment es necessitarà nova llicència quan es pretenga modificar la classe d'activitat».

L'article 43 de la LPCQA-València va estar modificat per la disposició final tercera del Decret Llei 2/2012, de 13 de gener, del Consell, de mesures urgents de recolzament a la iniciativa empresarial i als emprenedors, microempreses i xicotetes i mitjanes empreses (pyme) de la Comunitat Valenciana, per tal d'eliminar el següent: «en el marc del que estableix la legislació estatal en matèria d'activitats qualificades». El legislador valencià ha optat per dissuadir qualsevol dubte en relació a la competència valenciana per legislar en matèria d'activitats qualificades (o d'instruments d'intervenció ambiental), suprimint qualsevol referència a la legislació estatal. Però uns mesos després, el govern espanyol, legisla en la matèria al aprovar el Decret Llei 19/2012, de 25 de maig, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis (RDL 19/2012), com hem comentat anteriorment, afectant competències autonòmiques amb el pretext de la competència estatal sobre l'ordenació general de l'economia.

Per saber si una activitat està sotmesa a llicència ambiental, ara mateix, s'ha d'acudir, en primer lloc, a l'annex I i II de la LPCQA-València, per tal d'excloure-la com a activitat sotmesa a autorització ambiental integrada.

En segon lloc, s'ha de comprovar que no estiga inclosa al nomenclàtor d'activitats, molestes, insalubres i nocives, aprovat per Decret 54/1990, de 26 de març.

En tercer lloc, comprovar que l'activitat tampoc està inclosa a l'annex del RDL 19/2012, i en cas que l'activitat estiga integrada al citat annex, també s'ha de considerar si l'establiment supera els 300 metres quadrats, o si afecta el patrimoni historicoartístic o l'ús privatiu i ocupació dels béns de domini públic, ja que en si és així, l'activitat en qüestió quedarà exclosa de l'àmbit d'aplicació del citat Reial Decret Llei i estarà subjecta a llicència ambiental.

Així mateix, s'ha de comprovar que l'activitat no s'inclou a l'annex del TRLEIA, ja que en cas contrari, s'hauria de sotmetre igualment a autorització, en aquest cas d'estimació d'impacte ambiental.

Passats tots aquests filtres, es pot determinar que l'activitat resta subjecta a llicència ambiental.

Però malgrat el recurs als criteris jurisprudencials descrits, per tal de delimitar l'actuació administrativa i d'interpretar el nomenclàtor d'activitats molestes o nocives, és evident que urgeix una revisió del nomenclàtor mitjançant l'aprovació d'un nou reglament per diferents raons:

En primer lloc, pel manament legal, des de maig del 2006, de la pròpia LPCQA-València que a l'article 43 vincula la submissió a llicència les activitats incloses «que figuren en la relació que s'aprovarà reglamentàriament».

En segon lloc, tal i com hem comentat anteriorment, mentre no s'aprove el citat reglament, la normativa reglamentària vigent és el Nomenclàtor d'activitats molestes, insalubres i nocives. Des del 1990, any en que es va aprovar el nomenclàtor, han canviat les estructures econòmiques i hi ha classificacions que han quedat obsoletes.

En tercer lloc, el caràcter expansiu que ha tingut la transposició de la DIRSE a l'estat espanyol, ha implicat ampliar la prohibició de submissió a llicència o altre mitjà de control preventiu, a l'exercici de qualsevol activitat i no només a les de serveis. En cas que s'haja valorat la subjecció a autorització d'una determinada activitat econòmica, aquesta ha d'estar motivada, no ser discriminatòria i estar justificada en una motiu d'imperiós interès general (art. 84 *bis* de la LRBR i 39 *bis* de la LRJPAC).

Per tant, una vegada la LPCQA-València, supere el triple test de proporcionalitat, no discriminació i justificació, caldria analitzar si cadascuna de les activitats a les que se sotmet a llicència ambiental per estar incloses al nomenclàtor del 1990, superen també aquest triple test.

Així mateix, en l'aprovació del reglament que relacione les activitats sotmeses a llicència ambiental, caldria que es tingueren en compte els paràmetres i activitats excloses de llicència a l'annex del RDL 19/2012 –com les carnisseries, o les bugaderies, que figuren al Nomenclàtor valencià i estan excloses al annex del RDL–, així com la definició dels límits de superfície, domini públic, protecció del patrimoni històric artístic, del domini públic o del sol no urbanitzable, per exemple.

Per finalitzar, la relació d'activitats podria establir-se d'acord amb l'estructura de la classificació nacional d'activitats econòmiques del 2009 (CNAE 2009), classificació harmonitzada amb la Unió Europea, amb efectes estadístics, que es revisa amb certa periodicitat, ja que ara mateix els diferents annexos de la LPCQA-València, el del TRLEIA, el del RDL 19/2012 i el Nomenclàtor, estan relacionats amb diverses classificacions, la qual cosa dificulta la seua localització i definició.

Per altra banda, és molt freqüent, per tal de delimitar la subjecció a llicència ambiental activitats que a priori no ho estan, acudir a l'Ordre de la Conselleria de Governació, de 25 de gener de 1983, per la que s'aprova la instrucció 1/1983, sobre les normes per a l'aplicació del RAMINP, quan actualment aquest Reglament no és d'aplicació a l'àmbit valencià. La citada instrucció, conté un Annex I en el que es relacionen les activitats considerades innòcues. Però sobre tot, es recorreix amb molta freqüència, a l'article 3 de la Instrucció que delimita els paràmetres a partir dels quals les activitats innòcues «segueixen subjectes a qualificació d'acord amb el RAMINP en els següents casos:

1. Quan es doten d'instal·lacions complementàries o de serveis, amb elements motors o electromotors amb potència igual o superior a 9 CV.
2. Quan la càrrega tèrmica o equivalent en fusta, siga igual o superior a 80 Mcal/m² o 20 Kg/m² respectivament [...].
3. Quan resulte necessària l'adopció de mesures correctores per tal de garantir que el nivell sonor màxim transmès [...] no siga superior a 35 dB (A).»

Són 3 criteris tècnics, que segurament l'any 1983, quan es va aprovar la instrucció per la Conselleria de Governació, estaven sobradament justificats. I potser actualment també. I és cert que és molt aclaridor i raonable respecte als límits tècnics. Però és molt dubtosa la vigència d'aquesta Instrucció a la que s'acudeix per a «qualificar» activitats, en primer lloc perquè s'aprova amb la finalitat de aclarir l'aplicació del RAMINP, que no és la norma a aplicar des de l'entrada de la LPCQA-València i el Decret 127/2006, que la desenvolupa. En segon lloc, perquè precisament, al aprovar el Decret 127/2006, el govern valencià no va optar per fer cap referència a la citada ordre, ni a incloure aquests paràmetres a la norma reglamentària.²⁶

I en tercer i últim lloc, entenc que l'aplicació dels tres límits enumerats per la Instrucció 1/1983 (potència, càrrega tèrmica i soroll), que determinen la submissió a autorització prèvia (en aquest cas llicència ambiental) pot conculcar la DIRSE, els articles 39 bis de la LRJPAC i 84 bis de la LRBRL, així com el RDL 19/2012, de tal manera que seria convenient analitzar si la imposició d'aquests límits són proporcionals, no discriminatoris i justificats en un motiu d'imperiós interès general per tal que, en cas de superar-se, sotmetre l'activitat a llicència ambiental.

En definitiva, la revisió de la relació d'activitats que s'han de sotmetre a llicència ambiental és un dels elements bàsics per tal de complir amb les directrius de la DIRSE i la normativa que la desenvolupa.

26. Si bé és cert que la Disposició transitòria 2^a de la LPCQA-València, remet a una altra Instrucció del mateix anys, la instrucció 2/1983, aprovada per Ordre de 7 de juliol de la Conselleria de Governació, per a la redacció dels projectes tècnics, en tant que no siga objecte de desenvolupament reglamentari.

b.3. Procediment²⁷

El procediment de concessió de la llicència ambiental, quedarà descrit breument en aquest apartat, sense execució d'obres,²⁸ donat que la problemàtica de la interrelació de les llicències ambientals i autoritzacions ambientals integrades amb altres instrument d'intervenció són tractades en un altre capítol.

El procediment de concessió de llicència ambiental està regulat als articles 43 a 64 de la LPC-QA-VALÈNCIA València, així com als articles 49 a 69 del Decret 127/2006, de 15 de setembre, del Consell de la Generalitat, que la desenvolupa.

S'inicia a instància de part, prèvia sol·licitud del certificat de compatibilitat urbanística, que s'ha d'emetre en un termini de trenta dies. Tot seguit s'inicia el tràmit d'informació pública. En cas que l'activitat estiga subjecta a Declaració d'impacte ambiental o a declaració d'interès comunitari, s'haurà de suspendre el procediment fins que s'obtinga la pertinent autorització, que pot implicar un termini de 21 i 6 mesos respectivament. Així mateix es remetrà la documentació als òrgans que s'hagen de pronunciar en cada cas, d'acord amb la normativa sectorial, inclosos els tècnics municipals.

Una vegada informats favorablement tots els aspectes relatius a la llicència ambiental, la Comissió Territorial d'Anàlisi integrat o la ponència municipal, en els casos en que es puga constituir legalment, emetran l'informe ambiental respecte a la qualificació de l'activitat i els condicionants i mesures correctores necessàries per a la seua instal·lació, de la qual cosa es donarà tràmit d'audiència.

El termini màxim per a la resolució i notificació és de 6 mesos. Els efectes del silenci administratiu són de caràcter positiu, excepte que implique atorgar al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic.

Realitzada la instal·lació, l'interessat efectuarà la comunicació prèvia a l'obertura a la que adjuntarà les certificacions tècniques oportunes per tal d'acreditar el compliment dels condicionaments derivats de la resolució de llicència ambiental.

Transcorregut un mes des de la comunicació prèvia, sense objeccions de l'administració, s'entén atorgada la llicència d'obertura i es pot iniciar l'activitat.

c) Les activitats sotmeses a Avaluació d'Impacte Ambiental

L'estudi d'impacte ambiental, en endavant EIA, és una tècnica d'avaluació prèvia de les activitats amb incidència ambiental que consisteix en l'anàlisi dels efectes ambientals de determinades actuacions públiques o privades que potencialment poden danyar l'entorn. La

27. A l'annex II del treball consta un quadre més detallat del procediment de llicència ambiental.

28. Cholbi Cacha, Francisco; Merino Molins, Vicente. Autorizaciones para apertura de las actividades en las normativas autonómicas. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011. p. 787.

finalitat és adoptar les decisions necessàries o introduir les mesures que optimitzen les actuacions preteses per tal d'aconseguir un desenvolupament sostenible de les mateixes.

No és un instrument d'intervenció ambiental competència dels ens locals, però donada la seua influència i interferència en molts dels procediments de llicència ambiental, i el caràcter preceptiu, com a autorització prèvia a l'inici de qualsevol activitat econòmica, es fa una mínima referència per tal de situar-lo i definir-lo.

L'EIA té caràcter pluridisciplinar i participatiu ja que està sotmès a tràmits de participació i informació pública.

La legislació bàsica estatal en la matèria és el Text refòs de la llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, aprovat per real decret legislatiu 1/2008, 6/2010, de 24 de març amb el propòsit de simplificar i agilitzar els tràmits per als projectes de l'administració general de l'Estat i adaptar les seues disposicions a la DIRSE.

El TRLEIA defineix l'EIA com el conjunt d'estudis i anàlisis tècnics que permeten estimar els efectes que l'execució d'un determinat projecte pot causar sobre el medi ambient (art 2) i en concret, d'acord amb l'article 1 sobre: l'ésser humà, la fauna, la flora, el sol, l'aigua, l'aire, el clima, el paisatge, els béns materials i el patrimoni cultural.

Els projectes i activitats que s'han de sotmetre al procediment d'EIA són, els que estan inclosos al clausurat dels annexos del TRLEI. La llei valenciana 2/1989, de 3 de març, d'Impacte Ambiental, en endavant LIA, inclou un annex amb els projectes que han de ser sotmesos a EIA.

Totes les activitats que s'han de sotmetre a EIA són, en principi, activitats «qualificades», i en conseqüència, estan subjectes a autorització ambiental integrada o llicència ambiental.

La LIA, al establir el procediment d'EIA, preveu que l'òrgan substantiu o competent en el procediment d'autorització de l'obra o instal·lació d'activitat sotmetrà a informació pública l'expedient relatiu a la instal·lació junt al d'EIA (article 4) i amb caràcter previ a la resolució administrativa que s'adopte per tal d'autoritzar l'obra o la instal·lació, remetrà l'expedient a l'òrgan ambiental, acompanyat de les observacions que s'estimen convenientes (article 5). Es tracta d'un reenviament d'expedients de l'administració local a l'autonòmica que pot resultar del tot innecessari ja que podria limitar-se a una única autorització, en aquest cas d'estudi d'impacte ambiental, amb la participació del ens local on es pretén realitzar l'obra o instal·lar l'activitat.

D'acord amb la LMLLAASE quan un projecte haja d'estar subjecte a avaluació d'impacte ambiental, l'accés a l'exercici d'activitat no podrà efectuar-se mitjançant declaració responsable o comunicació prèvia, és a dir, no podrà presentar-se, si prèviament no s'ha dut a terme l'avaluació d'impacte ambiental.

Així mateix, l'article 18 *bis* del TRLEIA determina la manca de validesa i d'eficàcia a tots els efectes la declaració responsable o comunicació relativa a un projecte

que no s'ajuste al que determine la declaració d'impacte ambiental o en la resolució de no submissió a avaluació d'impacte ambiental.

L'Estudi d'Impacte Ambiental és un mecanisme de control previ que, per les seues garanties tècniques, d'informació i anàlisi, és suficient per sí mateixa per tal d'assegurar l'adequació de l'activitat als requeriments ambientals.

Si sumem la llarga durada del procediment d'acord amb la legislació estatal –18 mesos per a la determinació de l'abast de l'EIA i per a les fases d'EIA, informació pública i consultes i 3 mesos per a l'emissió de la declaració d'impacte ambiental (DIA)– així com l'amplitud i profunditat de l'estudi sobre la incidència ambiental de l'activitat, podríem concloure la innecessarietat d'una altra autorització substantiva local. Per tant, els projectes d'activitat incloses als annexos del TRLEIA i la LIA, podrien instruir-se davant l'ens local mitjançant els instruments de declaració responsable o comunicació prèvia, una vegada obtinguda la declaració d'impacte ambiental favorable. Això sí, condicionat, evidentment, a la incorporació en el procediment d'estudi d'impacte ambiental d'un informe dels tècnics municipals, relatiu a les competències municipals afectades pel projecte, així com la submissió a inspecció i control posterior del inici de l'activitat (com en la resta d'activitats iniciades mitjançant declaració responsable o comunicació prèvia).

d. Les llicències d'activitats sotmeses a la Llei d'Espectacles i activitats recreatives

Aquestes llicències que s'han anunciat a la ciutadania com a llicències exprés, tenen per objecte activitats recreatives i generalment d'hostaleria que es relacionen a l'annex I de la mateixa Llei.

Solien tramitar-se d'acord amb el procediment fixat per a les llicències ambientals, que s'acaba de descriure, malgrat el principi d'especialitat de les lleis, ja que estan incloses al Nomenclàtor d'activitats qualificades.

Però el Decret Llei 4/2012, a la disposició addicional segona, ha deixat clara la inaplicació del procediment disposat en la LPCQA-València a les llicències quan estiguen referits a l'obertura d'establiments públics subjectes a la Llei d'Espectacles Públics.

La llei d'espectacles distingeix dos tipus de procediments:

Procediment d'obertura mitjançant declaració responsable, regulat a l'article 9, segons el qual l'ajuntament registrarà el mateix dia l'entrada i entregarà còpia de la mateixa a l'interessat.

Entre la documentació a presentar, la Llei ha inclòs l'opció d'adjuntar el certificat d'un OCA. En aquest cas podrà realitzar-se l'obertura el mateix dia (article 9.4). Si no s'adjunta el certificat d'un OCA, l'Ajuntament haurà d'efectuar una visita d'inspecció i si s'escau l'acta de comprovació favorable, en el termini màxim d'un mes, que possibilita l'obertura amb caràcter provisional fins l'atorgament de la llicència d'obertura.

Si no s'efectuara la visita d'inspecció en un mes, l'interessat haurà de presentar una comunicació d'inici activitat i podrà obrir sota la seva responsabilitat, sense que l'ajuntament estiga exempt d'efectuar la visita de comprovació.

Procediment d'obertura mitjançant autorització, regulat a l'article 10, per a les activitats que superen l'aforament de 500 persones o hi haja una especial situació de risc.

Presentada la sol·licitud, junt a un projecte, l'Ajuntament ha d'emetre els informes tècnics pertinents. Una vegada emesos, es remet la documentació als òrgans competents de la Conselleria, o conselleries si s'ha d'emetre declaració d'impacte ambiental, que haurà d'emetre un informe en el termini d'un mes. L'ajuntament traslladarà a l'interessat, mitjançant resolució expressa, els condicionants que d'acord amb l'informe de la Conselleria que ha de complir per a la llicència d'obertura. La resolució s'ha d'emetre en un termini màxim de tres mesos des de la presentació de la sol·licitud i en cas contrari, es considerarà que el projecte presentat és correcte i vàlid als efectes oportuns.

Quan l'interessat haja executat els condicionants, efectuarà la pertinent comunicació a l'Ajuntament que haurà d'efectuar una visita d'inspecció en el termini d'un mes. En cas contrari, l'interessat podrà obrir l'establiment, prèvia comunicació, sota la seua responsabilitat.

D

LA REFORMA DE LA LPCQA-VALÈNCIA, UNA REFORMA INACABADA

La LPCQA - València, ha estat modificada, pel que fa a les comunicacions ambientals, per tal d'excloure la necessitat de presentar certificat de compatibilitat urbanística i eliminar les referències temporals a partir de les quals l'ajuntament havia de resoldre. I per altra banda, per tal de substituir la sol·licitud de la llicència d'obertura per una comunicació prèvia al inici de l'activitat.

Però, en canvi, no ha modificat els règim jurídic ni les condicions de cap dels dos instruments d'intervenció ambiental previstos: l'autorització ambiental integrada i la llicència ambiental. Tampoc s'ha desenvolupat reglamentàriament la relació d'activitats que estan sotmeses a llicència ambiental, actualitzant-la a la Directiva serveis, qüestió que ha deixat oberta la porta a la reglamentació, mitjançant ordenança, de les activitats que queden subjectes a llicència ambiental, a declaració responsable i a comunicació prèvia, com ha fet l'Ajuntament de València.

Caldria haver aprofitat per analitzar els inputs marcats per la DIRSE i la normativa estatal que l'ha transposada, per tal de revisar si les autoritzacions prèvies que ara mateix estan incloses als annexos de la llei són realment proporcionals i necessàries, no discriminatòries respecte altres estats integrants de la Unió Europea, així com respecte d'altres territoris de l'estat i estan justificades en un motiu

d'imperiós interés general. Així mateix, s'hauria de procurar la simplificació dels procediments administratius, reduir els terminis de resolució i revisar els casos en que opera el silenci administratiu.

E

LA TERMINACIÓ DEL PROCEDIMENT D'ATORGAMENT DE LES LICÈNCIES PER SILENCI ADMINISTRATIU

La LMLLAASE modifica l'article 43 de la LRJPAC, per a ampliar la regla general del silenci positiu, a tots els casos, no només a les activitats de serveis, amb una nova vis expansiva de la normativa de serveis, al aplicar els seus criteris a tots els procediments. Així doncs, la reforma operada de l'article 43, afegeix que per a que el sentit del silenci siga negatiu, ho ha de preveure una norma amb rang de llei «per raons imperioses d'interés general».

La imposició legal del silenci negatiu, d'acord amb la filosofia de la DIRSE, implicaria una restricció a l'accés a l'activitat, equiparable a l'autorització, i en conseqüència, queda sotmesa al triple test de proporcionalitat, no discriminació i necessitat justificada per una raó imperiosa d'interés general.

La DIRSE introdueix principis de simplificació administrativa, entre d'altres, restringint l'ús de l'autorització prèvia i impulsant l'adquisició d'autoritzacions tàctes una vegada haja transcorregut el termini, de tal manera que el control a priori «només és admissible en els casos en que no resultaria eficaç un control a posteriori» donats els riscos i perills que se'n derivarien (considerant 54).

És per això que la LMLLAASE determina la necessitat de que el legislador justifique en una raó imperiosa d'interés general, la previsió del silenci administratiu amb efectes desestimatoris. Tot seguit, però, la Disposició adicional 4a de la LMLLAASE, entén que concorren raons imperioses d'interés general els supòsits de silenci negatiu previstos en les lleis aprovades abans de la seua entrada en vigència. És evident que el legislador ha volgut reforçar els supòsits excepcionals en que no s'aplica el silenci administratiu positiu.

Arribats a aquest punt, ens detindrem en el règim jurídic del silenci en les llicències i autoritzacions ambientals, així com en la singularitat dels efectes del silenci en l'àmbit urbanístic, donada la seua estreta relació amb les llicències d'activitat, ja que en el cas que siguen necessàries llicències d'edificació, s'han de tramitar conjuntament amb l'activitat.

