

CRISTINA BENITEZ VÁZQUEZ, amb DNI 46.124.549G, actuant en qualitat de presidenta de l' **ASSOCIACIÓ CATALANA DE JURISTES DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL**, amb domicili al carrer de Joaquim Valls, 41, 2n, de Barcelona (08016), NIF G66911249 i adreça electrònica info@juristeslocals.cat, formula les següents valoracions i suggeriments en el marc del **procés participatiu relatiu a la modificació de la Llei 16/2015 de simplificació de l'activitat administrativa** de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica.

En primer lloc, subscrivim la necessitat de modificar la Llei tenint en compte els problemes que ha generat la seva aplicació. Així mateix, trobem molt positiu que l'Oficina de Gestió Empresarial hagi constituït grups de treball amb personal tècnic del món local per tal de consensuar al màxim el text de la Llei de modificació.

Dit això, passem a exposar les nostres consideracions i suggeriments.

Tant els operadors jurídics, públics i privats, com la ciutadania en general, pateix des de fa anys una dispersió normativa en matèria d'intervenció activitats que comporta evidents problemes. Així, el règim d'intervenció a nivell municipal de les activitats està contingut, entre d'altres i a banda de la vigent Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, a la normativa autonòmica següent:

- Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats
- Llei 11/2009, del 6 de juliol, i Decret 112/2010, del 31 d'agost, pels quals es regulen els espectacles públics i les activitats recreatives
- Llei 16/2009, de 21 de juliol, i Decret 94/2010, de 20 de juliol, pels quals es regulen els centres de culte
- Llei 3/2010, del 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis
- Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, Decret 159/2012, de 20 de novembre, d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic
- Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals

- Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, i Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística.

L'existència d'aquest elevat nombre de normes inconnexes, quan no contradictòries, genera buits legals i altres dificultats interpretatives amb el consegüent perjudici per a la seguretat jurídica exigible en qualsevol matèria.

Per aquest motiu, considerem necessari desenvolupar el règim general aplicable a totes les activitats econòmiques, actualment contingut al capítol I del títol II de la Llei 16/2015, per tal que esdevingui un text que reguli de manera coherent i completa com a mínim els aspectes següents:

- Drets i deures dels interessats
- Règim jurídic per a l'habilitació de les activitats (coordinació entre les diferents llicències i comunicacions concurrents en una mateixa activitat, modificacions, cessament, caducitat, etcètera)
- Règim d'inspecció i d'execució de mesures coercitives.
- Règim sancionador
- Règim transitori que permeti resoldre definitivament la situació d'activitats pendents d'adequació a la LIIAA, d'activitats que hagin passat d'estar sotmeses a llicència a estar-ho a comunicació o declaració responsable i no disposin de control inicial, etcètera.

Seria convenient, a més, establir que per a les activitats econòmiques aquest règim general sigui d'aplicació preferent front als articles de caràcter procedimental continguts en la resta de normes que puguin esdevenir redundants, contradictoris o obsolets, sense perjudici que aquestes normatives puguin desenvolupar o concretar aspectes vinculats a les activitats incloses en el seu àmbit d'aplicació, però sempre amb subjecció al règim general; derogant si cal els articles que es detectin contradictoris en un esforç de millora i simplificació de la regulació.

Considerem, d'altra banda, que aquest règim general hauria de donar resposta a determinats aspectes, que esmentarem tot seguit, per garantir una eficaç actuació administrativa que permeti assegurar el compliment de la normativa, garantir els interessos generals que protegeix, i evitar que els titulars d'activitats que la compleixen hagin de competir en desavantatge davant eventuais incomplidors.

Aquest règim general hauria d'articular, per exemple, un procediment inspecció més complet que l'actualment existent a la Llei 16/2015, amb un termini de caducitat dels procediments superior a l'actual de dos mesos i que doti els òrgans competents d'instruments jurídics suficientment versàtils per adaptar-se i afrontar una elevada diversitat de casuístiques, com són només a tall d'exemple:

- comunicacions prèvies o declaracions responsables que contenen falsedats, inexactituds o omissions
- activitats que, tot i no complir la normativa, s'inicien a l'empara d'una comunicació prèvia o declaració responsable inidònia, amb l'única finalitat de dur-la a terme fins que aquesta es deixi sense efecte
- petites deficiències fàcilment esmenables sense necessitat de tramitar un procediment administratiu complet
- activitats amb una certa antiguitat que han experimentat modificacions respecte a la llicència inicial

També creiem imprescindible que la nova llei estableixi multes coercitives i altres mesures executives, així com un règim sancionador degudament desenvolupat per adequar-se a les diferents situacions en què ens trobem. Hauria de contenir, per exemple, una tipificació suficient de les sancions, en la línia del contingut a la Llei estatal 12/2012, o un règim de descomptes per compliment o pagament anticipat ajustat a la Llei estatal 39/2015.

Pel que fa a l'habilitació de les activitats, considerem necessari que la nova llei tingui en consideració els aspectes següents:

- La previsió que qualsevol tipus d'activitat econòmica no contemplada als annexos, com serien per exemple els "scafe room" als quals es refereix la memòria, s'hagi de sotmetre al règim d'intervenció més simplificat possible (que entenem seria el de declaració responsable sense necessitat de disposar de certificat tècnic).
- En aquest mateix sentit, i sent conscients que la realitat va sempre pel davant de les lleis i per tant és inviable tramitar modificacions legislatives a mida que l'evolució de la societat provoca l'aparició de noves activitats, considerem que caldria habilitar la possibilitat d'actualitzar els annexos de la Llei 16/2015 mitjançant una norma amb rang reglamentari. S'evitaria així la necessitat d'interpretacions i es dotaria les empreses d'una regulació més clara de les activitats que volen dur a terme
- No considerem que tingui cap tipus de justificació, en el cas de les declaracions responsables, l'exigència de disposar d'un certificat tècnic que no hagi de ser aportat pel titular en el moment d'iniciar l'activitat. Si les activitats requereixen per la seva complexitat un certificat tècnic, aquest hauria d'estar en poder de l'administració competent des del primer moment per tal de facilitar les actuacions de control corresponents, circumstància que no suposa cap tipus de càrrega administrativa addicional per al titular de l'activitat que, com la mateixa llei estableix, ha d'haver obtingut aquest certificat amb caràcter previ al seu inici.

