



**PROCÉS PARTICIPATIU REFERENT A L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 16/2015, DEL 21 DE JULIOL, DE SIMPLIFICACIÓ DE L'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT I DELS GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA I D'IMPULS DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA**

**INFORME DE VALORACIONS I SUGGERIMENTS DE LA GERÈNCIA DE SERVEIS D'HABITATGE, URBANISME I ACTIVITATS DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA**

---

**I. ANTECEDENTS**

El 9 de juliol passat, la Generalitat va endegar el procés participatiu relatiu a l'Avantprojecte de modificació de la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (d'ara endavant LSA), per tal que la ciutadania, empreses, organitzacions empresarials, pymes, associacions i col·legis professionals, entitats municipalistes, representants d'administracions locals i usuaris de serveis relacionats amb les activitats econòmiques puguin fer comentaris, suggeriments i observacions a la Memòria preliminar.

D'acord amb el text que es sotmet a consulta, la modificació de la Llei té els objectius següents: regular el règim d'intervenció per a la posada en marxa d'activitats que actualment no es troben als annexos de la Llei perquè estan subjectes a autoritzacions sectorials i d'aquelles activitats de nova aparició que no tenen regulat el règim d'intervenció de l'Administració local; regular una tramitació unificada dels diferents procediments d'intervenció a què es sotmeten determinades activitats per tal de millorar la relació dels empresaris amb les diferents administracions afectades i regular un règim sancionador supletori del que estableixen les normes reguladores dels règims d'intervenció així com la previsió de multes coercitives.

La Diputació de Barcelona, a través de la Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats, ofereix als ens locals un suport global i un programa complet de cooperació en matèria d'habitatge, urbanisme i activitats. En aquest context, una de les atribucions de la Gerència, és el suport als municipis en la millora de la gestió de les activitats per tal de facilitar l'activitat econòmica tot garantint, alhora, la protecció del medi ambient i la seguretat de les persones i els béns.

És en exercici d'aquestes funcions que presentem les valoracions i suggeriments que, tot seguit, s'exposen.

**II. VALORACIONS I SUGGERIMENTS**

**Primer.- Valoració genèrica de la necessitat i del contingut de la modificació**

Valorem positivament la iniciativa de la Generalitat de tramitar una modificació de la LSA en molts dels aspectes que s'esmenten a la Memòria. L'experiència de l'Administració local en els dos anys de l'aplicació

de la Llei ha posat de relleu determinades mancances i disfuncions del text en vigor que és necessari resoldre per tal d'assolir major seguretat jurídica per a tots els agents implicats en la seva aplicació, tant empreses com administracions, i per aconseguir la veritable simplificació de procediments sense que això comporti perjudicis per al medi ambient i la seguretat de les persones i els béns. Dit d'una altra manera, és imprescindible que tant els ciutadans que volen obrir un establiment com les administracions que en tenen la potestat de control coneguin i tinguin clar quin és el règim d'intervenció que s'aplica a cada tipus d'establiment i quins són els procediments aplicables.

En aquest sentit, volem destacar diversos aspectes que ens semblen molt positius.

En primer lloc, trobem molt encertada la inclusió a la Llei d'aquelles activitats que ara no hi són pel fet d'estar subjectes a intervencions administratives de caràcter sectorial, com ara els centres educatius i els establiments sanitaris. En aquest punt ja es va fer un pas endavant amb la modificació que va a dur a terme la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni, la qual va establir que les activitats subjectes a intervenció de la Generalitat en matèria de prevenció i extinció d'incendis havien de presentar a l'ajuntament respectiu una comunicació prèvia. La inclusió d'aquestes activitats era necessària atesa l'existència de matèries de competència municipals sobre aquestes activitats, com ara la contaminació acústica i la gestió de residus, que justifiquen la intervenció municipal.