Per una banda, pel que fa a les llicències i autoritzacions ambientals, cal recordar de nou que, al considerar-se la protecció del medi ambient un motiu imperiós d'interés general, la regla general del silenci positiu que imposen la DIRSE i la normativa de transposició pot ser excepcionada.

De fet, d'acord amb la jurisprudència del TJUE, en l'àmbit del medi ambient, el silenci ha de ser necessàriament negatiu en els supòsits en que les Directives estableixen sistemes d'autorització o avaluació prèvia mitjançant resolucions que continguen condicionants ambientals, ja que si s'atorgaren de manera tàcita per silenci positiu, s'eludiria el contingut mínim que aquestes autoritzacions haurien de tindre (STJCE de 14 de juny de 2001, Comissió v. Bèlgica, afer C-230/2000).²⁹

En aquesta línia la LPCQA - València a l'article 38, preveu que les autoritzacions ambientals integrades, que com hem vist, són les autoritzacions previstes per a les activitats econòmiques amb major risc de contaminació, s'entendran desestimades si no s'ha resolt i notificat en temps.

No és així amb la llicència ambiental, per a la que el legislador valencià ha optat pels efectes estimatoris del silenci, si transcorreguts sis mesos no s'ha dictat i notificat la resolució. Però els efectes estimatoris del silenci administratiu en el cas de les llicències ambientals, en la pràctica, queda desvirtuat en la majoria dels casos, en les que les sol·licituds de llicència ambiental requereixen també la realització d'obres, donat que com hem dit i com veurem més endavant, en aquests casos les llicències ambientals i les llicències d'edificació s'han de tramitar conjuntament, sense que pugui atorgar-se llicència d'edificació si no disposa de llicència ambiental, en principi, per tal d'evitar reclamacions de responsabilitat patrimonial derivades de la denegació de la llicència ambiental. I el silenci administratiu estimatori que el legislador intenta impulsar no està exempt de polèmiques doctrinals i reticències jurisprudencials. De fet, el percentatge estadístic de sentències del Tribunal Suprem que aprecien els efectes estimatoris del silenci és mínima, el 6,5 per 100.³⁰

Pel que fa al règim legal en l'àmbit urbanístic, cal recordar que l'article 8.1. del Decret Llei 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la llei del sòl precisa que «en cap cas podran entendre's adquirides per silenci administratiu facultats o drets que contravenen l'ordenació territorial o urbanística».

El TS en la sentència de 28 de gener de 2009, estableix la doctrina legal sobre la qüestió i declara que no és necessari que una llicència que s'haguera atorgat per silenci administratiu, iniciu un procediment de revisió d'ofici per a declarar la nul·litat d'una llicència que s'haja atorgat per silenci positiu ja que, aquest efecte dels actes presumptes, no opera quan concorre qualsevol infracció de l'ordenament territorial o urbanístic.

L'article 23 del Reial Decret Llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de recolzament als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb

29. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010.

30. Muñoz Machado, Santiago, Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en los mercados). El Cronista del Estado Social y democrático de derecho, 2010, núm. 9.

empreses i autònoms concrets pels ens locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa, en endavant RDL 8/2011, ha volgut conciliar la legislació amb aquesta doctrina jurisprudencial, taxant els supòsits en els que considera que poden comportar riscos per a l'ordenació territorial o urbanística. Així, l'apartat VI de l'exposició de motius de la mateixa, explica que al capítol V, relatiu a les mesures de seguretat jurídica en el sector immobiliari «es confirma la regla ja continguda a la Llei estatal del sol, de la impossible adquisició per silenci administratiu, de facultats o drets que contravenen l'ordenació territorial i urbanística, i que culminen determinant la nul·litat de ple dret d'aquestos actes».

Tot seguit, explica la jurisprudència fixada per la sentència de 28 de gener de 2009, de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, i determina que el art. 8.1 «constitueix una norma amb rang de llei bàsica estatal» amb efectes desestimadors del silenci administratiu.

En efecte, l'article 23 del citat Reial Decret Llei preveu la desestimació de les sol·licituds de llicències per silenci administratiu negatiu, per a determinades llicències que –entenc– que el legislador estatal ha considerat que poden generar major risc per a la seguretat pública o l'ordenació territorial, com són: actes de transformació, de construcció, d'edificació i d'ús del sol i el subsòl com els moviments de terres, parcel·lacions, segregacions o actes de divisió de finques, obres d'edificació de nova planta, la instal·lació de cases prefabricades provisionals o permanent, la tala de masses arbòries i la primera ocupació d'edificacions de nova planta.

Una altra qüestió és la nova invasió competencial que el RDL 8/2012, novament en base als apartats 1 i 18 de l'article 149 de la CE. El dictamen 8/2011, de 27 de setembre, del Consell de garanties estatutàries de la Generalitat de Catalunya,³¹ sol·licitat pel Govern, pels seus dubtes de constitucionalitat i estatutarietat en relació, entre altres, amb les lletres *a)*, *d)* i *e)* del citat article 23 considera que és contrari a l'article 148.1.18 de la CE i a l'article 159.1.c) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. De fet, la Generalitat de Catalunya ha presentat recurs d'inconstitucionalitat, que ha estat admès a tràmit.³²

Pel que fa a la LUV, cal remarcar que, malgrat les diferents reformes operades, l'article 196, relatiu al sentit del silenci administratiu, no ha estat modificat. Però l'avantprojecte de llei de la Generalitat Valenciana, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, en fase d'informació pública,³³ en endavant, projecte de LOTUP, preveu, al seu art 219³⁴ que:

31.<http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-dic8-2011.html>.

32. <<http://www.boe.es/boe/dias/2012/05/21/pdfs/BOE-A-2012-6685.pdf>>.

33. <<http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=818108&idioma=V>>.

34.< <http://www.cma.gva.es/webdoc/documento.ashx?id=163781>>.

«1. El venciment del termini per a l'atorgament de llicències sense que s'haja notificat resolució expressa legitimarà l'interessat que ha presentat la sol·licitud per a entendre-la estimada per silenci, per als supòsits en que la llicència puga ser substituïda per declaració responsable i els de l'art. 217 a) (mera reforma que no suposen alteracions de l'estructura de l'edifici, ni afecten elements catalogats, així com les de primera ocupació i parcel·lació

En el cas de llicències que comporten obres majors de nova construcció o de reforma estructural d'entitat equivalent a una nova construcció o les de derrocament [...] i les d'intervenció [...] s'entendran desestimades per silenci administratiu».

L'article 195 de la LUV estableix com a terminis màxims per a resoldre i notificar d'un mes per a les llicències d'obra amb caràcter menor que no afecten a l'estructura, dos mesos per a les obres majors, i el màxim passa a ser de tres mesos, per a la llicència d'intervenció (edificis catalogats). Però si es redueixen els terminis per tal de resoldre i tot seguit s'atorguen efectes desestimatoris al silenci administratiu no acabem de resoldre la necessària agilització i simplificació administrativa en l'àmbit de les llicències urbanístiques.

Ara bé, cal observar que, a l'avantprojecte de llei citat, els efectes desestimatoris es preveuen per a només 4 supòsits, que es poden reconduir a 3 (nova construcció, enderrocaments i llicències d'intervenció i res diu respecte a les llicències provisionals).

Si bé és cert que no és acceptable adquirir drets contra l'ordenament jurídic vigent, supòsit per al qual la LRJPAC, preveu la nul·litat de ple dret i en conseqüència, la revisió d'ofici, tampoc ho és que la inactivitat de l'administració quede totalment impune i perjudiqui a l'interessat.

Compartisc l'opinió de Blanca Lozano Cutanda³⁵ sobre la necessitat de reconèixer el silenci positiu en la concessió de llicències urbanístiques, tant en la Llei del Sòl, com en l'article 196 de la Llei 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana –encara que l'avantprojecte de LOTUP ja apunta aquesta línia–, sempre que vagen acompanyades de la documentació legal i reglamentàriament exigida i que el projecte haja estat signat per tècnic competent, a l'empara de la restricció del silenci negatiu que ha introduït la LLAASE, donat que no existeix cap raó imperiosa d'interés general que justifique el sentit negatiu del silenci, doncs «la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà» estan sobradament garantides amb l'exigència d'una autorització prèvia i amb les facultats d'inspecció i eventual revisió d'ofici.

Però cal reconèixer que la taxació limitada de supòsits operada pel Decret Llei i prevista a l'avantprojecte, restringeix els supòsits en que els efectes del silenci són desestimatoris i sembla que s'ha ponderat la seguretat de les persones (edificis de

35. Lozano Cutanda, Blanca, Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa. La Ley Nº 7339, 2010.

nova construcció i enderrocaments), així com de protecció del patrimoni històric artístic (licències d'intervenció).

Queda per resoldre la viabilitat de dur a terme l'actuació administrativa en terminis més reduïts, amb el increment de personal, i el tractament legal de la responsabilitat per dilacions.

V

**LA DECLARACIÓ RESPONSABLE I LA COMUNICACIÓ
PRÈVIA. CONCEPTE I CARACTERÍSTIQUES**

Aplicació en l'àmbit de la protecció ambiental pels ens locals

La incorporació de la DIRSE al dret espanyol fomenta la utilització de la declaració responsable i la comunicació prèvia com a tècniques alternatives de control a posteriori, de manera especial en l'àmbit de les activitats econòmiques amb menys incidència en el medi ambient. És per això que cal detenir-nos en l'estudi de la declaració responsable i la comunicació prèvia.

A

CONCEPTES

Declaració responsable

La Declaració responsable i la comunicació prèvia ja estaven previstes en la legislació sectorial i, especialment en la legislació sobre activitats i obres. Però la normativa de serveis ha comportat, en el món local, una ampliació de l'àmbit d'aplicació de les comunicacions prèvies i la normalització de les declaracions responsables substituint moltes autoritzacions.

D'acord amb l'art. 3 de la LLAASE, l'article 71 *bis*.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre incorporat per la Llei 25/2009, l'article 4 *m*) de la LPCQA-València i l'article 6 de la Llei 14/2010, declaració responsable és el document subscrit per la persona titular d'una activitat empresarial o professional, en la que declara/manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix amb els requisits establerts en la normativa vigent, que disposa de la documentació que així ho acredita i que es compromet a mantindre el seu compliment durant la vigència de l'activitat.

Cal destacar que l'article 71 *bis* de la LRJPAC reproduceix gairebé literalment l'article 3 de la LLAASE però li atorga caràcter general, eliminant les referències que la relacionaven amb el dret d'establiment.

És un document de naturalesa privada, que subscriu un subjecte interessat en l'exercici d'una activitat. No hi ha cap resolució administrativa que servisca de títol habilitant, sinó que el lliure exercici resulta del que estableixen les normes i el compromís de l'interessat de complir les prescripcions de la normativa vigent.

No sembla que haja d'acompanyar-se de cap documentació, sinó que s'ha de tindre disponible.

Comunicació prèvia

La comunicació prèvia és definida també per l'article 71 bis.2, com a document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració Pública competent, les seves dades identificatives (ubicació física de l'activitat, activitat a realitzar, afegeix l'article 4 *n*) de la LPCQA-València i demés requisits exigibles per a l'exercici d'un dret o el inici d'una activitat.

B

CARÀCTERS I NATURALESA

Des de la perspectiva subjectiva, són actes de subjectes privats que no provenen de l'Administració pública, per tant, la majoria dels autors³⁶ consideren que no són actes administratius, donat que no se'ls pot aplicar el règim jurídic d'aquestos (validesa, eficàcia, revisió, etc).

Tanmateix, com hem vist, en l'àmbit local, el legislador estatal ha optat per introduir els instruments de la declaració responsable i la comunicació prèvia, a l'art. 84 de la LRBRL, que precisament regula els mitjans «d'intervenció» de «l'activitat dels ciutadans», quan no es tracta d'un mitjà d'intervenció dels ens locals ni de cap administració, sinó d'un mecanisme o instrument d'autoregulació del ciutadà que «posa en coneixement» de l'administració.

Des de la dimensió objectiva, el seu contingut consisteix en la manifestació o notificació del compliment dels requisits legalment establerts per al reconeixement d'un dret o el seu exercici o per al inici d'una activitat.

L'interessat en exercir una activitat, no podrà presentar la declaració responsable o la comunicació fins que complisca tots els requisits o condicions legalment establerts per al desenvolupament de l'activitat.

En la vessant formal, cal destacar que aquests instruments estan íntimament relacionats amb la simplificació administrativa i l'administració electrònica. Són procediments de caràcter reglat, no discrecional, per la qual cosa es formalitzen mitjançant models dels quals hauran de disposar l'Administració i ha de tindre permanentment publicats i actualitzats.

36. Muñoz Machado Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Madrid: Iustel, 1ª Edición 2011. Vol. IV, p. 702. Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás, La ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Aranzadi Thomsom Reuters, 2010. Razquin Lizarraga, José Antonio, De la intervención administrativa prèvia al control a posteriori: la reforma del procediment administratiu comú a a conseqüència de la directiva de serveis Aranzadi Doctrinal 2/2010.

Els procediments i models de declaració responsable i comunicació prèvia s'han de facilitar al ciutadà de manera clara i inequívoca i s'han de poder presentar en qualsevol cas a distància i per via electrònica.

Amdós instruments poden operar conjuntament.

La distinció entre la declaració responsable i la comunicació prèvia no ha quedat clara a la legislació estatal bàsica de transposició, ja que les ha tractat de manera uniforme amb una regulació pràcticament idèntica³⁷ remetent a la normativa sectorial el seu desenvolupament.

La declaració responsable, d'acord amb les definicions legals que abans s'han transcrit, és una declaració de l'interessat de que compleix amb els requisits exigits en la normativa aplicable i de que té la documentació que així ho acredita, per la qual cosa resulta innecessari, que entregue a l'Administració la documentació que ho acredite, però sí que la tinga disponible.³⁸

La declaració responsable no té perquè tindre més valor ni força que allò que ja imposa la llei al propi declarant; ni tampoc pel fet que es diga en una declaració responsable que es compleixen els requisits, la falsedat d'aquesta declaració no té perquè tindre pitjors conseqüències que en relació amb les d'una comunicació prèvia.

La diferència entre una tècnica i l'altra estaria en que la declaració responsable, és el prestador el que ha d'afegir o concretar la forma, mode o mitjans personals amb els que assegura que es compleixen les exigències legals, de tal manera que no només afirma que les compleix sinó com les compleix i és aquesta concreció la que el vincularia. Per contra, quan els requisits i condicions que exigisca la norma estiguen predeterminats i no admitisquen modular la forma de garantir el seu compliment, seria la comunicació la tècnica recomanada.³⁹

Així mateix, una qüestió singular de la declaració responsable consisteix, més que en dir que se té tota la documentació que acredita que es reuneixen els requisits, en el compromís de «mantindre el seu compliment al llarg de la vigència de l'activitat».

37. Santiago Muñoz Machado, ho atribueix com a conseqüència del creuament de la regulació del dret comunitari en línia recta amb les tradicions de l'ordenament jurídic espanyol. Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. 1ª Edición, Iustel 2011. Vol. IV.p. 700. 494. Influència del règim comunitari.

38. En contra d'aquest criteri, l'article 9.2 de la Llei d'Espectacles, relaciona la documentació que el prestador ha d'aportar junt a la declaració responsable.

39. Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás, *La ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009*, de 23 de noviembre. s.l. : Aranzadi Thomson Reuters, 2010. II. La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios. p. 198.

La declaració responsable, té un àmbit més ampli d'aplicació ja que, tal i com disposa l'article 71 bis LRJPAC, pot utilitzar-se per a accedir al reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, per la qual cosa no sempre constitueix una tècnica de control a posteriori d'activitats, sinó que també es pot utilitzar per a suplir la documentació necessària per al reconeixement d'un dret (una habilitació professional per exemple).⁴⁰

En canvi, en la definició de les comunicacions prèvies, les diferència perquè l'interessat posa en coneixement de l'Administració pública les seves dades identificatives i demés requisits exigibles, per la qual cosa resulta exigible en aquest cas un trasllat de la documentació, sense que siga suficient declarar de que s'està en possessió d'ella.⁴¹

Així mateix, una altra diferència notable consisteix en que la LMLLASE permet que la comunicació prèvia pugui presentar-se dintre d'un termini posterior al inici de l'activitat quan la legislació ho haja previst expressament. També l'article 71 bis 3 de la LRJPAC que defineix les comunicacions prèvies, ho preveu en els mateixos termes.

La Llei 26/2010, de 3 d'agost, de Règim Jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, en endavant LRJPACat, als seus articles 35 i 36 han aclarit que amb la comunicació prèvia es pot adjuntar la documentació i que els efectes de la comunicació prèvia són el reconeixement o exercici d'un dret o el inici de l'activitat, mentre que en la declaració responsable, els efectes són la facultat de l'administració competent per a verificar les dades que es manifesten sense perjudici dels que establisca la legislació sectorial.

És un bon exemple del que potser hauria de precisar la legislació estatal bàsica, matissant les diferències i efectes d'un mecanisme i altre.

C

EFECTES I EXTINCIÓ O CESSAMENT DE L'EFICÀCIA

Ha quedat palès que amb la declaració responsable i la comunicació prèvia, estem davant d'una actuació de l'interessat, que genera unes conseqüències amb eficàcia externa, que determina la legislació corresponent, i que en el cas de les activitats, és el inici de la mateixa.

Aquesta eficàcia pot ser, amb caràcter general des de el mateix dia de la seva presentació, amb la qual cosa té una eficàcia immediata, dintre d' un període de temps determinat, és a dir amb eficàcia diferida o des d'abans de la seva presentació, és a dir, amb eficàcia retroactiva, quan la legislació sectorial possibilita

40. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010. p. 457.

41. Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. 1ª Edición. Madrid, Iustel, 2011. Vol. IV.p.700. 495 Traslació o no de documents justificants a l'Administració.

la presentació de la comunicació previa o la declaració responsable després del inici de l'activitat.

El professor Santiago Muñoz Machado, argumenta que els efectes que produeix la declaració responsable i la comunicació prèvia són equivalents als efectes del silenci administratiu favorable: permet l'adquisició de drets i l'exercici immediat d'activitats.

I si s'han adquirit drets o s'ha facultat per a l'exercici d'una activitat, en contra de la llei o sense reunir els requisits preestablerts, l'administració compta amb una garantia: la iniciació del procediment de revisió d'ofici de l'acte presumpte regulat als articles 102 i següents de la LRJPAC. Però en el cas d'una declaració responsable i comunicació prèvia, al ser un acte privat en el que l'Administració no ha intervingut, no pot considerar-se acte administratiu presumpte, que es pot revisar d'ofici amb un acte revocatori.⁴²

En aquesta línia i en relació amb el règim de les autoritzacions per a les llicències d'activitat, la STS de 4 de febrer de 2004, recordant el que ha establert a les SSTS, de 26 de març, 5 de juny i 31 d'octubre de 2001, ha establert en primer lloc, que els actes posteriors a l'acte presumpte no són revocatoris, sinó de constatació de que l'exercici de l'activitat no s'ajusta a l'ordenament jurídic i en segon lloc, que per a que s'entenga atorgada una llicència per silenci, han de concórrer els següents requisits: *a)* que la petició estiga degudament documentada i que siga ajustada a l'ordenament jurídic, *b)* el transcurs del temps que establisca la norma especial, *c)* la denuncia de mora i *d)* que l'aplicació del silenci no constitueixca un mitjà per aconseguir el que prohibeix l'ordenament jurídic. El primer requisit i l'últim són perfectament aplicables a les declaracions responsables i les comunicacions prèvies.

Per tant, per a la declaració responsable i la comunicació podria estendre's el sentit de la jurisprudència consolidada del Tribunal Suprem, en relació amb els actes presumptes, amb efectes d'atorgament de llicència d'activitat, de tal manera que, en primer lloc, per a que s'entenga que l'interessat pot exercir el dret amb la declaració responsable o la comunicació, aquesta haurà d'estar degudament complimentada, i no ha han de referir-se ni pretendre cap actuació contrària a l'ordenament jurídic. I en segon lloc, la resolució de l'administració en la que qüestione l'exercici de l'activitat, no seria un acte revocatori sinó de constatació de que l'exercici de l'activitat no s'ajusta a l'ordenament jurídic.

L'eficàcia general és el criteri establert per l'article 71*bis*.3 de la LRJPAC, però cal recordar que deixa oberta la possibilitat de que la legislació sectorial determine una eficàcia diferida. La legislació autonòmica valenciana, ha optat amb la darrera reforma

42. Muñoz Machado, Santiago, Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en los mercados). El Cronista del Estado Social y democrático de derecho, 2010, núm. 9.

mitjançant la Llei 2/2012, per l'eficàcia general immediata, malgrat que el termini d'un mes o fins i tot de deu o quinze dies, és un termini raonable que permet exercir amb més efectivitat les funcions municipals de control i inspecció. És més, l'establiment d'un termini obligatori entre la declaració o la comunicació i l'exercici de l'activitat, no sembla que siga contrari a la normativa de serveis, ni entre dintre del concepte d'autorització de la DIRSE.⁴³

Pel que fa al moment en que s'ha de presentar la comunicació prèvia, a la legislació sectorial valenciana, l'art. 65 de la LPCQA-València, requereix la presentació de la comunicació ambiental prèviament a l'exercici de l'activitat.