Per tant, entenem que totes aquelles activitats que hagin de disposar d'un certificat tècnic haurien d'estar sotmeses al règim de comunicació prèvia amb presentació d'aquest certificat (i si escau, declaracions responsables com a documentació adjunta), mentre que el règim de declaració responsable es reservi per a activitats per a les quals

no sigui exigible aquest requisit i, per tant, es suprimeixi la necessitat de disposar de certificat tècnic en aquests casos.

- Cal establir els mecanismes jurídics que permetin deixar sense efecte de manera immediata comunicacions prèvies o declaracions responsables en aquells casos en què el planejament urbanístic o qualsevol altra norma no permeti dur a terme l'activitat, quan es tracti de situacions detectables des d'un inici. Així es dotaria de major seguretat jurídica els titulars d'activitats i es podria lluitar amb més eficàcia contra la presentació de comunicacions prèvies o declaracions responsables amb finalitats fraudulentament.

Considerem també que caldria una regulació en profunditat del règim jurídic de la transmissió de títols habilitants, que permeti dotar de major seguretat jurídica situacions en l'actualitat molt conflictives (desnonaments en què l'inquilí es nega a transmetre la llicència, nous titulars que executen obres sense atènyer-se a la llicència de l'anterior, traspàs d'activitats antigues, ...). Es tracta de situacions on una conflictivitat de caràcter merament civil o mercantil, impedeix a l'Administració registrar la nova titularitat, però tampoc pot ordenar el cessament de l'establiment perquè disposa de títol habilitant. Aquestes situacions generen una incertesa per a les empreses que no té cap raó de ser. En aquest sentit, considerem que seria una bona mesura que la llei permetés presumir que la titularitat de l'activitat correspon a la persona que ostenti la possessió de l'establiment en cada moment, i que als nous titulars se'ls exigeixi tan sols una declaració responsable de subrogació en els drets i deures derivats de l'activitat, derogant a aquests efectes tota normativa anterior que exigeixi la signatura de transmissor i transmissor. La llei hauria de precisar, tanmateix, que la titularitat de l'activitat no té efectes civils o mercantils, per tal de desvincular aquesta condició purament administrativa de plets de caràcter econòmic entre particulars que res tenen a veure amb la seva intervenció administrativa.

Finalment, creiem necessari que la llei estableixi una regulació de la caducitat dels títols habilitants en cas d'inactivitat, en la línia prevista a l'article 189 del TRLUC o a l'article 87 del ROAS, com a mesura necessària per tal d'evitar que es puguin posar en funcionament activitats a l'empara de comunicacions prèvies o declaracions responsables que han perdut la seva eficàcia degut al temps en què l'activitat ha estat inactiva i, per tant, no es pugui garantir que les instal·lacions s'ajusten a la normativa aplicable a qualsevol altra activitat iniciada en el mateix moment. També caldria regular l'obligació de comunicar el cessament de les activitats, per tal de permetre un adequat control d'aquestes situacions d'inactivitat, garantir que es duen a terme totes les mesures necessàries de caràcter ambiental, sanitari, etcètera, i evitar la vigència de títols habilitants amb un simple caràcter especulatiu.

Al marge dels aspectes més inherents a l'exercici de l'activitat que acabem de relacionar, la memòria de l'avantprojecte busca crear un sistema d'estandardització de dades i protocols que, ara per ara, pot semblar ciència ficció per la seva complexitat i difícil integració; i no només pel fet que la implementació de l'administració electrònica acaba de sofrir una aturada per mor de l'aprovació del Reial Decret - llei 11/2018, de 31 d'agost, que ha ampliat en dos anys el termini

inicial d'entrada en vigor de les seves previsions, sinó pel fet que aquesta estandardització pugui entrar en conflicte competencial amb la resta d'administracions concurrents (estatal - autonòmica i local) o fer minvar en determinats aspectes, l'autonomia local: és el cas, per exemple, de la previsió de cobrament de taxes online, que no només dependrà de la capacitat tecnològica d'integrar els diferents sistemes electrònics, sinó de la llibertat de l'administració local, exercida a través de les seves ordenances i reglaments, per poder decidir si la recaptació d'aquell tribut concret la vol fer a través d'un sistema de liquidació o d'autoliquidació, o si assumeix la seva gestió directa o decideix encarregar-la a un altre organisme.

I ja com a reflexió final, pensem que la integració de tots els tràmits a través d'un únic canal virtual, si bé agilitza la coordinació entre administracions i facilita la tasca dels interessats, pot acabar sent una barrera tecnològica a la necessària proximitat entre el ciutadà i el seu Ajuntament; no oblidem que quan regulem d'activitats econòmiques, també ens estem referint al veí del municipi que vol obrir un petit establiment, qui al cap i a la fi es voldrà dirigir a l'administració territorial que li és més propera.

Barcelona, 7 de setembre de 2018

Cristina Benítez Vázquez

Presidenta

Associació Catalana de Juristes de l'Administració Local