En la mateixa línia, celebrem també la inclusió d'activitats que han aparegut de nou i d'activitats que han quedat fora de les lleis que en regulaven la intervenció. En concret, és molt rellevant per a la seguretat dels usuaris, que s'hagi regulat el règim d'intervenció dels establiments d'activitats recreatives no musicals i dels establiments d'activitats esportives que han quedat fora de l'àmbit d'aplicació de la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives ja que la seva desregulació havia generat molta preocupació als ens locals pel fet de tractar-se d'establiments de concurrència pública en els quals cal garantir la seguretat de les persones i els béns.

Si aquestes activitats no es regulessin els ajuntaments es veurien obligats a aprovar ordenances per tal de definir-ne el règim d'intervenció amb la conseqüent dispersió normativa que això comportaria.

Pel que fa al desenvolupament del règim sancionador, creiem que era imprescindible perquè el text vigent no conté els elements necessaris per tal que els operadors jurídics el puguin aplicar: graduació de les infraccions, de les sancions, terminis de prescripció, etc... En aquest punt, volem recordar que perquè el sistema d'intervenció de les activitats basat en comunicacions i declaracions responsables funcioni correctament cal un règim sancionador clar que sancioni les actuacions contràries a la Llei.

Finalment, cal destacar en sentit positiu, l'establiment de la possibilitat d'imposar multes coercitives, que el món local feia temps que reclamava. Creiem i, la pràctica en altres àmbits com l'urbanístic demostra, que les multes coercitives són l'eina més ràpida i eficaç per compel·lir els ciutadans a complir la normativa quan l'Administració detecta irregularitats.

A banda dels aspectes esmentats, també considerem molt adequat el procés de redacció de l'avantprojecte de Llei que ha liderat l'Oficina de Gestió Empresarial del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat ja que s'ha treballat amb col·laboració amb personal tècnic de l'Administració local la qual, al cap i a la fi, és qui ha d'aplicar aquesta llei.

**Segon.- Aspectes que no s'han tingut en compte i que haurien de ser valorats: declaració responsable i comunicació prèvia.**

Malgrat que, com hem dit, en general, trobem positiva la modificació de la Llei, creiem que hi ha un aspecte essencial que no s'ha tingut en compte. Ens referim a si la declaració responsable és adequada com a règim d'intervenció de les activitats de l'annex I de la Llei, les activitats innòcues.

L'article 13 de la Llei estableix que, per iniciar una activitat de l'annex I de la Llei, és a dir, les activitats de menys incidència (innòcues), la persona titular ha de presentar a l'ajuntament del municipi on es vol establir, una declaració responsable «en la qual ha de declarar, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts per la normativa vigent per a accedir a l'exercici de l'activitat, que disposa d'un certificat tècnic justificatiu de complir-los i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant la vigència de l'exercici de l'activitat».

Aquest sistema ha plantejat a la pràctica diversos problemes, tant a l'Administració com als mateixos empresaris i, per això, creiem que s'hauria de valorar subjectar aquestes activitats al règim de comunicació el qual, considerem molt més adequat quan es tracta de l'inici d'activitats.

El primer problema que es planteja és que persones sense coneixements tècnics es veuen obligades a declarar que compleixen uns requisits quan en realitat ho ignoren, amb les conseqüències jurídiques que aquesta assumpció de responsabilitat comporta.

Tant és així que, de la mateixa Llei es desprèn ja una desconfiança del legislador respecte dels titulars de les activitats innòcues ja que, a més, de la presentació de la declaració responsable els exigeix que disposin d'un certificat tècnic que justifiqui el compliment de tots aquests requisits. La pregunta que ens fem és, si cal que un tècnic, que és qui té els coneixements necessaris, signi un certificat, per què el titular de l'activitat, neòfit en la matèria, ha de signar una declaració responsable?