Però mentre que la redacció original de l'article 65, preveia una eficàcia diferida en un mes, al establir en la seua redacció original que «l'exercici de les activitats no sotmeses a autorització ambiental integrada ni a llicència ambiental precisarà una comunicació d'inici de l'activitat amb una antelació mínima d'un mes a la data de començament prevista», amb la reforma d'aquest article efectuada per la Llei 2/2012, ha optat per l'eficàcia general de la comunicació, al ometre la necessitat de presentar-la amb una antelació mínima, i es limita a afirmar que «l'exercici de la resta d'activitats no sotmeses a autorització ambiental ni llicència ambiental requerirà la presentació davant l'Ajuntament d'una comunicació ambiental prèvia al inici de l'activitat.»

Cal recordar però que el Decret 127/2006, de 15 de setembre, del Consell, per el que es desenvolupa la LPCQA-València, no ha estat modificat i a l'article 70, manté la necessitat de comunicar el inici d'instal·lació de l'activitat amb una antelació mínima d'un mes a la data del seu començament prevista. Aquest article pot considerar-se contrari a les previsions de la LPCQA-València o bé pot considerar-se que està desenvolupant les previsions respecte a la comunicació prèvia que fa la mateixa.

Entenc que ara mateix és contrari a la LPCQA-València, donat que l'article 71bis.3 de la LRJPAC estableix una reserva de llei per a la previsió d'una eficàcia diferida de les comunicacions prèvies i no reglamentària, com seria el cas del Decret 127/2006. La LPCQA-València, ha optat per l'eficàcia immediata i per tant, el Decret 127/2006, queda exclòs de l'àmbit material per a preveure l'eficàcia diferida en un mes des de la presentació de la comunicació ambiental.

Per altra banda, la LPCQA-València, ja preveia i preveu un supòsit de presentació de comunicació posterior al inici de l'activitat, a l'article 62 per als casos en que hi ha una transmissió de l'activitat, de tal manera que el nou titular, ha de comunicar la transmissió, en el termini d'un mes des de que va formalitzar el canvi en la titularitat.

43. Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás, La ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Aranzadi Thomsom Reuters, 2010. p. 202.

És a dir que fins a un mes després d'haver formalitzat el negoci jurídic de transmissió (compravenda, traspàs, lloguer...) i fins, i en conseqüència, haver iniciat l'activitat el nou titular, pot comunicar la transmissió a l'Ajuntament.

Així doncs, podem concloure que la declaració responsable i la comunicació prèvia són actes jurídics, de caràcter privat, desenvolupats sota la responsabilitat del seu emissor, que habiliten per a l'exercici d'un dret o una activitat, amb eficàcia pròpia, externa i jurídic-pública, sempre que estiguen degudament complimentats i es complisca amb els requisits establerts per les normes sectorials reguladores de la matèria. No precisen d'ulterior confirmació administrativa, però estan subjectes a un control administratiu posterior, talment com les autocertificacions, en les que el regulador estableix la reglamentació en la que es fixen els requisits necessaris per a prestar el servei i és l'operador interessat el que assumeix les obligacions i condicions imposades en la norma reguladora.⁴⁴

44. Muñoz Machado, Santiago, Derecho de la Regulación. Madrid. Iustel, 2009. Vol. I., Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica. p. 219.

VI

**LA CONCURRÈNCIA DE LICÈNCIES, COMUNICACIONS
I/O DECLARACIONS RESPONSABLES**

La legislació estatal i autonòmica ha regulat tradicionalment la necessitat d'atorgament previ de les llicències d'activitat a les llicències urbanístiques, ja que, la lògica du a pensar que si algú pretén instal·lar una activitat, abans d'abordar qualsevol tipus de despesa, com la realització d'obres, haurà d'assegurar-se l'obtenció de la llicència d'activitat, actualment llicència ambiental, corresponent.

Aquesta lògica, d'acord amb la normativa derivada de la directiva de serveis i del impuls d'instruments com la declaració responsable, pot quedar desvirtuada, sobre tot per a aquelles activitats que no estan subjectes a autorització, ja que ningú pot declarar que una instal·lació s'adequa a la normativa ambiental i urbanística i certificar-ho, sense que prèviament haja realitzat les obres oportunes per tal d'adaptar-ho.

Per tant, ens cenyirem, en primer lloc, al règim legal i el procediment en el supòsits en que s'interrelacionen ambdues autoritzacions – urbanística i ambiental, i en segon lloc, en els casos en que interaccionen una autorització i una declaració responsable o comunicació. Per finalitzar abordarem l'encadenament de declaracions responsables o comunicacions.

A

RÈGIM JURÍDIC GENERAL

L'origen del tractament legal de la concurrència de llicències urbanístiques i d'activitat, està al RSCL. És per això que farem una exposició sobre el seu contingut supletori per a després analitzar la normativa valenciana en particular.

L'article 22.3 del RSCL disposa que «quan d'acord amb el projecte presentat, l'edificació d'un immoble es destinara específicament a establiment de característiques determinades, no es concedirà el permís d'obres sense l'atorgament de la llicència d'obertura si fora procedent». És a dir, el RSCL prioritza la llicència d'activitat a la d'obres.

La llicència d'obertura ha de ser prèvia o concurrent amb la d'obres per tal d'evitar perjudicis al sol·licitant ja que, en el cas que s'atorgara la llicència d'obres i una vegada realitzades, si es denegara la llicència d'obertura, al no poder destinar les obres a la finalitat prevista, es produiria un perjudici econòmic al interessat, tal i com s'ha pronunciat en nombroses ocasions el tribunal suprem.⁴⁵

45. Cholbi Cacha Francisco; Merino Molins, Vicente. Autorizaciones para la apertura de actividades en las normativas autonómicas. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011. p. 49.

Amb l'objecte de simplificar i agilitzar, s'han establert procediments coordinats, bé com a peces separades amb resolució única, bé amb la fusió o integració procedimental al si de la tramitació d'una de les llicències. La jurisprudència del Tribunal Suprem ha evolucionat en aquest sentit.

Així mateix, la STS de 2 de juny de 1997 va assenyalar que –analitzat cada supòsit– si el interessat en la llicència d'obres assumeix i accepta el risc d'una futura denegació de l'obertura, no opera el condicionament de la llicència d'obres a l'atorgament de la llicència d'obertura.⁴⁶

Per tant, a priori, la coordinació o integració de la llicència d'activitats i la de obres, queda en principi resolta, amb la supeditació de la última a la primera, sempre que les obres siguem específicament necessàries per a l'activitat determinada que es pretén instal·lar. I queda clara també la possibilitat de tramitar la llicència d'obres abans de la d'activitat sempre que l'interessat assumisca mitjançant document públic la responsabilitat en cas que la llicència d'activitat fos denegada.

Ara bé, aquests principis es distorsionen o desvirtuen en el moment en que, a les diferents normatives autonòmiques, s'introdueixen al procediment altres instruments d'intervenció com les declaracions responsables o les comunicacions per a la realització de determinades obres, barrejant règims de control preventiu amb instruments de control posterior. L'ordre procedimental no ha quedat resolt a la normativa sectorial valenciana, com veurem a l'apartat següent, de tal manera que són les ordenances municipals, les que han dut a terme una regulació específica per a la tramitació combinada dels procediments d'autorització, amb altres basats en el règim de la comunicació o de la declaració responsable.

B

RÈGIM JURÍDIC VALENCIÀ

En relació amb el règim jurídic de les activitats subjectes a instruments d'intervenció ambiental, quan impliquen l'execució d'obres, hem de distingir entre el procediment de la llicència ambiental, amb llicència d'obres i els supòsits de llicència ambiental amb declaració responsable per a obres menors; els procediments en els que concorren la comunicació ambiental, amb llicència d'obres, la comunicació ambiental amb la declaració responsable i la declaració responsable per a activitats sotmeses a la llei d'espectacles, amb la declaració responsable per a obres menors.

46. Cholbi Cacha Francisco; Merino Molins, Vicente. Autorizaciones para la apertura de actividades en las normativas autonómicas. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011. p. 50.

Llicència ambiental amb llicència d'obres

En els supòsits en que la instal·lació d'una activitat està subjecta a llicència ambiental i requereix llicència d'obra, d'acord amb l'article 195.2 de la LUV, 474 del ROGTU, la interrelació d'ambdues autoritzacions es tramitarà en peces separades amb resolució conjunta o única (amb preferència de la llicència ambiental sobre la d'obres). Així mateix, l'article 4 de la Llei 2/2012, determina també que «en el supòsit de que la implantació de l'activitat que es pretenga desenvolupar requereisca la realització d'obres, ja siga mitjançant llicència, ja siga mitjançant declaració responsable, de conformitat amb la disposició segona de la present llei, la tramitació s'efectuarà de manera conjunta».

No obstant, d'acord amb l'article 474.4 del ROGTU «es podrà tramitar i atorgar la llicència d'edificació, encara que no s'haja obtingut la llicència ambiental, quan qui tinga la disponibilitat civil de l'immoble assumisca la plena responsabilitat de les conseqüències que pogueren derivar de l'eventual denegació posterior de la llicència ambiental, com a primera autorització necessària», en la línia de la jurisprudència del tribunal suprem, comentada anteriorment.

Cal destacar que l'avantprojecte de LOTUP, a l'article 212, relatiu als actes subjectes a llicència, intenta simplificar la qüestió de la interrelació d'ambdues llicències. En efecte, a l'apartat 3 b) de l'article 212, es preveu que «no estaran subjectes a llicència urbanística els actes enunciats en l'apartat 1 d'aquest article». L'apartat 1 al que és referent, és el relatiu a les llicències anomenades tradicionalment d'obra major, les quals, no estaran subjectes a llicència «quan es tracte d'obres auxiliars o constitutives d'una instal·lació subjecta a autorització ambiental integrada o a llicència ambiental, i l'administració verifique, en un mateix procediment, el compliment de la normativa urbanística, a més de les condicions ambientals exigibles».

Una solució que sembla raonable, encara que pot generar problemes, pel que fa al silenci administratiu. Així mateix, quedarà per veure en el desenvolupament reglamentari, si es contempla la possibilitat de presentar llicència d'obra anticipadament a la llicència ambiental, tal i com actualment preveu el citat article 474.4 ROGTU o si queda totalment descartada aquesta opció per a l'interessat que tinga la intenció d'iniciar les obres abans d'obtenir la llicència d'obres, donat que el termini de resolució, a hores d'ara és molt més reduït. En tercer lloc, la solució adoptada pel citat article 212.3 de l'avantprojecte de llei de LOTUP, al excloure la necessitat de sol·licitud de llicència urbanística quan es tracte d'obres auxiliars o constitutives d'una autorització ambiental integrada o d'una llicència ambiental, pot privar les malmeses arques municipals de les taxes per llicències urbanístiques. Aquest problema es pot resoldre mitjançant la nova modificació de les ordenances fiscals per tal de incrementar les taxes de les llicències ambientals que impliquen l'execució d'obres. I pel que fa a les autoritzacions ambientals integrades que ja no generen el cobrament de cap taxa

municipal, al ser competència autonòmica la seua tramitació, s'hauria d'aplicar les taxes previstes per al control posterior del inici de l'activitat, en aquest cas, per tal que l'Ajuntament verifiqui el compliment de l'obra. En relació a l'ICIO, probablement podrà continuar liquidant-se i recaptant-se en els casos en que no se sol·licite llicència d'obres, en base al pressupost d'obres que s'incloua al projecte de llicència ambiental.

Llicència ambiental amb declaració responsable per a obres amb caràcter menor

La disposició final segona de la Llei 2/2012, va modificar la disposició final dècima de la LUV, introduint l'ús de la declaració responsable per a l'exercici de determinats actes d'ús, transformació i edificació del sòl, subsòl i vol, sempre que no impliquen alteració estructural de l'edifici ni afecten elements catalogats. La disposició final dècima de la LUV, a la redacció original, quan va ser afegida per la Llei 12/2010, remetia a l'aprovació d'ordenances municipals la possibilitat de regular els requisits i condicions que permeten la subjecció de determinades obres de caràcter menor al règim de declaració responsable. Amb la nova redacció, però, ja és prescriptiva la subjecció dels actes d'ús i edificació que es concreten, al règim de declaració responsable.

En els casos en que la instal·lació d'una activitat subjecta al règim de llicència ambiental, requereisca la realització d'obres amb caràcter parcial i menor, subjectes al règim de declaració responsable, el més raonable és que aquesta no tinga efectes fins que s'atorgue la llicència ambiental, moment en el que es podrien executar les obres. Això implicaria que s'haja de suspendre els efectes de la declaració responsable per a la realització d'obres en tant que no s'atorgue la llicència ambiental corresponent, bé per resolució expressa, bé per silenci administratiu estimatori, en el termini de sis mesos.

En aquests casos sembla que es desvirtua la naturalesa i objecte del règim de la declaració responsable, ja que si la seua regulació té per objecte la simplificació i agilització administrativa, en els casos en que està interrelacionada amb una llicència ambiental i els efectes queden supeditats a l'atorgament de la mateixa, l'ús o acte en qüestió, no deixa d'estar subjecte a un règim autoritzatori i per tant, és impossible la seua realització amb caràcter immediat, com es derivaria de la declaració responsable.

És per això que tal vegada, seria més convenient subjectar clarament a autorització de la llicència ambiental, la realització de les obres, o bé acceptar la declaració responsable de les obres com tal, és a dir, com a una declaració en la que el subjecte manifesta sota la seua responsabilitat que compleix els requisits establerts per la legislació vigent, i inicia l'execució de les obres, que és l'opció que ha previst l'OROEA de València, a l'article 48.2. En conseqüència, al presentar la declaració responsable per a la realització d'obres menors i iniciar-les, s'estaria assumint la responsabilitat derivada de la denegació de la llicència ambiental, així com la possibilitat d'haver de realitzar noves obres per tal d'adaptar la instal·lació als condicionants derivats de la llicència ambiental.

Aquesta segona opció vindria a recollir la filosofia del document d'inversió a que fa referència l'article 474.4 del ROGTU. Ara bé, mentre que en aquest article s'exigeix que l'assumpció de responsabilitat es faça en document públic davant notari o secretaria de l'ajuntament, a la declaració responsable no s'exigeix que es protocol·litze en base al principi de confiança mútua.

La comunicació ambiental amb llicència d'obra

Les activitats subjectes a comunicació ambiental que requereixen l'execució d'una obra subjecta a llicència, en principi, s'haurien de tramitar conjuntament, tal i com disposa l'article 195.2 de la LUV, l'art. 474 del ROGTU. Així mateix recordem que l'article 4 de la Llei 2/2012, que determina que «en el supòsit de que la implantació de l'activitat que es pretenga desenvolupar requerisca la realització d'obres, ja siga mitjançant llicència, ja siga mitjançant declaració responsable, de conformitat amb la disposició segona de la present llei, la tramitació s'efectuarà de manera conjunta».

Però, analitzat el règim jurídic i la naturalesa de la declaració responsable i la comunicació, la formulació en un únic procediment és complicada per no dir impossible. És a dir, si a la comunicació ambiental té efectes immediats, l'interessat o prestador no pot comunicar el inici de l'activitat –acompanyat, a més, d'una declaració responsable, un projecte i un certificat final d'obra del tècnic, de forma simultània o conjunta amb la sol·licitud de llicència d'obra. L'interessat no pot comunicar l'obertura, si l'administració no l'ha autoritzat prèviament a executar les obres necessàries per a la seua instal·lació. És a dir, un prestador que pretén instal·lar una activitat de floristeria de 200 metres, no pot declarar responsablement que compleix la normativa i disposa de tots els documents que així ho acrediten, al mateix temps que presenta la sol·licitud de llicència d'edificació de nova planta on pretén instal·lar l'activitat.

És per això que en els casos en que l'activitat està subjecta a comunicació ambiental i requereix llicència d'obres, tant la LUV, com la LPCQA-València haurien de preveure la sol·licitud prèvia de la llicència d'obres, de tal manera que fora un dels documents a adjuntar a la mateixa. Així és com ho ha previst l'OROEA de l'Ajuntament de València, a l'article 47.

Ens trobaríem davant el mateix supòsit, en el cas la declaració responsable d'inici d'activitat, sotmesa a la llei d'espectacles, article 9, amb llicència d'obres majors, en que es preveu la presentació d'una declaració responsable per a la instal·lació de l'activitat, a la que s'acompanya el certificat final d'obres i instal·lacions. I com van a presentar-lo si no han estat autoritzats per a realitzar l'obra? Només és possible amb l'autorització prèvia de l'obra.

Caldria preveure, per exemple, la necessitat de presentar un document d'inversió, com el previst per a les llicències ambientals per l'article 474.4 del ROGTU, en el que qui tinga la disponibilitat civil de l'immoble assumisca la plena respon-

sabilitat de les conseqüències que pogueren derivar de la inexactitud, falsedat o omissió de les dades que es puguen manifestar quan es presente la comunicació ambiental, i que puguen implicar la impossibilitat d'exercir l'activitat.

Comunicació ambiental amb declaració responsable per l'execució obres de caràcter menor

En els supòsits en que l'activitat està subjecta al instrument de comunicació ambiental i les obres necessàries siguen objecte de declaració responsable, de conformitat amb la disposició addicional desena de la Llei 2/2012, d'acord amb l'article 4 de la mateixa Llei 2/2012, també s'hauria de tramitar conjuntament. Però de nou la lògica i la realitat impedeix que així siga, per les raons exposades en l'apartat anterior.

Posem el cas que per a l'obertura d'una fruiteria s'han de fer prèviament obres consistents en posar envans i canviar el pis, mitjançant declaració responsable.

En primer lloc, s'hauria de fer una consideració prèvia sobre si l'obra descrita és estrictament necessària per a la instal·lació de l'activitat concreta que es pretén instal·lar, ja que si el canvi de pis i posar envans pot ser útil, tant per a la fruiteria com per a una tenda de roba, no tindria perquè tramitar-s'hi conjuntament. Aquesta precisió que sí que fa el RSCL, a l'article 22.3 al determinar que «quan l'edificació d'un immoble es destinara específicament a establiment de característiques determinades, no es concedirà el permís d'obres sense l'atorgament de la llicència d'obertura si fora procedent», no la puntualitza la legislació sectorial valenciana citada anteriorment, cosa que seria desitjable.

Si considerem que, tal i com prescriu l'article 4 de la Llei 2/2012, l'obra s'ha de tramitar conjuntament amb la comunicació ambiental, l'interessat no pot presentar la comunicació ambiental, acompanyada de declaració responsable, en la que comunica que s'adequa a la legalitat vigent i disposa dels documents que així ho acrediten, tal i com preveu l'article 65 de la LPCQA-València, si prèviament no ha efectuat les obres.

El més coherent amb al règim jurídic de la comunicació ambiental, tal i com està configurat a l'article 65 de la LPCQA-València, seria l'encadenament de la declaració responsable per a la realització de les obres, que seria el primer esglaó, amb la comunicació ambiental, que seria el segon. I no presentar i tramitar conjuntament, tal i com prescriu el citat article 4 de la Llei 2/2012.

Pot pensar-se que tampoc seria massa complex, en la pràctica, realitzar la visita de comprovació de la declaració responsable per obres, al mateix temps que la comprovació posterior del inici de l'activitat sotmesa a comunicació ambiental. Ara bé, aquesta darre-ra opció, pot generar més inseguretats a l'interessat, ja que comunica que l'activitat compleix els requisits legals per al seu inici, quan encara no ha executat les obres necessàries.

L'OROEA de l'Ajuntament de València regula la qüestió sota l'epígraf de «tramitació conjunta de comunicació prèvia o declaració responsable d'obres i obertura d'ac-

tivitat». L'article 46 preveu, en primer lloc, la presentació de la declaració responsable o comunicació prèvia per obres, a la que s'adjunta un projecte d'obres i activitat. Comprovades les obres, es presentarà la comunicació ambiental (o declaració responsable d'activitats), acompanyada del certificat final d'obres. Aquest és el procediment més coherent, en el que s'impulsen ambdós instruments de forma correlativa i no simultània.

VII

EL PRINCIPAL EFECTE DE LA DESREGULACIÓ: LA SITUACIÓ D'INSEGURETAT JURÍDICA

A

PER A LES PERSONES FÍSiques O JURÍDIQUES INTERESSADES

El règim d'autorització de les activitats ha generat pèssimes conseqüències als interessats en implantar una activitat en una localitat, com ara , la dilació en el temps de la tramitació de la llicència, els perjudicis econòmics o l'exposició a actituds corruptes per tal d'agilitzar la tramitació, però implica un títol habilitant a la persona física o jurídica autoritzada, atorgant-li certa tranquil·litat i seguretat.

En canvi, les comunicacions i declaracions responsables afavoreixen la llibertat, al agilitzar el seu immediat gaudi, però la falta d'intervenció pública deixa a l'administrat en una situació de major inseguretat.

És cert, que era i és pràctica habitual la instal·lació de les activitats sense prèvia llicència o en estat de tramitació, que també pot generar situacions de responsabilitat tant per a l'interessat com per a l'administració.

Al règim de la declaració responsable i la comunicació prèvia, la responsabilitat recau en la persona que «responsablement», «sota la seva responsabilitat», inicia l'activitat econòmica. L'interessat és l'únic que, en principi, té la càrrega de valorar i decidir si la iniciativa que posarà en marxa s'ajusta a la legalitat , i també que la documentació en que es recolza i avala el seu criteri compleix els requisits previs consignats en aquella.⁴⁷ I ho comunica a l'administració, sense que hi haja cap intervenció per part de la mateixa, doncs no té l'obligació de resoldre. De fet, el mateix art 42.1 de la LRJPAC exclou de l'obligació de resoldre els procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al dret de comunicació prèvia a l'Administració.

Tant l'article 7.2 de la LLAASE, com l'article 71.4 bis de la LRJPAC preveuen que la comprovació, per part de l'administració pública, de la inexactitud o falsedat de qualsevol dada, manifestació o document, de caràcter essencial, que s'hagués aportat o de l' incompliment dels requisits assenyalats per la legislació vigent determinarà la impossibilitat de continuar en l'exercici de l'activitat des de el moment en que es tinga constància d'aquestos fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils i administratives a que puga donar lloc.

47. Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. IV. 1ª Edició.

Així mateix, la resolució que declare aquestes circumstàncies podrà determinar l'obligació de l'interessat de restituir la situació al moment previ al inici de l'activitat, així com la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte al llarg d'un període de temps determinat, d'acord amb el que disposen les normes sectorials d'aplicació, que en l'àmbit en el que ens centrem no preveuen res més que la impossibilitat de continuar.

L'article 71 *bis* de la LRJPAC ofereix una garantia: que la impossibilitat de continuar amb l'exercici de l'activitat requereix un acte administratiu, una resolució que ho declare, com no podia ser d'altra manera.

Però quin marge de discrecionalitat té la entitat local per determinar el caràcter essencial de la inexactitud, falsedat o ommissió en les dades o documents de que disposa que poden impedir l'exercici de l'activitat o l'exigència de responsabilitat civil, penal o administrativa?

És vertaderament important per a l'interessat, en primer lloc, conèixer amb caràcter previ les dades i documents que l'Administració, que posteriorment controlarà, considera essencial que ha de manifestar i disposar, donat que implica una cessació de la eficàcia i en conseqüència la impossibilitat de continuar amb l'exercici de l'activitat. En aquest aspecte, la Llei d'Espectacles, ha aclarit a l'article 9 que «es considera com a dada, manifestació o document de caràcter essencial, tant la declaració responsable com la documentació annexa que es relaciona a l'apartat 2 del mateix article» però no especifica quins aspectes formals o materials d'aquestes dades, manifestacions o documents es consideren tant essencials com per a impedir l'exercici de l'activitat. Aquest és un dels continguts que hauran de regular les Ordenances municipals.

Una de les primeres opcions que té l'ens local, davant l'existència d'alguna deficiència, ommissió o inexactitud d'una dada, document o requisit, sempre que no siga imputable una conducta culpable de l'interessat, és exigir-li el compliment de tràmits previst a l'article 76 de la LRPAC.

L'Ordenança reguladora d'Obres d'Edificació i Activitats de l'Ajuntament de València, (OROEA de València), ha resolt aquest aspecte al preveure la necessitat de comprovació de que la documentació és completa, d'acord amb els annexos de la mateixa. Quan la documentació siga incompleta o incorrecta, s'atorga un termini de deu dies per a esmenar. Cal destacar que d'acord amb l'Ordenança, aquest requeriment suspén del dret al inici de l'activitat. Si l'interessat no completa o esmena la documentació en el termini indicat, se'l tindrà per desistit, la qual cosa li serà notificada mitjançant una resolució expressa en què es disposarà la prohibició d'exercir l'activitat, podent decretar-ne, si és el cas, la paralització d'obres o tancament de l'activitat, amb audiència prèvia a l'interessat, fins que no es presente una nova comunicació o declaració ajustada als requisits establits en l'Ordenança.

La regulació del procediment administratiu en la fase d'iniciació d'una comunicació ambiental o una declaració responsable, és una matèria, que malgrat que per una banda, pot considerar-se «organització pròpia de les administracions» i a més a més, pot seguir les pautes del procediment general de la LRPAC, seria més convenient establir a nivell reglamentari en la regulació sectorial de la matèria, com ara el reglament que desenvolupa la LPCQA-València o la Llei 14/2010.

En segon lloc, quan l'Administració inicié el procediment de control posterior i discrepe de l'opinió dels declarants o comunicants, seran freqüents els problemes d'interpretació, sense que s'haja previst cap mecanisme de garantia, per la qual cosa, pot arribar-se a la conclusió de que la llibertat s'amplia però la seguretat s'estreta.⁴⁸ És necessari que els operadors coneguen els requisits que seran aplicables a la seua activitat.

És interessant la solució adoptada a l'OROEA de València, que al seu article 31, disposa que la declaració responsable ha d'anar acompanyada pels documents que es relacionen en el seu annex I, i per l'esquema tècnic justificatiu que es detalla en l'Annex IV.

L'Ordenança ha inclòs cinc annexos: els quatre primers tenen valor vinculant, resultant de compliment obligatori, i el quint només té valor orientatiu. Els annexos Segon i Tercer garanteixen als projectistes que el seu seguiment comportarà el compliment dels requisits exigits per l'Administració. I l'annex Quart conté els esquemes tècnics justificatius que han d'acompanyar a les declaracions responsables, per mitjà dels quals el projectista garanteix el compliment normatiu de la documentació tècnica presentada. D'aquesta manera es delimita de manera molt clara les condicions mínimes que ha de seguir el projecte i la instal·lació o l'activitat, i dota de major seguretat jurídica i garanties a l'interessat i al tècnic redactor del projecte. Això sí, aquests annexos, hauran de ser permanentment actualitzats.

Pel que fa a les garanties, caldria introduir un termini de caducitat a partir del qual l'Administració ja no puga ordenar el cessament del dret o l'activitat per inexactitud o falsedat de les dades manifestades, si no és mitjançant el procediment previst als articles 102 i següents de la LRJPAC, sense perjudici de la possibilitat d'iniciar un procediment sancionador, amb les garanties necessàries, per incórrer en una conducta culpable per infracció de l'ordenament jurídic urbanístic, territorial o ambiental.

En tercer lloc, caldria preveure la possibilitat de sol·licitar consultes prèvies amb caràcter vinculant, sobre el compliment dels requisits que s'han de declarar o comunicar per a l'exercici de l'activitat, atesa la previsió de l'article 35 de la LRJPAC⁴⁹,

48. Op. Citada: Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. IV. 1ª Edición. Iustel, 2011. p. 701. 500. Control a posteriori i seguretat.

49. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010. p. 458.

que reconeix com un dels drets de la ciutadania «la informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposen als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposen realitzar».⁵⁰ Aquest tipus de consultes ja s'han implantat en l'àmbit tributari i la seua virtualitat per a l'interessat resideix en l'exclusió de l'eventual exigència de responsabilitat per aplicació dels principis de bona fe i confiança legítima.

En quart lloc, és també important i necessari que es graduen els tipus d'incompliments i de conseqüències, donat que no tots poden donar lloc a la cessació de l'activitat.

Queda clara doncs, la necessitat de reforma de la LRJPAC, i de la legislació sectorial autonòmica per tal de regular el procediment i les garanties davant els actes posteriors de verificació i control, dintre del respecte a l'autonomia local.

Mentre que al règim de les autoritzacions prèvies se'ls requereix que siguin reglades, transparents, objectives, clares, imparcials, atorgades mitjançant procediments coneguts etc, als controls posteriors no s'han traslladat aquestes exigències, qüestió que es fa necessària per tal de dotar de major seguretat jurídica al interessat i no donar opció a cap marge d'arbitrarietat ni discrecionalitat.

B

INSEGURETAT JURÍDICA PER ALS ENS LOCALS

És per això que seria necessari incloure a la legislació sectorial autonòmica, els aspectes comentats, tal i com es proposa en el capítol corresponent a la necessitat de canvis legislatius.

La legislació estatal, com hem vist, va transposar tardanament la directiva de serveis i va generalitzar l'ús de tres noves formes d'intervenció administrativa susceptibles de desenvolupament per la legislació autonòmica i per les ordenances municipals. La legislació autonòmica, no ha transposat fins gener desembre de 2010 i gener-juny de 2012, fóra de termini, els aspectes relatius a l'ús de la declaració responsable i la comunicació com a instruments que permeten l'exercici de determinades activitats, i tampoc ha desenvolupat normativament els mecanismes de control posterior a l'inici de l'activitat.

El principi de primacia del dret comunitari (Sentència Costa/ENEL, del TJUE, de 15 de juliol de 1964) i el deure dels jutges i tribunals de no aplicar les lleis eventualment contràries al dret comunitari (Sentència Simmenthal, del TJUE, de 9 de març de 1978), ha estat avalat també pel Tribunal Constitucional, que reconeix la inaplicació pels jutges estatals de disposicions contràries a la normativa europea, previ plantejament, com seria el cas d'una qüestió prejudicial davant el TJUE.

50. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010. p. 458.

I aquesta primàcia del dret comunitari i la inaplicació de la normativa estatal, autonòmica o local, contrària al dret comunitari, en aquest cas a la directiva de serveis, implicaria, prèvia qüestió prejudicial davant el TJUE, una previsible multa per incompliment del dret comunitari, en el cas que es presentara una denúncia als ens locals que no hagen transposat la directiva de serveis, a partir de la finalització del període de transposició de la Directiva, el 28 de desembre de 2009.

Si sumem la inclusió a la LLAASE, de la DF 4 en la que preveu una compensació de deutes en cas de responsabilitat per incompliment de les administracions públiques, entre les quals estan els ens locals, en la part que els siga imputable, per les multes que les institucions europees imposen a l'Estat per incompliment del dret comunitari, supòsit que es pot donar, com dèiem en altre capítol, tant per no adequar les normes municipals a la DIRSE, com per no aplicar-la correctament, és evident la situació de debilitat i d'inseguretat jurídica, per l'exposició a possibles denúncies i sancions per incompliment a l'hora de transposar i aplicar la DIRSE.

Altre dels aspectes que generen inseguretat jurídica es, com hem vist també, és l'expansió de l'àmbit material de la directiva, més enllà de les activitats de serveis, a altres matèries com el urbanisme, que també estan relacionats amb la implantació d'activitats i que per tant, obliga als ens locals a revisar, no només la seva normativa municipal sobre els serveis, sinó també els mitjans d'intervenció en general i el procediment a seguir en els casos en que hi ha una dualitat d'intervencions.

D'acord amb l'article 25.2.a) *d) f) i h)* de la LRBRL, el municipi exerceix, en tot cas, competències en matèria d'ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística, seguretat en els llocs públics, protecció del medi ambient i salubritat pública, competències que estan estretament lligades amb la implantació d'una activitat en un local comercial a un determinat municipi.

El urbanisme, és una competència municipal que ha estat afectat també per una banda, per la transposició expansiva de la DIRSE i per altra per la relació directa amb la implantació de les activitats econòmiques en un determinat establiment.

Pel que fa a la transposició expansiva que s'ha fet de la DIRSE, el incompliment per part dels ens locals, no exposa als mateixos a cap denúncia o multa davant la Unió Europea, al no ser objecte de la DIRSE, però sí a la nul·litat dels actes o disposicions que siguen contraris a l'ordenament estatal.

I en relació amb l'afectació directa de competències urbanístiques per les llicències d'activitat de serveis, l'ordenació i el planejament urbanístic, és una de les matèries que pot resultar implicada. Cal recordar que ha estat habitual establir prohibicions o restriccions de determinats usos en determinades zones del municipi mitjançant el planejament urbanístic. Aquesta opció no està prohibida sinó que, d'acord amb la normativa de serveis, prèvia avaluació, es podria admetre la restricció d'usos, sempre

que la mesura siga proporcional i no discriminatòria, es justifiqui que les prohibicions o restriccions d'ús són necessàries per una raó imperiosa d'interès general, i es notifique a la Comissió (articles 15 DIRSE i 11.2 LLAASE).

La segona de les vessants urbanístiques clarament relacionada amb la instal·lació d'activitats econòmiques, és el de l'edificació, bé mitjançant autorització prèvia o llicència d'obres o bé mitjançant declaració responsable. La interrelació i coexistència de diferents instruments d'intervenció per a obres i activitats i la seua tramitació conjunta, és com hem vist, altra de les qüestions que la normativa sectorial deixa en mans de les ordenances municipals. I és un dels aspectes que sembla que, com veurem, més s'han preocupat els ens locals, de regular mitjançant ordenança.

Per tant, els ens locals s'han vist abocats a revisar les restriccions al lliure establiment d'empreses al seu municipi, haver de realitzar, precipitadament, canvis en les ordenances reguladores d'activitats i obres i en les fiscals (encara que, com analitzem en altres capítols molts no ho han fet a dia d'avui) i a implantar procediments simplificats i que permeten la comprovació i verificació de dades, sense disposar de cap aval normatiu autonòmic ni de recursos econòmics, facilitar informació als prestadors de la que en moltes ocasions no disposen, exposats a haver de compensar al govern espanyol per una hipotètica multa en cas de denúncia per incompliment de la directiva de serveis.

C

LA POSICIÓ DE TERCERS

La posició de tercers –públic en general i altres interessats com veïns, etc.– tant respecte la participació en els procediments, com respecte a les garanties davant la possible omissió o errada en el control administratiu posterior dels actes jurídic privats amb eficàcia jurídic pública, és altra de les qüestions que sembla que han quedat per resoldre, ja que no està prevista la impugnació d'instruments com les declaracions responsables ni les comunicacions prèvies del particular, donada la seva naturalesa jurídica privada.

L'article 34.2 de la LRJPCat, ha previst que «en cap cas, les mesures de simplificació administrativa puguin suposar limitació alguna dels drets i les garanties que la legislació vigent reconeix als ciutadans i a terceres persones interessades en qualsevol procediment administratiu. Amb aquest efecte, la legislació sectorial pot establir mecanismes alternatius de resolució de conflictes», qüestió que podria ser recollida a la legislació bàsica estatal i a la legislació autonòmica sectorial.

En relació amb la participació en els procediments per tercers, els professors Tomàs Font i Alexandre Peñalver manifesten la necessitat d'articular mitjans de participació previs a la presentació de la comunicació prèvia i posen com a exemple, els tràmits participatius previs a les sol·licituds de les llicències d'obres i d'activitat on s'obliga als promotors

a notificar les obres o activitats als ocupants de l'edifici per tal que puguen consultar la documentació i presentar-hi al·legacions, de tal manera que han d'adjuntar a la sol·licitud l'acreditació d'haver realitzat aquest tràmit i si s'escau les al·legacions presentades.⁵¹

Aquests tràmits de participació «privats» s'haurien de limitar a casos on el perjudici que es pot ocasionar a tercers pugua ser superior a la molèstia que implica a un particular haver de gestionar la informació pública al veïnat amb les corresponents al·legacions, així com preveure l'opció de que siga l'administració qui pugua realitzar aquest tràmit d'informació pública a petició de l'interessat. La STS de 17 de novembre de 2009, estableix que aquests tipus de tràmits participatius són ajustats a dret i no són contraris a les finalitats de reduir les càrregues administratives.

Per tant, una altra de les opcions a introduir a la legislació sectorial, o bé si el legislador autonòmic no aposta per aquesta opció, en les ordenances municipals, és la de crear i regular tràmits participatius previs a la presentació de les comunicacions prèvies i les declaracions responsables, que s'hagen d'acreditar acompanyant la comunicació o disposar dels documents que acrediten el tràmit d'informació veïnal pel privat, en els casos de les declaracions responsables.

I en relació amb les garanties de que disposen els tercers interessats, davant l'obertura d'una activitat en la que no s'ha iniciat cap tràmit d'informació pública, podem afirmar que, en primer lloc, tenen l'opció d'instar la supervisió i inspecció administrativa, que pot derivar en un procediment sancionador.

Per altra banda, com direm més endavant, mitjançant el instrument d'intervenció del control posterior al inici de l'activitat, sí que es produeix un acte administratiu de conformitat per part de l'Administració, a partir del qual els tercers interessats poden fer ús dels mecanismes generals d'impugnació, sempre que acrediten la seva legitimació.

Així mateix, els mecanismes generals d'impugnació també poden ser utilitzats pels tercers que acrediten la seva legitimació davant la inactivitat de l'administració.

Per últim, els tercers, sempre poden acudir als procediments de mediació i arbitratge previstos en les legislacions sectorials de protecció als consumidors i usuaris, així com a la jurisdicció civil.

Quedarà per resoldre la inseguretat jurídica davant l'incompliment de les obligacions de les entitats col·laboradores, que ha comportat una administrativització de les relacions privades entre el prestador i aquests organismes mitjançant una reclamació que els particulars poden presentar davant l'administració, qüestió que abordarem en els apartats següents.

51. Op. Citada: Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. IV. 1ª Edición. Iustel, 2011. p. 701. 500.
Control a posteriori i seguretats.

VIII

EL PROCEDIMENT DE CONTROL POSTERIOR PELS ENS LOCALS

A RÈGIM LEGAL I JURÍDIC

La limitació de l'ús de les llicències i autoritzacions per la DIRSE i la normativa de desenvolupament, i la introducció d'altres instruments d'intervenció administrativa ambiental en l'àmbit de les llicències d'activitat, posen l'accent, en les fases posteriors de verificació, investigació, inspecció i sanció.

És sabut que en l'àmbit de les autoritzacions, i més concretament en el de les llicències d'activitat i les urbanístiques, no s'atorguen de manera expressa fins que l'administració efectua una visita de comprovació prèvia.

En les activitats subjectes a autorització ambiental integrada i a llicència ambiental, d'acord amb l'article 63 de la LPCQA-València, modificat per la Llei 2/2012, obtindrà la llicència ambiental o l'autorització ambiental integrada, una vegada finalitzada la instal·lació i abans del inici de l'activitat, l'interessat presenta una comunicació prèvia sobre el inici de l'activitat, a partir de la qual l'administració realitza la visita d'inspecció, seguida de la redacció de la corresponent acta de comprovació, que en cas de ser favorable, implicarà l'atorgament de la llicència d'obertura. Si en el termini de dos mesos per a l'autorització ambiental integrada i de un mes, en el cas de la llicència ambiental, l'administració no s'ha oposat ni ha manifestat objeccions, s'entendrà atorgada la llicència d'obertura i podrà iniciar-se l'exercici de l'activitat i per tant, s'entendrà atorgada per silenci administratiu la llicència d'obertura.

Però en el cas en que les activitats que es pretenen instal·lar estiguen subjectes al règim de la comunicació ambiental o de declaració responsable, aquestes seran el punt de partida per a l'activació del mecanismes de control, ja que són la base a partir de la qual poden actuar i iniciar el procediment administratiu de control posterior al inici de l'activitat.

La intervenció del ens local per tal de comprovar l'activitat pressuposa que prèviament s'ha presentat la comunicació ambiental o la declaració responsable correctament, de tal manera que ja han estat esmenades les deficiències de la documentació presentada. De fet, si la comunicació ambiental o la declaració responsable no es presenta amb tota la documentació i formalitats exigides per la llei i les ordenances municipals, no sortiria efectes. És a dir, la constatació de simples errors o omissions en alguna informació o documentació preceptiva obliga de manera general a l'administració competent a requerir-ne l'esmena a l'interessat en el termini preceptiu,

d'acord amb el que disposa l'article 76, sobre el compliment de tràmits. En aquest cas, la presentació incompleta de la declaració responsable o de la comunicació ambiental impedeix l'exercici del dret a iniciar l'activitat, en el cas de la comunicació i suspèn el termini del que disposa l'ajuntament per a realitzar la comprovació en el cas de la declaració responsable de l'article 9 de la Llei d'Espectacles. Així mateix, si no es compleix en el requeriment efectuat, determinarà el desistiment per part de l'interessat.

Però la intervenció del ens local mitjançant «la submissió a control posterior al inici de l'activitat, als efectes de verificar el compliment de la normativa reguladora de la mateixa», a que fa referència l'article 84.1. d) de la LRBRL, o els procediments «de verificació posterior del compliment dels requisits precisos per a l'exercici d'una activitat previstos per la legislació sectorial» a que fa referència l'article 84 ter del mateix text legal, no està referida a la comprovació formal i material de la documentació presentada o les dades manifestades. En aquests cas estem davant el simple compliment de tràmits de l'article 76 de la LRJPAC més adient que el d'esmena i millora de la sol·licitud de l'article 71 de la LRJPAC, al no trobar-nos davant sol·licituds sinó davant actes «que han de ser complimentats pels interessats». El incompliment d'aquest requeriment, implica el desistiment per part de l'interessat i per tant, la impossibilitat d'implantar l'activitat.