D'altra banda i, per bé que l'article 69.1 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACPA) disposa que la persona interessada ha de declarar que disposa dels documents que acredita que compleix els requisits, considerem que el fet de no presentar el certificat no li estalvia ni temps ni diners i, per tant, no simplifica l'obertura d'un establiment. El cost del tràmit, a part de la taxa que cada ajuntament estableixi, el constitueix el cost del certificat. Pel que fa a estalvi de temps, és evident que presentar un certificat juntament amb la declaració responsable no implica ni més tràmits ni més temps.

Al que hem dit, cal afegir-hi que el fet que l'Ajuntament no disposi de cap document referent a l'activitat dificulta en gran mesura la tasca del personal tècnic municipal que ha de dur a terme les inspeccions *ex post* dels establiments. Això comporta que, a la pràctica, els ajuntaments acabin requerint la presentació dels certificats a l'empara del que disposa l'article 69 esmentat.

Per tot això, creiem que valdria la pena reconsiderar l'adequació de la declaració responsable com a requisit per iniciar activitats. En la nostra opinió, seria molt més adequat, tant per seguretat jurídica, com en termes de simplificació administrativa, que les activitats innòcues es subjectessin a comunicació prèvia la qual hauria d'anar acompanyada d'un plànol de l'establiment i d'un certificat si tècnicament es considera necessari.

### **Tercer.- Altres aspectes que haurien de ser valorats**

#### *a. Caducitat dels efectes de les comunicacions prèvies i de les declaracions responsables*

Tot i que en l'esborrany del text de la modificació que s'ha treballat als grups de treball es regulen la caducitat dels efectes de les comunicacions i de les declaracions responsables i els canvis de titularitat, aquests aspectes no s'esmenten a la Memòria. Per això, insistim en què cal regular-los.

Pel que fa a la caducitat formulem les consideracions i propostes que s'exposen tot seguit.

La Gerència de Serveis, d'Habitatge, Urbanisme i Activitats de la Diputació de Barcelona elabora censos d'activitats a petició els ajuntaments de la demarcació. Una de les tasques que es duen a terme és un treball de camp per tal de verificar quines activitats amb expedient municipal han cessat i quines s'han iniciat sense haver-ho comunicat a l'ajuntament corresponent. Durant la realització dels censos, es constata que la majoria d'activitats que cessen no ho comuniquen a l'Ajuntament la qual cosa pot generar diversos problemes a la corporació. Per exemple, pot passar que es dugui a terme un canvi de titular d'un local on fa temps que no s'hi dur a terme cap activitat, sense que s'hagi d'adaptar a les normes vigents en el moment del reinici ja que les llicències i els efectes de les comunicacions i les declaracions responsables són vigents mentre no es modifiquin els establiments. Precisament, l'institut de la caducitat pretén evitar que les discordances entre els establiments i les diferents normes que es van promulgant al llarg del temps, inclòs el planejament urbanístic, es perpetuïn. Actualment, la caducitat de les llicències d'activitats està regulada al Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, però creiem que seria molt més adequat regular-la a la Llei 16/2015.

Considerem així mateix que, seria convenient establir a la Llei l'obligació de comunicar als ajuntaments el cessament de les activitats ja que d'aquesta manera s'evitaria haver de tramitar procediments de caducitat.

#### *b. Canvis de titularitat*

Amb relació als canvis de titularitat la nostra proposta és la següent:

En la versió vigent de la Llei s'estableix únicament que s'ha de comunicar a l'Administració competent però no es concreta si la comunicació l'ha de signar el nou titular, l'antic, o tots dos i això comporta que, per aplicació supletòria del ROAS, s'exigeixi la signatura del nou i de l'antic titular. Aquesta exigència figura, per exemple, als formularis que hi ha a la Finestreta Única Empresarial.