Una vegada la comunicació ambiental o la declaració responsable ha estat formalment ben presentada, recuperem el fil: aquestos instruments són el punt de partida de la posada en marxa dels mecanismes de control i també mecanismes de control, donat que són la base a partir de la qual les administracions públiques poden actuar.⁵²

L'Administració no es pot limita a dir que ha rebut i ha arxivat la declaració responsable i la comunicació ambiental. És necessari que inici un procediment d'inspecció en el que comprove i verifique que les previsions legals es compleixen de manera efectiva i en cas que no siga així, adoptar les mesures correctores, sancionadores o de clausura de l'activitat.

De fet, en l'àmbit local, com s'ha explicat en diverses ocasions al llarg del treball, així ho disposa la LRBRL, des del dia 6 de març de 2011, a l'article 84 ter al establir que «quan l'exercici de les activitats no requereisca autorització habilitant i prèvia, els ens locals hauran d'establir i planificar els procediments de comunicació necessaris, així com els de verificació posterior del compliment dels requisits precisos per a l'exercici de la mateixa pels interessats previstos a la legislació sectorial».

I així ho reitera l'article 5 in fine del RDL 19/2012, al afirmar que «s'habilita als ens locals a regular el procediment de comprovació posterior dels elements i cir-

52. Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás. La ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Aranzadi Thomsom Reuters, 2010. p. 204.

cumstàncies que l'interessat pose de manifest mitjançant la declaració responsable o la comunicació prèvia».

En l'àmbit autonòmic valencià, l'article 65.5 de la LPCQA-València, modificat per la Llei 2/2012, prescriu, per a les activitats subjectes al règim de comunicació ambiental que l'ajuntament davant el que s'haja presentat «podrà comprovar, en qualsevol moment, la veracitat de tots els documents i dades aportades, així com el compliment dels requisits, d'acord amb el que disposa el Títol VI d'esta llei». El Títol VI, és el relatiu a la disciplina ambiental i comprén el règim d'inspecció i el règim sancionador.

Així mateix, a l'article 9 de la Llei d'Espectacles, modificat per la Llei 2/2012, al regular el procediment d'obertura mitjançant declaració responsable, disposa a l'apartat 4 que, si s'aporta certificat d'un OCA «l'obertura de l'establiment podrà realitzar-se de manera immediata i no necessitarà d'atorgament de llicència municipal. Sense perjudi d'això, l'ajuntament podrà procedir, en qualsevol moment, a realitzar la inspecció»

Com s'observa, el legislador valencià, en el cas que s'haja presentat el certificat d'un OCA, no eximeix l'administració d'efectuar la inspecció corresponent, això sí, ho estipula amb caràcter potestatiu.

En el cas en que la declaració responsable per al exercici d'una activitat subjecta a la Llei d'espectacles, no vaja acompanyada del certificat d'un OCA, el mateix article 9, a l'apartat 5 preveu que «l'ajuntament inspeccionarà l'establiment per a acreditar l'adequació d'aquest i de l'activitat al projecte presentat pel titular o prestador, en el termini d'un mes des de la data de registre d'entrada. En aquest sentit, una vegada realitzada la visita de comprovació i verificats els extrems anteriors, l'ajuntament expedirà l'acta de comprovació favorable, la qual cosa possibilitarà l'obertura de l'establiment amb caràcter provisional fins l'atorgament de la llicència d'obertura.

Si la visita de comprovació no tinguera lloc en el termini citat, el titular o prestador podrà així mateix obrir l'establiment, prèvia comunicació a l'òrgan municipal corresponent» I torna a reiterar, també per a aquest cas d'autorització tàcita que aquesta obertura «no eximeix a al consistori d'efectuar la visita de comprovació»

És a dir, que en el règim de les comunicacions ambientals, d'acord amb la LPCQA-València, una vegada presentades, l'administració podrà comprovar en qualsevol moment, la veracitat de les dades i exercir la facultat inspectora i sancionadora. I en matèria d'establiments subjectes a la Llei d'Espectacles, amb un aforament inferior a 500 persones, en el cas que la declaració vaja acompanyada del certificat d'un OCA, es podrà obrir immediatament, sense perjudici de les facultats inspectores i sancionadores de l'administració. I en el cas que la declaració responsable no estiga acompanyada pel certificat d'un OCA, l'administració, necessàriament realitzarà una visita de comprovació en el termini d'un mes. I si no realitza la visita de comprovació en el termini d'un mes, podrà obrir l'establiment.

Amb dues normes es refereixen indistintament al procediment de comprovació de l'exactitud i veracitat de les dades comunicades o declarades i al procediment d'inspecció i, si s'escau sancionador. Tal vegada siga la intenció del legislador valencià incloure el procediment de control posterior al inici d'una activitat a partir d'una comunicació o una declaració responsable, dintre de la facultat inspectora i sancionadora de l'administració. Però, aleshores, perquè el legislador estatal ha inclòs com una forma més d'intervenció dels ens locals, el control posterior al inici de l'activitat?

En qualsevol del casos, s'hauria de distingir el procediment de verificació i control posterior del inici d'una activitat a partir de la presentació d'una declaració responsable o comunicació, del procediment sancionar fruit de la potestat inspectora, d'ofici o a instància de part, de que la disposen les administracions públiques per a perseguir activitats clandestines, que ni tant sols han comunicat el seu inici a l'administració, com aquelles que, tenint la corresponent autorització, incorren en una infracció de la normativa vigent en matèria de medi ambient, sanitat, etc. De fet, es podria argumentar que simplement són diferents graus d'incompliment de la normativa ambiental o d'espectacles: infracció per omissió, inexactitud o falsedat de les dades manifestades, infracció per instal·lar una activitat sense presentar davant l'administració el corresponent instrument de comunicació o declaració o infraccions diverses per incompliment de la normativa ambiental o de seguretat o salut, als que correspondrien diferents sancions. Però el propi règim jurídic de les declaracions responsables i les comunicacions prèvies en que, d'acord amb la mateixa normativa de serveis, trasllada l'actuació administrativa al control posterior i no previ al inici de l'activitat, dota al mecanisme o procediment de control posterior al inici de l'activitat d'una entitat pròpia i fonamental, que s'hauria de diferenciar de la facultat inspectora de la que ostenta l'administració, amb caràcter general, ja que el procediment de verificació posterior al inici d'una activitat, implica unes conseqüències concretes i diferenciades de les que, amb caràcter general, impliquen les facultats d'inspecció i són, en primer lloc la de la constatació real de les condicions en que s'ha instal·lat l'activitat i si la mateixa s'adequa al que l'interessat ha comunicat o manifestat responsablement i en segon lloc, la garantia per al mateix de que l'administració manifesta la seua conformitat amb allò declarat o comunicat.

B

GARANTIES I CONTROLS DEL PROCEDIMENT DE CONTROL POSTERIOR

Les activitats de control i verificació que naixen a partir de la presentació d'una comunicació o declaració responsable constitueixen activitats amb una entitat diferenciada i que genera el seu propi procediment,⁵³ integrat, com qual-

53. Op. Citada: A. Palomar Olmeda en Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás. (Dir) La ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Capítulo IV. Simplificación administrativa, Aranzadi Thomsom Reuters, 2010. p. 408.

sevol altre procediment per les diferents fases d'iniciació, ordenació, instrucció i finalització.

Molt poc s'ha regulat sobre el procediment de control posterior al inici de l'activitat mitjançant declaració responsable o comunicació prèvia. Mentre que per a les autoritzacions la llei estableix que han de ser clares, objectives, imparcials, transparents, i atorgades conforme a procediments preestablerts, no és així amb les declaracions responsables i les comunicacions. Per tant, tal i com apunta Muñoz Machado⁵⁴ s'hauran de traslladar aquestes exigències als procediments de control a posteriori, per tal de dotar-los de major seguretat jurídica.

Cal determinar els procediments, els continguts i les garanties dels actes posteriors de verificació i control, amb formules àgils, contradictòries i adequades per a la resolució de controvèrsies, sense necessitat d'intervenció dels jutges i tribunals, de tal manera que l'administració, quan iniciï i instruisca el procediment de control posterior, estiga sotmesa a una actuació reglada, clara, objectiva, transparent, imparcial d'acord amb un procediment conegut amb anterioritat per l'interessat.

Al desenvolupament normatiu, havia quedat pendent la graduació dels diferents tipus d'incompliments o infraccions detectades en el procediment de comprovació, així com les possibles sancions per a les infraccions derivades de la inexactitud, o falsedat de documents, per tal que no totes impliquen necessàriament «la impossibilitat de continuar exercint l'activitat i la reposició de la situació a l'estat anterior». No tot incompliment ha de merèixer la mateixa resposta, ni tot requisit té la mateixa transcendència jurídica.⁵⁵

És cert que ja la LPCQA-València, a l'article 83.4.a) preveia com a infracció lleu, que prescriu al any, l'exercici d'una activitat subjecta a comunicació ambiental, sense efectuar una comunicació prèvia a l'ajuntament, sempre que no s'haja produït un dany o deteriorament per al medi ambient ni s'haja posat en perill la seguretat de les persones.

I ara, en matèria d'activitats subjectes a la Llei d'espectacles, la disposició final primera del Decret Llei 4/2012, de 29 de juny, del Consell, pel qual es regulen els organismes de certificació administrativa (OCA), que s'han tramitat com a llei per les Corts Valencianes, en endavant DLOCA-València, ha modificat l'article 51 de la Llei d'Espectacles per a incloure com a infracció greu, que prescriu als dos anys, la

54. Muñoz Machado, Santiago, Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en los mercados), El Cronista del Estado Social y democrático de derecho, 2010, núm. 9.

55. El Dictamen núm. 779/2009, de 21 de maig, del Consell d'Estat relatiu al projecte de LMLLAASE es refereix precisament a aquesta qüestió: «certament no pot equiparar-se, amb caràcter general, la gravetat que suposa la falsedat amb la que comporta una mera incorrecció o inexactitud».

dedicació dels establiments i instal·lacions a activitats diferents de les indicades en la declaració responsable o document certificat per l'OCA, així com l'obertura d'establiments públics, sense haver presentat davant l'ajuntament la declaració responsable i tota o part de la documentació annexa indicada en la llei.

Cal recordar que la potestat inspectora i sancionadora d'infraccions greus correspon a la Generalitat Valenciana, amb la qual cosa, tal i com està ara mateix previst a la Llei d'espectacles, s'ha exclòs als municipis valencians de poder sancionar als establiments que hagen obert sense efectuar la declaració responsable o, per exemple, que aquesta siga falsa, de tal manera que s'ha limitat l'actuació del ens local valencià a fer de registre administratiu i efectuar la visita de comprovació en el termini d'un més però sense disposar de la potestat sancionadora en el cas que la declaració no fos exacta, sense perjudici del deure de col·laboració amb l'administració autonòmica.

El fet d'haver subsumit els actes de control posterior al inici de l'activitat dintre dels procediments d'inspecció que amb caràcter general pot exercir l'administració, sense preveure un procediment amb entitat pròpia, comporta situacions com que l'ajuntament registrarà les declaracions responsables per a l'obertura d'un bar amb aforament inferior a 500 persones, si s'escau, reclamarà l'esmena de la documentació, farà la visita d'inspecció però no disposarà de la facultat d'iniciar cap procediment sancionador, al ser competent la generalitat valenciana.

Per altra banda, el procediment de control o verificació posterior, hauria d'estar subjecte a les normes de prescripció. Sotmetre de manera contínua i sense límit la comprovació de l'exactitud de les dades manifestacions o documents presentats per al inici d'una activitat, sota l'amenaça d'impossibilitat de continuar l'exercici de la mateixa, podria ocasionar resultats desproporcionats, injustos, contraris a la bona fe, als interessos de tercers, a la confiança legítima o a la seguretat jurídica.

De fet, ens podem trobar amb la paradoxa que amb les autoritzacions, l'administrat disposa d'una garantia com és el silenci administratiu estimatori, mentre que els instruments en que les actuacions de verificació es produeixen a posteriori, i amb l'activitat en funcionament, els procediments de control, queden al marge de qualsevol garantia administrativa, com puga ser la de prescripció de la potestat de l'administració de sotmetre a control posterior en un temps determinat.

Per tant, s'hauria de fixar un termini de prescripció del procediment de control posterior del inici de l'activitat, a partir del qual l'Administració no estarà legitimada per a intervindre amb caràcter desfavorable per al inici de l'activitat i de caducitat en el cas que s'haja iniciat. La previsió d'un termini de prescripció per a iniciar el procediment de control sobre la veracitat de les dades declarades o comunicades, en cap cas impedeix l'exercici de la potestat sancionadora i disciplinària que faculta a l'Administració a instruir un procediment sancionador amb totes les

garanties per la comissió de les faltes previstes a la legislació sectorial, sempre que no hagen prescrit.

El text de l'OROEA de València, al seu article 41.5, relatiu a les activitats susceptibles d'obertura per mitjà de declaració responsable, fixa el termini d'un mes des de l'examen de la documentació presentada pels tècnics municipals, per a realitzar la inspecció de l'establiment. A continuació estableix que s'alçarà una acta de comprovació favorable i s'expedirà la resolució municipal de comprovació favorable que tindrà la consideració de títol habilitant per a l'obertura. En canvi, no preveu expressament el inici del procediment d'inspecció i en conseqüència, cap termini màxim, per a les activitats sotmeses a comunicació prèvia.

I com hem vist, l'article 9 de la Llei d'Espectacles, també ha estipulat en un mes el termini en que l'ajuntament ha de realitzar la visita d'inspecció, de tal manera que si no fes, l'interessat podrà iniciar l'activitat.

Sembla doncs, que tant el legislador autonòmic valencià, com l'Ajuntament de València, ha estipulat de manera expressa un termini màxim per a efectuar la visita d'inspecció, que ha estat establert en un mes, només per a les activitats que s'inicien amb declaració responsable, sense regular, per tant, el control posterior de les activitats iniciades per comunicació prèvia. És curiós que en ambdós casos es vincula la resolució favorable expressa derivada de la visita d'inspecció amb un títol habilitant per al inici de l'activitat, desvirtuant els efectes immediats de la declaració responsable.

C

REPLANTEJAMENT DE L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA I DE LES TAXES MUNICIPALS

Aquestes noves formes d'intervenció exigeixen una revisió de prioritats i objectius, una reassignació de mitjans personals, materials i financers, a banda d'un esforç en el pla formatiu del personal al servei de les administracions i la implantació de mecanismes i tècniques d'autoregulació i control successius habituals en l'ordenació d'importants sectors econòmics. Alguns autors també defenen l'externalització parcial de l'activitat administrativa de verificació, investigació i inspecció en els controls d'accés a l'activitat de serveis i de desenvolupament i pràctica posteriors mitjançant la participació d'entitats de certificació.⁵⁶

És cert que és necessària una reorganització dels mitjans personals i materials i per descomptat la formació, però no té perquè passar necessàriament per l'externa-

56. Fernández Torres, Juan Ramon, Règims d'intervenció administrativa: autorització, comunicació prèvia i declaració responsable, Revista Catalana de Dret Públic, 2011, núm. 42.

lització de l'activitat administrativa, ja que la pròpia estructura administrativa ha de quedar considerablement alleugerida a partir de la simplificació dels procediments, i per tant, tal i com sembla pretendre el legislador europeu i estatal, reforçar les tècniques d'inspecció i sanció. Un bon exemple és el del sistema autodeclaratori del dret tributari, basat en una inspecció efectiva i ben dotada així com en la previsió de fortes sancions i recàrrecs.⁵⁷

Per altra banda, és evident que l'eradicació de nombroses llicències municipals, podia implicar la reducció dels ingressos que generaven les taxes per llicències d'activitat i les urbanístiques necessàries per a implantar una activitat, al ser substituïdes pels règims de comunicació i declaració responsable, que impliquen una intervenció mínima. És per això que donat que l'activitat administrativa es trasllada al control a posteriori del inici de l'activitat, el fet imposable és un altre distint al de la llicència com a tal, per la qual cosa el legislador estatal ha modificat ja en dues ocasions l'article 20.4 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març pel qual s'aprova el text refós de la llei reguladora d'hisendes locals, en endavant (TRLRHL), en el que al seu apartat i) es preveu com a fet imposable «l'atorgament de les llicències d'obertura d'establiment o la realització de les activitats administratives de control en els supòsits en els que l'exigència de llicència fos substituïda per la presentació de declaració responsable o comunicació prèvia».

Les ja minvades arques municipals, es veuran recompensades, al tindre l'opció, prèvia modificació de les ordenances fiscals, d'ingressar una taxa en la que s'impute la despesa ocasionada per l'activitat de control a posteriori de les activitats iniciades per declaració responsable o comunicació. En qualsevol cas, segur que aquestes taxes resulten menys costoses als interessats que el que hagen d'abonar pels serveis d'organismes de certificació administrativa, per l'exercici de funcions de control, inspecció o certificació, que s'estudien en el capítol següent.

57. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. La Ley, 2010. p. 460.

IX

L'EXERCICI DE FUNCIONS PÚBLIQUES DE CONTROL, INSPECCIÓ I CERTIFICACIÓ PER ENTITATS COL·LABORADORES DE CARÀCTER PRIVAT

A

ANTECEDENTS EN MATÈRIA AMBIENTAL I SEGURITAT INDUSTRIAL

Fa anys que la legislació sectorial preveu que l'exercici de les funcions públiques de comprovació, inspecció i control siguen exercides per persones jurídiques privades. El primer reconeixement normatiu de que determinats controls de qualitat s'efectuaren per entitats de certificació i de que les seves conclusions tingueren efectes es va donar en l'àmbit de la seguretat industrial, amb l'aprovació del RD 800/1987, de 15 de maig.

A nivell europeu, s'han anat desplaçant les funcions tradicionals de verificació i inspecció de l'Administració per a reconduir-les, sobre tot, a la certificació i al control per organismes privats. Proliferen els sectors en els que es descobreixen les facilitats de les fórmules de control de compliment de normativa, per part d'entitats col·laboradores privades, com ara, sense ànim exhaustiu, el control i acreditació per entitats privades en les inspeccions tècniques de vehicles, la realització per entitats privades dels certificats que acrediten les aptituds físiques o psicològiques que han de reunir els conductors de vehicles, les auditories ambientals o la gestió ecològica de les empreses.

La utilització d'entitats col·laboradores per a l'exercici de les competències municipals en matèria d'atorgament en llicències és un exemple excel·lent per explicar aquesta classe de tècniques i la seua importància actual. L'Ordenança de l'Ajuntament de Madrid de 29 de juny de 2009, per la que s'estableix el règim de gestió de control de les llicències urbanístiques d'activitats,⁵⁸ en endavant OM de Madrid, és una regulació pionera de la màxima importància que, segurament, generarà un efecte imitació en altres ajuntaments de gran població.⁵⁹

B

RÈGIM LEGAL I JURÍDIC

A nivell estatal, el RDL 19/2012, a la disposició addicional segona ha obert la porta, amb rang legal, a la col·laboració privada amb els ens locals, en règim de con-

58. *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid* de data 6 de juliol de 2009.

59. Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Vol. IV. 1ª Edició. Iustel, 2011. p 717 i següents estudia detalladament el text de l'Ordenança. Cal recordar però que aquesta ha estat anul·lada parcialment per la STSJ de Madrid, de 17 de febrer de 2011.

currencia, de les entitats col·laboradores per a l'exercici de funcions de comprovació de les declaracions responsables i les comunicacions prèvies, al disposar que «per a l'exercici de l'activitat de comprovació dels requisits i circumstàncies esmentats a la declaració responsable o comunicació prèvia regulades a l'article 4 d'aquest Reial decret llei, les corporacions locals competents poden recórrer a la col·laboració privada d'entitats de valoració legalment acreditades, a través de les quals es pot gestionar la totalitat o una part de l'activitat de comprovació. Les entitats esmentades han d'actuar en règim de concurrència. En qualsevol cas, els interessats, als efectes de la valoració dels requisits manifestats a les seves declaracions responsables, o a les seves comunicacions prèvies, lliurement poden fer ús o no dels serveis de les entitats, sense que se'n pugua derivar cap tractament diferenciat per part de l'Administració competent, destinatària de la comunicació.»

L'àmbit de col·laboració que permet el decret llei, se centra en les funcions de comprovació dels requisits i circumstàncies declarades o comunicades a l'administració, que en definitiva duu implícita funcions d'inspecció, qüestionades per la doctrina com veurem a continuació.

En l'àmbit valencià la Llei d'Espectacles, la que a partir de la modificació efectuada per la Llei 2/2012, ha previst l'opció d'acompanyar la declaració responsable d'un certificat emés per un OCA, que permet l'obertura de l'establiment sense necessitat d'esperar el termini d'un mes per a que el personal tècnic de l'ajuntament realitze la visita d'inspecció.

El Decret Llei 4/2012, de 29 de juny, del Consell, pel qual es regulen els organismes de certificació administrativa (OCA) regula de les condicions, requisits i funcions i la creació del registre dels organismes de certificació administrativa (OCA) que, amb independència del lloc del seu domicili, efectuen les funcions de comprovació, elaboració d'informes i certificació en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana en matèria d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.

Al mateix s'ha previst que puguen constituir-se com a OCA:

- Una persona amb la titulació acadèmica requerida amb més de 2 anys d'experiència professional o de 18 mesos si es poseeix formació acadèmica addicional, per a acreditar les activitats recreatives i espectacles amb un aforament inferior a 500 persones, amb una assegurança de responsabilitat civil de 1.800.000 euros.
- Tres persones, de les quals dos han de disposar de 3 anys d'experiència, per a les activitats que requereixen autorització, d'acord amb l'article 10 de la llei d'espectacles, amb un aforament d'entre 500 i 3000 persones en locals coberts o 10.000 persones en locals descoberts, que han de disposar d'una assegurança de 3.000.000 euros.
- Cinc persones amb titulació requerida de les quals almenys tres han de disposar de cinc anys d'experiència. Per a tramitar les activitats que superen les 3000 perso-

nes en locals coberts i les 10.000 en locals descoberts, que han de disposar d'una assegurança de 4.500.000.

- Els col·legis professionals també podran constituir-se com a OCA.

En el moment de finalitzar el treball estava encara pendent de desenvolupament reglamentari i de creació del registre d'OCA, la qual cosa impedia el desenvolupament complet de les mesures agilitzadores que havien justificat la urgència i la necessitat del Decret Llei 2/2012 i que anava a permetre, entre d'altres mesures, el impuls de l'activitat econòmica valenciana.

L'àmbit de col·laboració se centra en la certificació sobre si l'activitat s'ajusta o no a la normativa vigent, que s'ha d'adjuntar a la sol·licitud, la qual du implícita la funció inspectora ja que, de fet, exclou la necessitat d'efectuar-la a l'ajuntament.

C

ARGUMENTACIONS FAVORABLES I DESFAVORABLES A LA COL-LABORACIÓ DE SUBJECTES PRIVATS⁶⁰

En aquest apartat es farà un breu repàs als principals principis en els que es basen les posicions doctrinals favorables i desfavorables a la col·laboració d'entitats privades en l'exercici de funcions públiques, en general, així com els arguments que esgrimeix la mateixa OM de Madrid.

Argumentacions favorables

Els posicionaments favorables a la intervenció d'entitats col·laboradores en l'exercici de funcions privades, es basen en les principis d'eficàcia i en la conveniència de gestionar i assegurar l'aplicació d'activitats administratives de gran complexitat. L'OM de Madrid, a l'exposició de motius, utilitza en certa manera aquest argument.

En segon lloc, també s'argumenta principalment l'agilització dels procediments administratius que tenen impacte en l'activitat econòmica de la ciutat o dels drets dels ciutadans. Hi ha ciutats en que el volum de sol·licitud és molt elevat que requereixen una resposta ràpida i eficient en benefici del interès general. Així mateix, la directiva de serveis inclou també entre els seus objectius principals la simplificació administrativa, i els nous models de regulació, al que contribueix de manera notable la intervenció d'entitats privades col·laboradores.

En tercer lloc, el rigorós procediment d'acreditació i la subjecció a control de les seues funcions per l'administració, així com l'exigència de garanties suficients per tal de respondre responsablement.

60. Cholbi Cacha, Francisco; Merino Molins, Vicente. Autorizaciones para apertura de las actividades en las normativas autonómicas. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011.p. 908

En quart lloc la reglamentació a l'ordenança d'un sistema de garanties basat en els principis d'objectivitat, imparcialitat i independència a l'hora d'exercir les funcions de verificació i control.

Per finalitzar l'argumenti a favor, l'OM de Madrid explica, a l'exposició de motius, la intervenció de les entitats privades, no en el procediment, sinó en la necessitat d'aportar junt a la sol·licitud un certificat acreditatiu del compliment de les condicions exigides per la normativa vigent, és a dir una funció certificadora, a la que s'afegeix un control periòdic de les mateixes.

Posicionaments contraris

Un dels arguments principals en contra de la col·laboració d'entitats privades en el procediment de les llicències és la reserva de l'exercici de funcions públiques al personal funcionari. En efecte, l'article 85.2 de la LRRL estableix que en cap cas podrà prestar-se per gestió indirecta els serveis públics que suposen l'exercici d'autoritat. Així mateix, també la disposició addicional segona de l'EBEP, senyala que són funcions públiques reservades exclusivament a funcionaris les que impliquen exercici d'autoritat, fe pública i assessorament legal preceptiu, funcions entre les que s'inclou l'emissió d'informes tècnics preceptius. L'emissió d'informes tècnics preceptius, que a més a més tenen presumpció de veracitat iuris tantum, i la funció inspectora també s'incardina entre les funcions l'exercici de les quals implica la participació directa i indirecta de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'estat i de les administracions públiques, atribuïdes per llei, en concret per l'article 9 de l'EBEP, únicament al funcionari públic. S'entén, per tant, que les entitats col·laboradores en els procediments d'atorgament de llicències estan exercint potestats públiques i no una simple participació en la documentació a aportar.

En segon lloc, en relació amb l'anterior argument, s'esgrimeix que l'exercici de les funcions que impliquen una participació directa o indirecta de les potestats públiques per funcionari públic, està motivat, precisament, pel respecte als principis d'independència, objectivitat, imparcialitat i legalitat que ha de presidir tota actuació pública, com ho són tots els aspectes essencials que contribueixen a la formació de la voluntat dels òrgans decisoris.

La relació clientelar, previ pagament, de l'interessat amb l'entitat col·laboradora, és altre dels arguments contrari. De fet és un dels principals aspectes que permet qüestionar la neutralitat, objectivitat o imparcialitat del certificat. Si les entitats col·laboradores foren contractistes de l'administració, el sistema seria més objectiu.

Per finalitzar, s'argumenten les diferents conseqüències jurídiques, a nivell de responsabilitat, entre les actuacions del funcionari públic i un subjecte particular. Per

tots es sabut que l'article 145.2 que la responsabilitat en que haja pogut incórrer l'administració haurà de repercutir-se a les autoritats o funcionaris quan hagen actuat amb dol culpa o negligència greus, a més de la disciplinària. Tal vegada, la repressió penal del funcionariat públics que prevarique al emetre els informes tècnics, siga un mecanisme repressor que l'estat imposa, per tal de protegir béns jurídics com l'ordenació del territori i el medi ambient, i per evitar conductes corruptes indesitjables que són, entre d'altres les que han servit per justificar la incursió d'entitats privades en els procediments d'atorgament de llicències.

D

GARANTIES I CONTROLS DAVANT L'ACTUACIÓ DE LES ENTITATS COL-LABORADORES

Al dret intern, no hi havia pràcticament cap normativa d'administració general, en que s'abordara el règim jurídic general de les entitats col·laboradores a les que s'encommenen funcions públiques. La LRJPCAT ha estat una de les primeres normes que ho ha fet i ha dedicat 11 articles, al Capítol II del Títol VII, a les Entitats col·laborades.

Ens trobem davant una habilitació directa de l'exercici de funcions públiques d'inspecció i control, amb un contingut d'autoritat, per entitats privades. Aquesta habilitació o encàrrec de funcions que impliquen l'exercici de poders públics només pot fer-se mitjançant llei.⁶¹

La LRJPCAT ha situat les funcions de control i inspecció, com a activitats que comporten l'exercici de funcions públiques, en tant que són qualificades de funcions públiques (articles 88.2, 89 i 90.1) o potestats administratives (article 88.1) i reconeix a les actes, informes i certificacions d'aquestes entitats col·laboradores la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració encarregat d'aquestes funcions (article 95.3).

Un aspecte essencial del règim jurídic de les entitats de col·laboradores és el relatiu a les garanties davant les mateixes. La manera més simple és la de procurar una conversió d'aquestos actes en actes de rellevància administrativa, per tal que puguen ser coneguts per l'administració supervisora i si s'escau impugnar-los davant la jurisdicció contenciós administrativa. Muñoz Machado⁶² defén aquesta posició i l'exemplifica amb l'article 42.6 del Reglament de 1995 en matèria de qualitat i seguretat industrial que resol que en cas de desacord de l'interessat amb l'entitat d'acreditació, pot manifestar-ho a l'Ad-

61. Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Vol. IV 1ª Edición. Iustel, 2011. p 721.

62. Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Vol. IV.1ª Edición. Iustel, 2011. p 722-723.

ministració pública que la va designar, la qual donarà audiència a l'interessat, requerirà els antecedents a l'entitat d'acreditació i comprovarà l'adequació dels procediments i resoldrà en el termini de tres mesos sobre la conformitat o no de l'actuació de l'entitat. Aquesta és també l'opció per la que aposta la LRJPCat a l'article 96.

Per tant, poden afirmar que en casos de conflicte, les relacions entre el titular de l'activitat o tercers afectats i la entitat col·laboradora, s'han d'administrativitzar. S'ha de preveure un sistema de infraccions i de sancions per tal que l'interessat, l'empresa o tercers, pugui reclamar davant l'entitat col·laboradora i en cas de no quedar satisfet, traslladar la reclamació davant l'administració i si s'escau esgotada la via administrativa, iniciar la via de la jurisdicció contenciós administrativa.

E

RÈGIM DE RESPONSABILITAT

La responsabilitat és altres dels aspectes que pot resultar problemàtic en relació amb els nous instruments d'intervenció com declaracions responsables i comunicacions, a partir com a mínim de tres supòsits l'ordinari, és a dir aquell en que es presenta la declaració o comunicació, és correcta i es realitza visita de comprovació i és favorable. En segon lloc, els supòsits en que no es realitza visita d'inspecció i el tercer supòsit aquell en el que ha intervingut una entitat col·laboradora.

Per als dos primers supòsits, en els que no intervenen les entitats col·laboradores l'OROEA València, al article 31, determina que l'esquema tècnic justificatiu ha d'estar subscrit per tècnic competent redactor del projecte en què es responsabilitza de l'ajust a la normativa vigent del projecte, el local, les seues instal·lacions i l'activitat a desenrotllar.

Tot seguit, entra a regular sobre el règim de responsabilitat (article 35), al atribuir la mateixa, als tècnics firmants de la documentació tècnica en relació amb l'ajust a la normativa, i en relació amb la correcta realització de les obres i instal·lacions, als tècnics que les dirigeixen. I als tècnics firmants de les certificats, respecte a la seua exactitud i veracitat.

Per altra banda, els titulars o prestadors són responsables, durant el desenrotllament de les activitats, del compliment de mantindre les instal·lacions d'acord amb les condicions en què van ser concedits els títols habilitants corresponents durant tota la vigència dels mateixos, així com del funcionament correcte de l'activitat.

Un traspass de tota responsabilitat, mitjançant Ordenança, als tècnics i prestadors de les activitats, per altra banda raonable, amb la filosofia de les tècniques de declaració responsable i comunicació prèvia.

Pel que fa al tercer supòsit, en relació amb la responsabilitat de les entitats col·laboradores, Santiago Muñoz Machado defèn que aquestes han de respondre tant davant

l'Administració amb la que col·labora, com davant els subjectes privats o empreses amb les que es relaciona i que li són imputables els danys i perjudicis que ocasione en ambdues direccions. La garantia de que respondran, s'estableix mitjançant l'exigència de que subscriuen pòlisses de crèdit sense límit de responsabilitat.⁶³

La irrupció de les entitats col·laboradores certificadores, en matèria de llicències urbanístiques i per a l'exercici de les activitats de serveis, com a panacea de la simplificació administrativa, pot generar frustració als interessats i la pròpia administració per les altes expectatives generades. Caldrà veure els resultats, però d'entrada, potser el temps d'espera disminueix, i suposadament tampoc hi haurà cap lucre cessant que implica l'impossibilitat d'obrir, però al mateix temps s'incrementen els costos que implica el pagament per la prestació de serveis de les entitats col·laboradores i el temps d'espera i burocràcia a la que també poden quedar sotmesos els seus clients. El prestador, podrà triar, i en la situació econòmica actual, tot condueix a pensar que, en el cas valencià, triarà esperar com a màxim un mes a que l'ajuntament realitze la visita d'inspecció. Menys costos i major seguretat.

La simplificació administrativa per tal d'eliminar traves burocràtiques és un dels principals objectius de la directiva de serveis. I la simplificació es pot abordar des de vessants com la reducció legal de terminis, acompanyada de un increment en la inversió en recursos humans i materials, la implantació definitiva de l'administració electrònica, que tant costos pot abaratir en ambdues direccions, i amb la necessària modificació del règim de responsabilitat patrimonial per tal de fer efectives les indemnitzacions en cas de dilacions. La concentració d'esforços en aquests objectius, acompanyats d'una forta inversió econòmica, farien innecessaris la introducció de nous instruments que no acaben d'encaixar en el sistema administratiu així com l'entrada en joc d'entitats privades, que si bé és cert, ja està consolidat en altres sectors, ho estan sota sospita permanent d'imparcialitat i que serien més objectives amb una relació contractual administrativa. També és cert que la inversió en més recursos humans i materials per tal de dur a terme una efectiva simplificació administrativa, no acaba d'enquadrar en els temps que corren, ja que, evidentment, implicaria un increment de despesa per a la ciutadania en general, mentre que, la certificació privada només suposa un increment de costos al particular que requereix dels seus serveis. Caldrà avaluar, en futur, la repercussió real sobre els costos de l'empresariat, si realment els redueix, si incentiva la creació d'empreses, així com els riscos (o no) que pot implicar a la ciutadania en general. Tot indica que els costos es reduiran més per la reducció de terminis i modernització de l'administració, que per la introducció de nous instruments com la declaració responsable, la comunicació o la certificació per entitats col·laboradores.

63. Muñoz Machado, Santiago. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. 1ª Edición. Iustel, 2011. Vol. IV. p 721.

X

**LA REGULACIÓ DELS INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ
AMBIENTAL PER LES ORDENANCES MUNICIPALS
VALENCIANES**

A APROVACIÓ D'ORDENANCES MUNICIPALS

La tardana transposició de la DIRSE pel govern espanyol i les Corts Generals, i l'actuació extratemporal del govern valencià i les corts valencianes a l'hora d'incorporar els instruments com la declaració responsable i la comunicació prèvia a la legislació sectorial valenciana, que no ha tingut lloc fins el juliol de 2010, en l'àmbit de les llicències urbanístiques, amb l'aprovació de la Llei 12/2010, de 21 de juliol, de la Generalitat, de mesures urgents per a agilitzar l'exercici d'activitats productives i la creació d'ocupació i el 4 de desembre del mateix any quan entra en vigència la Llei 14/2010, d'Espectacles, que inclou el procediment d'obertura mitjançant la declaració responsable. Però no és fins el 17 de gener del 2012, que entra en vigència DL 2/2012, quan realment els municipis al País Valencià, disposen d'una normativa sectorial adaptada en l'àmbit de les activitats.

Consultats els butlletins oficials de la circumscripció d'Alacant, Castelló i València, sobre l'aprovació d'ordenances municipals per tal d'adaptar a la normativa de serveis, el règim i procediments d'autoritacions municipals, relacionades amb l'obertura d'un establiment, dóna com a resultat la taula que s'adjunta tot seguit, sense perjudici del marge d'error que haja pogut ocasionar l'exclusió d'alguna ordenança pels criteris de cerca.⁶⁴

A simple vista de la taula, es poden extreure diverses conclusions:

La primera és que molts pocs municipis del País Valencià, han aprovat ordenança municipal relativa a l'adaptació de les autoritzacions o llicències d'obertura a la normativa de serveis i a la tramitació de les declaracions responsables i les comunicacions. D'acord amb aquesta cerca als Butlletins Oficials d'Alacant, Castelló i València, gairebé tres anys després de la finalització del termini per a transposar la DIRSE, només haurien aprovat alguna ordenança municipal 71 municipis: 34 dels 141 municipis d'Alacant (24,11%), 7 dels 135 municipis de Castelló (5,19%) i 30 dels 266 municipis de la circumscripció de València (11,28%).

64. Els criteris de cerca als BOP València i d'Alacant han estat la d'incloure al cercador com a paraules claus al sumari: declaració responsable, «declaracions responsables», «comunicació prèvia», «comunicacions prèvies» i «licència ambiental» i «licències», en castellà. AL BOP Castelló, s'ha hagut de mirar tots els sumaris. Els paràmetres temporals de la cerca han estat entre l'1 de gener de 2010 i 25 de setembre de 2012.

RELACIÓ D'ORDENANCES MUNICIPALS QUE REGULEN LA DECLARACIÓ RESPONSABLE						
CIRCU MSCRIPCIÓ	DATA PUBLICACIÓ BOP	Nº BOP	MUNICIPI	OBJECTE DE L'ORDENANÇA	HABITANTS (2011)	PARTIT DE L'ALCALDIA
A	15/02/2010	58	Alacant	Procediment per a l'atorgament de llicències urbanístiques i ambientals i figures afins.MODIFICACIÓ 23/03/2012	334329	PP
A	23/12/2010	244	Sant Vicent del Raspeig	Declaración responsable para la ejecución de determinadas obras menores	54531	PP
V	31/12/2010	310	Gestalgar	Procedimiento de declaración responsable de ejecución de obras de reforma.	817	PSOE
V	17/02/2011	40	Sagunt	Declaración responsable para la ejecución de obras de reforma de edificios, construcciones e instalaciones	65595	PP
A	06/04/2011	68	Benissa	Tramitación de obras menores mediante Declaración responsable	13536	PP
V	19/04/2011	92	Emperador	Declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones o instalaciones (obras menores).	637	PSOE
V	21/04/2011	94	Alzira	Licencias Urbanísticas, Ambientales y de Apertura.	44752	PP
V	12/05/2011	111	Manises	Aprobación provisional Declaración responsable para la ejecución de obras.	30747	PP
A	24/05/2011	161	Dénia	Llicències Urbanístiques, declaracions responsables, comunicacions prèvies i altres actes	44726	PP
V	02/06/2011	129	la Yesa	Procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones o instalaciones (obras menores)	265	PP
V	23/06/2011	147	Paterna	Declaración responsable para la ejecución de obras menores, comunicación ambiental, cambio de titularidad de actividades y solicitud de licencia de apertura del municipio de Paterna.	66948	PP
A	01/07/2011	124	Balones	Declaración responsable en las obras menores	162	PP
A	12/07/2011	131	Benimarfull	Declaración responsable en las obras menores	408	PP
A	02/08/2011	146	Benimassot	Declaración responsable en las obras menores	129	PSOE
A	03/08/2011	147	Alqueria d'Asnar	Declaración responsable en las obras menores	508	PSOE
A	25/08/2011	162	Benasau	Declaración responsable en las obras menores	178	PSOE
A	20/09/2011	180	Quatretondeta	Declaración responsable de las obras menores	114	PSOE
V	20/10/2011	249	Bètera	Declaración responsable para la ejecución de obras menores.	21512	PP
A	02/11/2011	210	Benillup	Declaración responsable en las obras menores	97	PP
V	04/11/2011	262	Xella	Procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones o instalaciones	2798	PSOE
A	17/11/2011		Castell de Castells	Declaración responsable en obras menores	516	PP
A	17/11/2011	221	Sagra	Declaración responsable en las obras menores	454	PP
V	25/11/2011	280	Iatova	Procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras menores.	2168	PP
A	28/11/2011	228	Benifato	Declaración responsable en las obras menores	201	PP
A	28/11/2011	248	Ibi	Declaración responsable de las obras menores	23683	PP
A	29/11/2011	229	Daya Vieja	Declaración responsable en las obras menores	1988	UPDN+ PSOE
A	30/11/2011	230	Vall de Laguar, la	Declaración responsable para la ejecución de obras menores	961	PP
A	02/12/2011	232	Finestrat	Tramitación de obras menores mediante declaración responsable	6807	PP
A	07/12/2011	234	Beniardà	Declaración responsable en las obras menores	222	PSOE