El requisit de les dues signatures comporta nombrosos problemes pràctics perquè moltes vegades no es pot aconseguir la signatura de l'antic titular, ja sigui perquè la transmissió és deguda a un desnonament, perquè l'antic titular es nega a signar o bé perquè no se'l pot localitzar. Amb relació a aquesta qüestió, existeix una línia jurisprudencial que sosté la tesi que només pot exercir l'activitat qui ostenta la possessió del local i, per això, dona validesa als canvis de titularitat a favor de la persona que acredita aquesta possessió malgrat l'antic titular no hagi signat la comunicació del canvi a l'Administració competent. En aquest sentit es pronuncien les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Madrid següents: 5/01/2004 (RJCA 2004\735), 15/01/2004 (RJCA 2004\735) o 28/11/2006 (JUR 2007\275118). El que és evident és que els conflictes que hi pugui haver entre ambdós interessats s'han de resoldre a la jurisdicció civil i no han d'impedir que es dugui a terme un canvi de titularitat a favor de qui posseeix el local.

Per aquesta raó, proposem que es valori la conveniència de modificar l'article 14 de la Llei en el sentit d'establir que la persona que esdevingui titular haurà de presentar una declaració responsable en la qual declari que manté les condicions de funcionament i que es subroga en els drets i deures derivats de l'habilitació de l'activitat.

També s'haurien de regular les conseqüències de la no presentació d'aquesta declaració responsable en el sentit que implicaria que els antics i els nous titulars esdevenen responsables solidaris del compliment de les responsabilitats i obligacions derivades de l'exercici de l'activitat tal com s'estableix a les Lleis 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA) i a la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives.

Finalment, s'hauria d'establir la presumpció legal que la persona que disposi de la possessió de l'establiment n'és el titular administratiu.

*c. Comunicació d'obres, comunicació d'inici d'activitat i declaració responsable relativa a l'activitat*

L'apartat 6 de l'article 13 de la Llei disposa que quan hi hagi obres de condicionament dels locals subjectes a comunicació d'obres, aquesta comunicació habilita per a l'inici de l'activitat sempre que quan hagin finalitzat les obres es presenti el certificat a què es refereix l'apartat 1 del mateix article.

En el cas de les declaracions responsables, l'activitat es podrà iniciar quan es disposi del certificat.

Aquesta article ha plantejat molts dubtes als operadors dels ajuntaments i, tot i que la Llei 5/2017, del 28 de març, en va modificar la redacció, a la pràctica és difícil d'aplicar.

Els problemes que planteja aquest precepte són els següents:

És obvi i, per aquesta raó es va modificar l'article, que les persones interessades no poden obtenir els certificats fins que les obres han finalitzat. I, per tant, també és obvi que no es pot declarar responsablement que l'establiment compleix tots els requisits exigibles fins que les obres hagin finalitzat. Així doncs, el titular no podrà presentar la declaració responsable fins que disposi del certificat per la qual cosa el que disposa l'article 13.6 respecte de les declaracions responsables no repercuteix en la simplificació de tràmits ja que el titular haurà de presentar dos documents en dos moments diferents.

Pel que fa a les comunicacions, la redacció de l'article tampoc no comporta cap estalvi al titular ja que igualment s'haurà de dirigir a l'Administració en dos moments: en primer lloc haurà de presentar la comunicació de les obres i, un cop finalitzades, haurà de presentar el projecte i l'activitat.

Podem afirmar doncs, que aquest article no té cap efecte a la pràctica i per això, creiem que seria molt millor establir el mateix que l'article 52.1 de la LPCAA respecte de les comunicacions ambientals:

«1. La comunicació s'ha de formalitzar **un cop acabades les obres i les instal·lacions necessàries**, les quals han d'estar emparades per la llicència urbanística corresponent o, si escau, per la comunicació prèvia d'obres no subjectes a llicència, i també per la resta de llicències sectorials necessàries, fixades per llei o pel desplegament reglamentari d'una llei, per a dur a terme l'activitat»

#### **Quart.- Ús del canal electrònic com a exclusiu als serveis públics**

En l'apartat 1 de la Memòria «Problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa» s'explica que «cal establir una regulació d'ús del canal electrònic com a exclusiu als serveis públics per a tots els col·lectius que exerceixen una activitat econòmica a Catalunya-amb independència de que siguin persones jurídiques o persones físiques-vist que ja disposen dels mitjans necessaris».