A	07/12/2011	234	Gorga	Declaración responsable en las obras menores	254	PSOE
C	08/12/2011	150	Almenara	Ordenanza reguladora de la declaración responsable para la ejecución de determinadas obras menores	6102	PSOE
A	12/12/2011	236	Montfort del Cid	Tramitació de llicències urbanístiques i ambientals	7771	PP
A	20/12/2011	242	Beniarbeig	Declaración responsable para determinadas obras menores	1883	PP
V	23/12/2011	304	Olocau	Procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones o instalaciones (obras menores).	1517	PSOE
V	24/12/2011	305	Beniatjar	Modificación de la ordenanza reguladora de la declaración responsable para ejecución de obras.	271	Compromís
V	24/12/2011	305	Alfarrasí	Procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones e instalaciones	1299	PP
A	26/12/2011	246	Confrides	Declaración responsable en las obras menores	315	CDL
V	26/12/2011	306	Pinet	Declaración responsable para la ejecución de obras de reforma de edificios, construcciones o instalaciones.	182	PP
C	27/12/2011	158	Peníscola	Ordenanza reguladora de la declaración responsable para la ejecución de obras de reforma de edificios, construcciones o instalaciones	25945	PP
V	29/12/2011	309	Castielfabib	Solicitudes de licencias urbanísticas, ambientales y de apertura, declaración responsable y comunicación previa	342	PP
C	29/12/2011	159	Castelló	Ordenança Municipal Reguladora del Procediment de llicències i Declaracions Responsables per a obres Menors i Ocupació de Via Pública Vinculada	180114	PP
C	19/01/2012	8	Bejís	Ordenanza reguladora del procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones (obras menores)	423	PP
V	25/01/2012	21	Serra	Declaración responsable para la ejecución de obras de reforma de edificios, construcciones o instalaciones	3349	PSOE
V	26/01/2012	22	Terrateig	Declaración responsable para la ejecución de obras de reforma de edificios, construcciones o instalaciones	330	PP
A	31/01/2012	21	San Miguel de Salinas	Tramitación de obras menores mediante Declaración responsable	7862	PP
A	14/02/2012	31	Xàbia	Declaración responsable para la ejecución de determinadas obras menores	32469	PSOE
A	22/02/2012	37	Poblenou de Benitaxell	Declaración responsable en las obras menores	5568	Compromís
A	08/03/2012	48	Asp	Tramitació de llicències urbanístiques	20292	PSOE
A	21/03/2012	56	Redovan	Declaración responsable ejecución actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo y de la comunicación previa a la licencia de apertura de instalaciones y actividades	7522	PP
V	03/04/2012	80	Benaguasil	Tramitación y concesión de los instrumentos de intervención ambiental y de las licencias de apertura para espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.	11295	PP
V	10/04/2012	85	Riba-roja de Túria	Declaración responsable para la ejecución de obras menores, comunicación ambiental, cambio de titularidad de actividades y comunicación previa a la apertura de una instalación de este municipio.	21094	PP
V	26/04/2012	99	Torreblanca	Declaración responsable para la ejecución de obras de reforma, construcciones o instalaciones.	5718	PP
A	27/04/2012	80	Vall de Gallinera, la	Procedimiento de declaración responsable para ejecución de obras menores	694	PP
V	04/05/2012	106	Otos	Procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras de mera reforma de edificios, construcciones e instalaciones (obras menores).	490	Compromís
A	08/05/2012	86	Benejuzar	Procedimiento de declaración responsable en las obras menores	5459	PP
V	10/05/2012	111	Alaquàs	Solicitud y concesión de licencias de obras a través del régimen de	30235	PSOE

C	16/05/2012	56	Calig	Ordenanza reguladora sobre declaración responsable en las obras menores	2236	PSOE
A	17/05/2012	93	l'Alfàs del Pi	Procedimiento de declaración responsable en las obras menores	21670	PSOE
A	23/05/2012	82	Teulada	Modificación Tramitación de obras menores mediante Declaración responsable	14722	PP
V	29/05/2012	127	Xiva	Declaración responsable y comunicaciones previas	15072	PP
V	30/06/2012	155	Alzira	Ordenanza municipal de solicitudes de licencias urbanísticas ambientales y de apertura. Declaración responsable y comunicación previa. MODIFICACIÓ.	44752	PP
A	03/07/2012	125	Altea	Ordenanza reguladora del procedimiento de declaración responsable	24056	PP
V	16/07/2012	168	València	Ordenanza reguladora de obras de edificación y actividades	798033	PP
C	24/07/2012	88	Almassora	Ordenanza municipal reguladora del procedimiento para la ejecución de la obras y la ocupación de las edificaciones sujetas a declaración responsable, así como ocupación de la vía pública vinculada a obras	25945	PP
V	31/07/2012	181	Antella	Aprobación modelo normalizado de "Declaración Responsable de Obra Menor"	1490	GdA
C	31/07/2012	91	Peníscola	Ordenanza reguladora de actividades	8094	PP
V	10/09/2012	216	Aras de los Olmos	Ordenanza reguladora de la concesión de licencias de edificación y régimen de declaración responsable de obras de modificación o reforma	442	PSOE
A	18/09/2012	179	Arzsubia	Ordenanza reguladora del procedimiento de declaración responsable para la ejecución de obras menores	730	IAF
V	18/09/2012	223	Tavernes Blanques	Ordenanza reguladora de la solicitud y concesión de licencias de obras menores a través del régimen de declaración responsable	9305	PP
V	22/09/2012	227	Mislata	Ordenanza reguladora de la declaración responsable para la ejecución de obras	43657	PSOE
V	25/09/2012	229	Bugarra	Ordenanza municipal reguladora del procedimiento de declaración responsable para la ejecución de actuaciones urbanísticas	835	PP

La segona, és que fins desembre de 2010, un any després de la finalització de la data límit per transposar la DIRSE, gairebé cap municipi valencià (excepte Alacant que va ser del tot pioner i es va avançar a l'aprovació de la normativa sectorial autonòmica), va transposar la Directiva, ja que no disposaven de cap referència normativa sectorial. En efecte, es pot observar que la data en que comencen a aprovar-se ordenances municipals és en desembre de 2010, a partir de l'aprovació de la Llei 12/2010, de 21 de juliol, de la Generalitat, de mesures urgents per a agilitzar l'exercici d'activitats productives i la creació d'ocupació, que va incloure les tècniques de la declaració responsable i les comunicacions prèvies en l'àmbit de les llicències urbanístiques.

Per tant, una tercera conclusió relacionada amb l'anterior, és que la gran majoria de les Ordenances municipals que aproven els municipis valencians, regulen les declaracions responsables i comunicacions prèvies en l'àmbit de les llicències urbanístiques (sense ombrejat).

En l'àmbit de les activitats, és el 4 de desembre quan entra en vigència la llei 14/2010, d'Espectacles, que inclou el procediment d'obertura mitjançant la declara-

ció responsable. Però sembla que el increment de les ordenances aprovades que també inclouen les activitats (ombregat verd i taronja) es produeix a partir de l'entrada la vigència del DL 2/2012, el 17 de gener.

S'observa un predomini dels municipis de menys de 1000 habitants. Sorpren d'una banda, que dels municipis estudiats, un 49,3 % tinguen menys de 5000 habitants (35 casos), que són, els que a priori, tenen menys recursos humans i materials per tal d'actualitzar la seua normativa; mentre que de l'altra, es troben a faltar municipis importants de València i Alacant amb molts més recursos tècnics i de personal per poder dur a terme aquesta actualització normativa.

Per finalitzar es pot concloure, que l'aprovació d'ordenances municipals per a l'adaptació de les llicències municipals a la DIRSE, no respon majoritàriament a cap color polític, ja que consten governs municipals proporcionals al mapa polític municipal, encara que amb cert predomini del PP.

B

HETEROGENEÏTAT DE CRITERIS. ANÀLISI DEL CONTINGUT D'ALGUNES DE LES ORDENANCES MUNICIPALS VALENCIANES.

Examinat el contingut d'algunes de les Ordenances municipals dels municipis més rellevants es pot observar la disparitat de criteri procedimental a l'hora d'establir un termini de d'esmena o no, així com del diferent grau d'exigència de documentació. Per exemple, a l'ordenança d'Alacant, es preveu un informe dels tècnics municipals que es pronuncien sobre el contingut del projecte, en el termini d'un mes, que finalitza amb una resolució favorable o desfavorable al inici de l'activitat, amb una clara reminiscència a les autoritzacions prèvies, mentre que a l'ordenança de València, es limita a ordenar que es realitze la comprovació de que la documentació s'adapta als annexos que consten a la mateixa ordenança. Benaguasil considera que trascorregut 15 dies des de la presentació del a comunicació prèvia, sense pronunciament per part de l'Ajuntament, està habilitat per a l'exercici de l'activitat; Dènia preveu un termini de 5 dies per a comprovar la documentació, a partir dels quals la declaració responsable tindrà efectes i podrà iniciar les obres, fixant la necessitat de la seua comprovació i informe de conformitat; Riba-roja del Túria estableix el termini previ d'un mes per a l'exercici de l'activitat «excepte que s'acorde amb caràcter previ l'habilitació».

Algunes ordenances municipals s'han preocupat més per introduir, de manera forçada, la declaració responsable i la comunicació prèvia, que d'avaluar la seua normativa i procediments per tal d'eximir a l'interessat en implantar una activitat econòmica de càrregues administratives innecessàries i agilitzar els procediments de tramitació.

També s'observa que hi ha aspectes que les ordenances han hagut de suplir allò que hauria d'establir la legislació sectorial autonòmica, a falta de regulació més àmplia per la

mateixa, sense que siga objecte de la seua competència, com per exemple la determinació de la responsabilitat que inclou l'Ordenança municipal de l'Ajuntament de València.

Així mateix, hi ha un element important, que hem destacat al treball, com és la delimitació de les activitats que han de quedar subjectes al règim de llicència ambiental, d'acord amb la normativa de serveis. Recordem que l'article 6 de la LPCQA- València estableix la subjecció a llicència de les instal·lacions en que es desenvolupe alguna de les activitats no sotmeses a autorització ambiental integrada i que figuren en la relació d'activitats que s'aprovarà reglamentàriament.

Les ordenances municipals són reglaments d'àmbit municipal, en una posició especial en el sistema de fonts fruit de la seua naturalesa de potestat normativa autònoma basada en la seua legitimació democràtica i com a manifestació de l'autonomia municipal. I algun ens local, com València, en absència de desenvolupament autònom, ha regulat les activitats subjectes a llicència ambiental, a declaració responsable i a comunicació prèvia (article 40). Així mateix, València també ha establert en dos mesos el termini màxim de resolució de les llicències ambientals, en una línia més adient amb la normativa de serveis i segurament marcant l'horitzó que seguirà la futura reforma de la LPCQA-València (recordem que la LPCQA-València, el fixa en sis mesos).

La situació descrita, pot plantejar un interrogant: implica un tracte discriminatori per a les empreses que pretenguen implantar-se en altre municipi, diferent de la ciutat de València, la subjecció d'una activitat que estiga inclosa al Nomenclàtor d'activitats qualificades i per tant, subjecta a llicència ambiental i que a València es tramite mitjançant declaració responsable? I que s'establisca un termini de resolució molt més elevat en un municipi que en altre? O es tracta simplement d'una incentivació a que les empreses s'instal·len en una població determinada? Entenc que el que realment implica és un incompliment per part dels municipis que no han adaptat la seua normativa per tal d'orientar-la cap a la reducció de terminis i la simplificació, donat que la legislació autònoma tampoc ho ha fet.

Així mateix, destaca, en general, l'absència de regulació del procediment de control posterior a l'inici de l'activitat. Aquesta qüestió podria explicar-se perquè el manament exprés als municipis per tal que regulen un procediment de comunicació i control posterior no arriba fins el 6 de març del passat any.

També és destacable l'absència, en general, del desenvolupament relatiu a l'accés electrònic a les activitats de serveis i al sistema de finestra única.

Caldria posar de relleu la importància del paper dels ens supramunicipals amb funcions d'assistència als municipis i de la federació valenciana de municipis i províncies per tal d'impulsar l'adaptació definitiva a la normativa de serveis amb totes les garanties que s'han analitzat en aquest treball. I per altra banda, per tal d'aprovar

reglaments orgànics tipus que continguen les exigències procedimentals d'avaluació prèvia dels normes així com per tal d'ajudar, si s'escau, a realitzar després les avaluacions d'impacte normatiu.

El darrer RDL 19/2012, que ha aprovat el govern espanyol ha inclòs a la disposició addicional primera com a accions de col·laboració de les administracions públiques la declaració d'intencions de que «L'Estat ha de promoure amb l'associació d'ens locals d'àmbit estatal amb més implantació l'elaboració d'un model tipus de declaració responsable i de comunicació prèvia, de que, les administracions públiques han de cooperar per promoure l'elaboració d'una ordenança tipus en matèria d'actes de control i intervenció municipal que ha de tenir en compte el contingut del títol I d'aquest Reial decret llei en relació amb l'activitat de comerç detallista.» El govern espanyol oblida completament les competències i la regulació autonòmica en la matèria i en conseqüència la impossibilitat una ordenança tipus. Hauria d'haver sigut doncs, la federació de municipis i províncies valenciana la que hagués tingut que impulsar a finals de 2009, l'aprovació d'ordenances per part dels municipis valencians per tal d'adaptar la seua normativa a la directiva de serveis i de models de declaració responsable, així com les modificacions pertinents per tal d'adequar-la a les modificacions normatives que s'han succeït des d'aleshores. No ha estat així però encara hi són a (des)temps.

XI

**NECESSITAT DE REFORMA LEGISLATIVA ESTATAL I
AUTONÒMICA**

Després de l'aprovació, per part de l'estat, de tres lleis i un Reial Decret Llei, pendent de convalidar, i de dos decrets legislatius i una llei per part de les Corts Valencianes, podem concloure que cal l'aprovació de més reformes per tal d'ordenar i clarificar una sèrie de qüestions que s'han anat analitzant i que s'intenten sistematitzar tot seguit.

Pel que fa a la regulació legislativa valenciana:

- Cal que la es determine per llei,⁶⁵ (article 5 de la LLAASE) els criteris pels quals les activitats econòmiques (de serveis) ha d'estar subjectes a autorització.

- Cal aprovar un nou nomenclàtor que s'adapte a la CNAE 2009 i a les condicions recollides al Reglament d'aprovació de la NACE Rev 2 i amb això, per una banda, revisar les activitats que es consideren molestes, insalubres i perilloses i en conseqüència, sotmeses a llicència ambiental, i per altra banda, actualitzar les activitats econòmiques que es duen a terme avui en dia, que no són les mateixes que el 1990, quan es va aprovar el Decret 54/1990, de 26 de març pel qual s'aprova el Nomenclàtor d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses.

- Modificar el Decret 127/2006, de 15 de setembre del Consell, pel qual es desenvolupa la LPCQA-València, ja que cal adaptar-lo a la normativa de serveis i regular els aspectes procedimentals relatius a la tramitació de les declaracions responsables, les comunicacions prèvies i el control posterior.

- En relació amb la LPCQA-València:

- o Determinar les dades i documents que es consideren essencials en la declaració responsable i la comunicació prèvia, o si es considera que forma part de l'autonomia local, incloure la previsió legal sobre la necessitat de que els ens locals determinen a les seves ordenances la documentació i requisits tècnics dels projectes que consideren essencials.

- o Cal abordar la graduació dels incompliments en la presentació de la declaració responsable i la comunicació prèvia i de les conseqüències de tal manera que no impliquen necessàriament la clausura immediata de l'activitat.

- o Pel que fa a la tramitació conjunta amb les llicències d'obra i activitat, d'ocupació de via pública o qualsevol altra autorització prèvia, necessària d'acord amb les lleis,

65. Entenc que hauria de ser la LPCQ-València o llei que la substituïssa.

caldrà precisar que en els casos en que l'obra estiga sotmesa a llicència, aquesta es tramitarà prèviament a la declaració responsable o la comunicació prèvia.

- Preveure la possibilitat que les ordenances regulen procediment d'informació pública per garantir els drets de tercers interessats
- Regular el procediment dels actes posteriors de verificació i control:
 - El seu inici, instrucció, acabament
 - Les garanties.
 - La fixació d'un termini màxim per a realitzar-lo.
- Regular la intervenció de les entitats col·laboradores quan realitzen funcions públiques de certificació, comprovació i inspecció i la intervenció de l'Administració en cas de controvèrsia entre l'interessat o tercers i l'entitat col·laboradora:
 - Audiència prèvia
 - Reclamació d'antecedents
 - Resolució en un termini màxim de tres mesos recurrible davant el contenciós administratiu.
 - Sistema d'infraccions i sancions
 - Obligació de respondre mitjançant pòlisses de crèdit sense límit de responsabilitat.

En relació amb la LRJPAC:

- Incloure un Títol relatiu a les declaracions responsables, comunicacions prèvies i el procediment de control.
- Establir el sistema de responsabilitat patrimonial per a les comunicacions prèvies, declaracions responsables i en relació amb les entitats col·laboradores.
- Regular la intervenció de les entitats col·laboradores en l'exercici de facultats públiques de certificació, control i inspecció.

En relació amb la LRBRL:

- Revisió de la regulació del procediment general d'elaboració de normes locals per tal d'incloure la necessitat d'avaluació prèvia i posterior de l'impacte normatiu en relació amb la DIRSE.

- Així mateix, la llei pressupostària de cada anys hauria de preveure un programa específic, amb una dotació adequada per a les administracions locals, per tal d'impulsar de forma decidida la simplificació administrativa, amb la previsió de totes les despeses que duu aparellades.

XII

CONCLUSIONS

La transposició de la DIRSE a la normativa estatal autonòmica i municipal s'ha centrat en bona part en restringir l'ús de les autoritzacions per a la instal·lació d'una activitat sota la concepció de que les autoritzacions són un mal en sí mateix, que no es poden admetre si no és de forma excepcional. I l'autorització no té perquè ser un mal en sí mateix, si per al seu ús, s'aplica el principi de proporcionalitat i s'estableixen requisits clars i objectius, se suprimeixen terminis excessius (màxim un mes o dos, depenent dels casos), la concessió de la mateixa per silenci administratiu, la simplificació efectiva i real dels procediments i la implantació de l'administració electrònica i la finestreta única, amb una dotació econòmica important als pressupostos per tal de fer-ho efectiu.

- Els ens locals s'han vist immersos en una complexa situació derivada del procés de transposició de la DIRSE, ja que la normativa interna s'ha aprovat tardana i insuficientment i ha ampliat l'abast de la DIRSE a altres matèries que no són serveis.

- La regulació normativa de la declaració responsable i la comunicació prèvia és molt escassa. Són procediments de caràcter reglat que es formalitzen mitjançant models dels quals hauran de disposar l'Administració i ha de tindre permanentment publicats i actualitzats. Són instruments íntimament relacionats amb la simplificació administrativa i l'administració electrònica.

- Pel que fa al concepte i el règim jurídic, la declaració responsable i la comunicació prèvia són actes jurídics, de caràcter privat, desenvolupats sota la responsabilitat del seu emissor, que habiliten per a l'exercici d'un dret o una activitat, amb eficàcia pròpia, externa i jurídic-pública, sempre que estiguen degudament complimentats i es complisca amb els requisits establerts per les normes sectorials reguladores de la matèria. No precisen d'ulterior confirmació administrativa, però estan subjectes a un control administratiu posterior, talment com les autocertificacions.

- La distinció entre la declaració responsable i la comunicació prèvia no ha quedat clara a la legislació estatal bàsica de transposició però es pot concloure que:

- A la declaració responsable, és innecessari, que l'interessat entregue a l'Administració la documentació, però sí que la tinga disponible. No està prevista legalment la presentació posterior a l'inici de l'activitat i requereix inspecció per a desplegar els seus efectes.

- En les comunicacions prèvies, sí que s'entrega la documentació a l'administració. Així mateix, pot presentar-se dintre d'un termini posterior al inici de l'activitat

quan la legislació ho haja previst expressament. Té efectes immediats que possibiliten l'obertura de l'activitat.

- La introducció d'institucions derivades d'un model anglosaxó, en un sistema que s'incardina en el dret continental francès, genera un procés de transposició molt més complex derivat de la convivència, dintre de l'àmbit les activitats, de dos models oposats que generen inseguretats jurídica en les diferents parts interessades.

- Per tal de dotar de major seguretat jurídica a l'interessat en iniciar un procediment mitjançant la declaració responsable i la comunicació prèvia, als propis ens locals i als tercers interessats, cal dotar l'aparell normatiu de les garanties necessàries.

- Cal incidir especialment en el desenvolupament normatiu dels procediments de verificació i control posterior pels ens locals i per les entitats col·laboradores, fins ara poc desenvolupats i definits, per tal de dotar-los també de més seguretat jurídica.

- S'ha de definir i delimitar el sistema i grau de responsabilitat de les persones que presenten una comunicació prèvia, una declaració responsable, dels tècnics facultatius autors dels projectes i certificats que acrediten que la instal·lació s'adequa a la normativa vigent i de les entitats col·laboradores. Així mateix s'ha d'aclarir la responsabilitat *in vigilando* de l'administració en els casos en que tercers hagen instat la supervisió de l'activitat de control.

- La majoria dels municipis del País Valencià no ha abordat la regulació dels procediments d'inici d'activitats mitjançant declaració responsable i comunicació prèvia. És necessari un impuls per part de la federació valenciana de municipis i províncies amb l'aprovació d'ordenances tipus i models de declaració responsable i comunicació prèvia. Així mateix, queda palesa la necessitat d'abordar l'accés electrònic i la finestreta única.

- La legislació valenciana en matèria d'activitats requereix una revisió global i en profunditat que actualitze el nomenclàtor d'activitat i regule els procediments i garanties, la intervenció de les entitats col·laboradores, la graduació dels incompliments i les possibles infraccions, etc.

- L'aprovació de reglament i ordenances procedimentals és important però no suficients per sí mateixa. També són necessàries mesures organitzatives i procedimentals. L'adaptació real, el tercer nivell de transposició, exigeix també l'estudi de càrregues administratives, la revisió dels procediments, la configuració d'actes reglats mitjançant models normalitzats, la instauració de la tramitació electrònica i la renovació de l'estructura administrativa orientada a la supervisió. Per tant, es fa necessària la realització de grups de treball tècnics i informàtics per tal d'analitzar els documents tècnics a adjuntar a la comunicació prèvia que es consideraran suficients i suprimint el requeriment de documentació innecessària o de la que ja disposa l'ens local; els procediments de control posterior, perfilant les diferents fases d'inici, instrucció i

terminació del procediment de control posterior al inici de l'activitat; la revisió de les relacions de llocs de treball en les àrees afectades per tal de revisar les funcions dels tècnics urbanístics i de medi ambient i enfocar-les a l'activitat inspectora; l'elaboració de plans formatius, i una important inversió en programes informàtics de tramitació que faciliten la implantació de l'administració electrònica.

XIII

BIBLIOGRAFIA I LEGISLACIÓ

MANUALS I TRACTATS GENERALS

- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: *Derecho de la Regulación*, Iustel, 2009. Vol. I.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. 1ª Edición 2011. Madrid: Iustel, 2011. Vol. IV.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: (Dir) *Tratado de derecho Municipal*. Tomo II. Capitol XXXIV, Régimen general de las Licencias. Antonio Jiménez Blanco, Iustel, 2011.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS (Dir): *La ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*, Aranzadi Thomsom Reuters, 2010.

MONOGRAFIES

- CHOLBI CACHÁ, FRANCISCO: *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento: Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio positivo*, *El Consultor de los Ayuntamientos*, (La Ley) 2010.
- CHOLBI CACHA, FRANCISCO; MERINO MOLINS, VICENTE: *Autorizaciones para apertura de las actividades en las normativas autonómicas. El Consultor de los Ayuntamientos*, (La Ley) 2011.
- LOZANO CUTANDA, BLANCA: *Derecho Ambiental Administrativo. La Ley*, 2010.

ARTICLES DOCTRINALS

- BULLEJOS CALVO, CARLOS: «Análisis jurídico y tramitación de la apertura de establecimientos de actividades de servicios inocuos tras la Directiva de Servicios en Andalucía », Revista electrónica CEMCI, núm. 6, 2010.
- FONT LLOVET, TOMÀS I PEÑALVER CABRÉ, ALEXANDRE: «La incidència de la Directiva de serveis en els ens locals», Revista catalana de dret públic, 2011, núm. 42.
- FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMON: «Règims d'intervenció administrativa: autorització, comunicació prèvia i declaració responsable », Revista Catalana de Dret Públic, 2011, núm. 42.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, JUAN: «La Directiva de Servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados », núm 19, Editorial la Ley, Oct. 2009.
- LOZANO CUTANDA, BLANCA: «Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa». La Ley Nº 7339, 2010.
- LOZANO CUTANDA, BLANCA: «Medidas urgentes de liberalización del mercado mi-

norista y de determinados servicios (Real Decreto-Ley 19/2012)», Diario La Ley N° 7870, Sección Tribuna, 31 May. 2012.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: «Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en los mercados)», El Cronista del Estado Social y democrático de derecho, 2010, núm. 9.

ORDOÑEZ SOLÍS, DAVID: «Licencias, sanciones y tasas bajo sospecha: las ordenanzas municipales y la Directiva de Servicios, El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados», N° 6, Editorial la Ley, abril 2011.

RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO: «De la intervenció administrativa prèvia al control a posteriori: la reforma del procediment administratiu comú a a conseqüència de la directiva de serveis», Aranzadi Doctrinal 2/2010.

T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ: «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n° 7, 2009.

LEGISLACIÓ

Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa al serveis en el mercat interior (DIRSE).

Directiva 2010/75/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre de 2010 sobre les emissions industrials (prevenció i control integrat de la contaminació)(Versió refosa).

Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i els seu exercici (LLAASE).

Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a activitats de serveis i els seu exercici, coneguda com a Llei Òmnibus (LMLLAASE).

Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i Procediment Administratiu Comú, (LRJPAC).

Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local, (LRBRL).

Llei 2/2011, de 4 de març, d'Economia sostenible (LES).

Reial Decret Llei 19/2012, de 25 de maig, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis (RDL 19/2012).

Decret Llei 2/2012, de 13 de gener, de mesures urgents de suport a la iniciativa empresarial i als emprenedors, microempreses i xicotetes i mitjanes empreses de la Comunitat Valenciana (DL 2/2012).

Decret Llei 4/2012, de 29 de juny, del Consell, pel qual es regulen els organismes de certificació administrativa (OCA).

Llei 2/2012, de 14 de juny, de la Generalitat, de Mesures Urgents de Suport a la Iniciativa Empresarial i als Emprenedors, Microempreses i Xicotetes i Mitjanes Empreses de la Comunitat Valenciana.

Llei 2/2006, de 5 de maig de 5 de maig, de Prevenció de la Contaminació i Qualitat Ambiental (LPCQA-València).

Llei 14/2010, de 3 de desembre, d'Espectacles Públic, Activitats recreatives i establiments públics, en endavant Llei d'Espectacles (Llei 14/2010).

Llei 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana.

Llei 26/2010, de 3 d'agost, de Règim Jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, (LRJPACat).

Reial Decret Legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Avaluació d'Impacte Ambiental de Projectes.

Decret 127/2006, de 15 de setembre, del Consell, per el que es desenvolupa la Llei 2/2006, de 5 de maig de 5 de maig, de Prevenció de la Contaminació i Qualitat Ambiental.

Ordenança reguladora d'Obres d'Edificació i Activitats de l'Ajuntament de València, (OROEA de València).

XIV

ANNEX I. ESQUEMA PROCEDIMENTS

AUTORITZACIONS AMBIENTALS INTEGRADES

ACTUACIONS PRÈVIES

Examen previ

S'estableix amb caràcter previ al inici del procediment d'AAI, per al supòsit d'activitats subjectes a examen previ, cas per cas, d'acord amb l'Annex II del TR-LEIA i als arts 29 a 31 del Decret 162/1990, de 15 d'octubre del Consell, pel qual s'aprova el reglament per a l'execució de la LIACV.

Consultes prèvies

Art. 12 de la LPCQA-València i art 23 del Decret 127/2006.

És un tràmit d'informació que se sol·licita per l'interessat, potestativament, abans de la presentació de a sol·licitud de l'AAI.

Té com a finalitat recavar informació relativa al règim jurídic aplicable a l'AAI, sobre els aspectes ambientals més significatius que s'hagen de tindre en compte a l'hora d'elaborar els projecte tècnics.

Termini màxim: 2 mesos

Informe urbanístic

Art. 12 de la LPCQA-València i art 24 del Decret 127/2006.

Sol·licitud de l'expedició d'un informe acreditatiu de la compatibilitat del projecte amb el planejament urbanístic.

Termini màxim: 30 dies hàbils. Si no s'emeta, pot iniciar-se el procediment d'AAI. Si és negatiu, en cap cas podrà iniciar-se ja que és determinant per ala seua incoació. Si s'emetera negativament iniciat el procediment d'AAI, s'haurà de finalitzar el mateix, amb arxíu d'actuacions.

Sol·licitud

Art 26 LPCQA-València i art 25 del Decret 127/2006.

L'òrgan competent en el cas de les instal·lacions relacionades a l'Annex I és la Comissió d'Anàlisi Ambiental integral, de la conselleria competent en medi ambient i de les instal·lacions relacionades a l'Annex II, la Comissió territorial d'Anàlisi Ambiental Integrat.

Remissió a altres òrgans i esmena de la sol·licitud

Art 27 LPCQA-València i art 26 del Decret 127/2006.

En els supòsits d'ocupació de domini públic, vessaments i declaracions d'interès comunitari es remet la documentació als òrgans sectorials competents per tal que

l'examinen i en el cas de detectar deficiències, es traslladen a l'interessat per a que les esmene en un termini de 20 dies.

Informació pública i audiència interessats

Art 28 LPCQA-València i art 27 del Decret 127/2006.

L'expedient se sotmet a informació pública per un termini de 30 dies, per tal que qual-sevol persona pugua examinar el procediment. L'anunci s'insserirà al DOGV.

L'Ajuntament iniciarà simultàniament el tràmit d'informació pública als veïns confrontants al lloc on es pretén instal·lar l'activitat.

Finalitzat el tràmit, l'ajuntament remet a l'òrgan autonòmic les al·legacions rebudes junt a l'informe municipal sobre la incidència ambiental de competència municipal regulat a l'art 30 del Decret.

Informes i concurrència amb altres procediments

Arts 29 a 34 LPCQA-València i arts 28 a 33 del Decret 127/2006.

L'òrgan autonòmic competent sol·licita simultàniament informe a tots els òrgans que s'hagen de pronunciar sobre la matèria.

Els informes desfavorables o que estableixen condicionaments, tenen caràcter preceptiu i vinculant. Però la falta d'emissió en termini no impedirà la tramitació de l'AAI. Si s'emeten fora de termini però abans de la resolució, s'hauran de tindre en compte en la mateixa.

Evidentment s'aplica la suspensió de procediment prevista en l'art. 28 del decret 127/2006, en consonància amb l'art 42.5.c) LRJPAC.

Els informes són:

- Informe de l'Ajuntament
- Informe de l'organisme de conca competent
- Informe de l'òrgan estatal i autonòmic en actuacions que afecten el domini públic marítim terrestre i la seua zona de servitud.
- Informes en matèria d'accidents greus en els que intervinguen substàncies perilloses.
- Informe d'Impacte Ambiental

Tràmit d'audiència a l'interessat

Art. 36 LPCQA-València i art 35 del Decret 127/2006.

S'inicia un tràmit d'audiència a l'interessat per un termini que no podrà ser inferior a 10 ni superior a 15 dies per tal que al·legue el que estime convenient.

Proposta de resolució

Art 37 LPCQA-València i art 36 del Decret 127/2006.

La Comissió d'Anàlisi Integrat o la comissió Territorial, realitzarà l'avaluació ambiental del projecte i formula la proposta de resolució que haurà d'incorporar els condicionants derivats dels informes vinculants emesos.

Acabament del procediment

Arts 38 a 40 LPCQA-València i arts 37 a 39 del Decret 127/2006.

El termini per a la resolució i notificació del procediment és de:

- 10 mesos per a les instal·lacions de l'Annex I
- 8 mesos per a les de l'Annex II

Els efectes del silenci són de caràcter negatiu.

La resolució no esgota la via administrativa

La resolució de l'AAI ha de ser notificada a l'interessat, a l'Ajuntament implicat i a la resta d'òrgans que hagen emés informe vinculant.

Vigència i renovació

Arts 40 a 42 LPCQA-València i arts 40 a 48 del Decret 127/2006.

Les AAI tenen una vigència de 8 anys.

Són prorrogables mitjançant renovació i si s'escau, actualització.

El termini de vigència pot ser inferior a judici de l'òrgan autoritzant sempre que s'haja establert expressament a la resolució.

LLICÈNCIA AMBIENTAL***Certificat de compatibilitat urbanística***

Art 47 LPCQA-València i art 52 del Decret 127/2006

Amb caràcter previ a la sol·licitud de llicència ambiental, s'exigeix el certificat de compatibilitat urbanística del projecte amb el planejament urbanístic i les ordenances municipals, al que s'ha fet referència en l'apartat anterior, relatiu a les AAI.

El certificat s'ha d'emetre en el termini màxim de 30 dies. Si no s'emet, l'interessat pot presentar la sol·licitud de llicència ambiental.

Òrgan competent

Art 46 LPCQA-València i art 51 del Decret 127/2006.

L'òrgan competent és l'Ajuntament del municipi on s'ubicarà l'activitat. D'acord amb l'art. 21.1.g de la LRBRL correspon a l'alcaldia l'atorgament de les llicències o a la

Junta de govern local en els municipis de gran població. És una competència delegable.

Sol·licitud

La sol·licitud s'ha d'acompanyar dels documents relacionats a l'art 48 de la LPC-QA-València.

- Projecte tècnic visat.⁶⁶
- Si s'escau: EIA, documentació relativa a la protecció de patrimoni, estudi acústic, programa de manteniment per a la prevenció de legionel·losis, mesures de control dels riscos inherents a la intervenció de substàncies perilloses.
- Resum no tècnic de la documentació per tal de facilitar la seua comprensió en la fase d'informació pública.
- CCU o indicació de la data en que va ser sol·licitat (en el cas que no s'haja emès)
- Declaració de dades que, motivadament, el interessat considera confidencials a efectes del tràmit d'informació pública.⁶⁷

Informació pública

Art 50 LPCQA-València i art. 55 del Decret 127/2006.

- Inserció d'anunci en el taulell de l'Ajuntament (i a la seua electrònica) per un període no inferior a 20 dies (si està subjecte a EIA: 30 dies i inserció en el BOP).
- Notificació personal als veïns immediats.

Remissió als òrgans autonòmics competents per a la DIA i la DIC (si s'escau)

Art 51 LPCQA-València i art 56 del Decret 127/2006.

DIA: Declaració d'Impacte ambiental

- Remissió de l'estudi d'impacte ambiental (EIA), el projecte i si s'escau les al·legacions presentades a l'òrgan autonòmic competent.

66. El RD 1000/2010, de 5 d'agost sobre visat col·legial obligatori, estableix els treballs professionals que s'han de sotmetre a visat obligatori, en aplicació dels criteris de necessitat, per afectar directament a la integritat física la seguretat de les persones i proporcionalitat. D'acord amb aquests criteris l'article 2 del RD, exclou els projectes de llicència ambiental (excepte fabricació d'explosius i pirotècnies) de l'obligatorietat de visat col·legial. Els projectes d'execució d'edificació i certificats finals d'obra d'edificació sí que s'han de visar obligatòriament.

67. En cas que la documentació siga incompleta, s'haurà d'atorgar un termini d'entre 10 i 20 dies per a esmenar (art 54 Decret 127/2006).

- Suspensió del procediment de LA durant el termini de resolució (18 mesos per a l'EIA i 3 mesos per a la DIA).⁶⁸

DIC: Declaració d'interés comunitari

- Remissió a l'òrgan autonòmic competent del projecte, i del estudi d'integració paisatgística⁶⁹ i si s'escau les al·legacions presentades en el tràmit d'audiència.

- Suspensió del termini de resolució del procediment de LA, al llarg del termini màxim de resolució de la DIC: màxim 6 mesos, amb efectes desestimadoris del silenci.⁷⁰

- En cas d'instal·lacions d'activitats industrials, productives, terciàries o de serveis (excepte si afecten al patrimoni cultural), l'Ajuntament podrà proposar la tramitació urgent de la DIC, que haurà d'acordar la Conselleria amb competències urbanístiques. Els terminis es reduiran a la meitat: 3 mesos.⁷¹

No es podrà atorgar la llicència ambiental sense estimació prèvia de la DIA i DIC i si són negatives, la llicència ambiental es desestimarà.

Sol·licitud informes preceptius

Art 52 LPCQA-València i 57 del Decret 127/2006.

- Remissió als òrgans competents que s'hagen de pronunciar, de la documentació pertinent, per tal que emeten l'informe que siga preceptiu d'acord amb la normativa sectorial.
- Si l'informe és vinculant i desfavorable, es dictarà resolució denegant la llicència ambiental.

Informe ambiental

Art 53 LPCQA-València i 58 del Decret 127/2006.

Competència:

Municipis població > 50.000 habitants, és competent la ponència tècnica que ha de crear l'Ajuntament a aquests efectes.

Entre 10.000 i 49.999, l'Ajuntament però podrà sol·licitar que siga evacuat per la Comissió Territorial d'Anàlisi integrat (CTAI).

Municipis <10.000 habitants, la CTAI, en un termini de 3 mesos, previ informe municipal.

68. Art.12 TRLEIA.

69. Art. 48.4 del Decret 120/2006, d'11 d'agost, del Consell, pel que s'aprova el Reglament del Paisatge CV.

70. Art 37.3 de la LSNU València.

71. Art 37.4 LSNU València (modificat per Llei 12/2010, de 21 de juliol.

Contingut: Art 53.1 LPCQA-València

L'informe ambiental té caràcter vinculant quan implique la denegació de la llicència o determine la imposició de mesures correctores i de seguretat, així com respecte de les determinacions resultants dels informes vinculants emesos al llarg del procediment.

Tràmit d'audiència

Arts 54 LPCQA-València i 59 del Decret 127/2006.

Abans de redactar la proposta de resolució, es donarà audiència als interessats per un termini de entre 10 i 15 dies.

En cas de presentar-se al·legacions relatives al contingut dels informes d'altres òrgans, se'ls remet per tal que, en un termini màxim de 10 dies, i amb caràcter vinculant, manifesten el que estimen convenient.

Resolució del procediment

Arts 55 i 56 LPCQA-València i 60-61 Decret 127/2006.

El termini màxim per a la resolució i notificació és de 6 mesos.

Els efectes del silenci són de caràcter positiu, excepte que implique atorgar al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic.

El contingut de la llicència ambiental haurà d'incloure les prescripcions descrites a l'art 56 LPCQA-València i 61 del Decret 127/2006 (prescripcions per a la protecció del medi ambient, nivells màxims d'emissió (si s'escau), mesures preventives, de control o de garantia i resta de condicionants resultants de l'informe ambiental.

Vigència

Arts 58 LPCQA-València i 63 del Decret 127/2006.

La vigència és indefinida, sense perjudici de la necessitat de renovar les autoritzacions sectorials d'acord amb la pròpia normativa.

Modificació de l'activitat

Modificació substancial.

D'acord amb l'art. 43 LPCQA-València si la modificació que es pretén de l'activitat és substancial, requerirà la tramitació d'una nova llicència ambiental.

Els criteris per a determinar el caràcter substancial d'una instal·lació venen definits a l'Annex I del Decret 127/2006.

*Obertura*⁷²

Art 63 i 64 LPCQA-València⁷³

Finalitzada la instal·lació l'interessat farà una comunicació prèvia acompanyada de la documentació que garantisca que la mateixa s'ajusta al projecte i les condicions prescrites a la llicència ambiental i en tot cas una certificació del tècnic director del projecte i una declaració responsable del titular de l'activitat en la que es compromet a mantindre les condicions prescrites durant la vigència de l'activitat.

Transcorregut un mes desde la comunicació prèvia, sense objeccions de l'administració, s'entén atorgada la llicència d'apertura i es pot iniciar l'activitat.

72. Procediment previst també per a les AAI, a exercir davant l'òrgan autoritzant autonòmic.

73. Art. modificats per la Llei 2/2012.

XV

ANNEX II. ABBREVIATURES

AAI	Autorització ambiental integrada
BOP	Butlletí Oficial de la Província
BREF	Bat Reference documents o documents de referència sobre les millors tècniques disponibles
CCAA	Comunitats autònomes
CE	Constitució espanyola
CNAE	Classificació Nacional d'Activitats Econòmiques
CTAI	Comissió Territorial d'Anàlisi integrat
DF	Disposició final
DIA	Declaració d'impacte ambiental
DIC	Declaració d'interès comunitari
DIRSE	Directiva 2006/123, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa al serveis en el mercat interior
DL	Decret llei
DLOCA	Decret Llei 4/2012, de 29 de juny, del Consell, pel qual es regulen els organismes de certificació administrativa (OCA)
DOCV	Diari Oficial de la Comunitat Valenciana
EIA	Estudi d'impacte ambiental
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme, sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals. Reglament (CE) 1221/2009 del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals
ICIO	Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres
IPPC	Directiva 96/61/CE, relativa a la Prevenció i el Control de la Contaminació

LA	Llicència ambiental S'aprova el Reglament d'Ordenació i Gestió Territorial i urbanística
RSCL	Reglament de Serveis de les Corporacions Locals
STJCE	Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees
STS/SSTS	Sentència/sentències del Tribunal Suprem
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TRLEIA	Reial Decret Legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel que s'aprova el text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes
TRLRHL	Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març pel qual s'aprova el text refós de la llei reguladora d'hisendes locals
TS	Tribunal Suprem

NOTA D'ACTUALITZACIÓ

El treball es va presentar i defensar en setembre-octubre de 2012 respectivament. Des d'aleshores, han transcorregut cinc mesos en els què, donada la novetat de la matèria, dos dels Decrets Lleis que s'esmenten al treball, s'estaven tramitant com a llei a les Corts Generals i a les Corts Valencianes, per la qual cosa és necessari, fer-ne referència. En concret són:

El Reial Decret Llei 19/2012, de 25 de maig, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis, ha estat tramitat com a Llei 12/2012, de 26 de desembre de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis, publicat al BOE núm. 311 de 27 de desembre de 2012.

Així mateix, el Decret Llei 4/2012, de 29 de juny, del Consell, pel qual es regulen els organismes de certificació administrativa (OCA), també s'ha tramitat com a Llei per les Corts Valencianes, en concret per la Llei 8/2012, de 23 de novembre, per la qual es regulen els organismes de certificació administrativa publicada al BOE núm. 297 d'11 de desembre de 2012.

Per finalitzar, cal apuntar que al llarg d'aquests cinc mesos s'han aprovat també més ordenances municipals. Així, a la província de València, per exemple, són 7 els municipis que han aprovat alguna ordenança relativa a l'ús de les declaracions responsables i les comunicacions prèvies, sense que diferisquen les conclusions, donat que la majoria fan referència a l'ús dels instruments de les declaracions responsables i les obres en relació amb les obres de caràcter menor i parcial. S'observa però que ja hi ha algun municipi de més població, com ara Gandia.

València, 15 de març de 2013

Àngels Egea Escrivà (València, 1976), és Llicenciada en Dret i Màster en Dret administratiu per la Universitat de València. Actualment és empleada pública de l'administració local.