L'article 14 de la LPACPA regula qui està obligat a relacionar-se per mitjans electrònics amb l'Administració i, en el seu apartat 3 disposa que, reglamentàriament i, per tant, també per llei, l'Administració podrà establir l'obligació de determinats col·lectius de persones físiques que, per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius, quedi acreditat que disposen dels mitjans necessaris.

En el cas de l'accés de les persones físiques que volen exercir una activitat econòmica, considerem que encara és agosarat dir que disposen dels mitjans necessaris per obligar-les a relacionar-se electrònicament amb els ajuntaments per la qual cosa no es compleix la premissa del citat article 14 per establir aquesta obligació.

D'altra banda, cal tenir en compte que, si bé, la majoria d'ajuntaments estan implementant l'Administració electrònica, encara falta un cert temps perquè estigui totalment consolidada.

Tant és així, que el Govern de l'Estat s'ha vist obligat a prorrogar dos anys l'entrada en vigor de les disposicions de la LPCPA que fan referència a la implantació electrònica, mitjançant el Reial decret 11/2018, de 31 d'agost.

En definitiva, trobem que és massa aviat per obligar totes les persones físiques a relacionar-se electrònicament amb l'Administració i, per això, creiem preferible mantenir-ho com una opció tal com fa la LPACPA.

### **Cinquè.- Regulació d'activitats de nova aparició no regulades per altres normatives**

En la Memòria s'exposa que un dels aspectes que cal regular és el règim d'intervenció d'activitats de nova aparició no regulades per altres normatives i, es posa com exemple, els escape rooms. Trobem imprescindible la incorporació d'aquestes activitats als annexos de la Llei ja que tant l'Administració local com els ciutadans guanyaran seguretat jurídica.

No obstant això, creiem que s'hauria d'aprofitar la modificació de la Llei per incorporar-hi mitjans que permetin incloure-hi futures activitats de manera que no s'hagi de modificar la Llei cada cop que sigui necessari afegir activitats als seus annexos.

En aquest sentit proposem dues vies per fer-ho possible:

La primera i, la més eficaç, seria la incorporació d'un calaix de sastre a cadascun dels dos annexos de manera que les activitats no regulades estarien subjectes a declaració responsable o a comunicació prèvia en funció de la seva superfície. Aquesta opció ja fa temps que és reclamada pels ens locals.

La segona via consistiria en incloure una disposició addicional a la Llei mitjançant la qual s'habilités el titular de la conselleria competent a modificar els annexos per ordre.

### **Sisè.- Tramitació unificada**

En general, trobem adequat que es vulgui regular la tramitació unificada dels diferents procediments que afecten la implantació de les activitats econòmiques, sobretot, pel que fa a la compartició de dades.

Ara bé, respecte d'aquesta qüestió, hem de fer les puntualitzacions següents:

En primer lloc, creiem que la Llei hauria de regular només els aspectes més generals del procediment per tal que els aspectes més concrets es regulin per reglament. Tal com s'indica a la Memòria, el desenvolupament i implantació d'aquest procediment unificat és «tot un desafiament» i, per això, no creiem adequat regular per llei els aspectes més tècnics i concrets que poden estar subjectes a moltes variacions. D'altra banda, cal tornar a insistir en què el Govern de l'Estat ha prorrogat dos anys l'entrada en vigor de les disposicions de la LPACPA que regulen els registres electrònics interoperables, entre d'altres qüestions relacionades amb l'Administració electrònica. Aquesta pròrroga ens permet deixar la regulació del procediment unificat per quan estigui més consolidat tecnològicament.

En segon lloc, cal que aquest procediment unificat respecti les competències dels ens locals en matèria d'intervenció de les activitats. La Memòria fa referència, en diverses ocasions, a la regulació de l'obligació dels ens locals de possibilitar el pagament electrònic de les taxes. Considerem que aquesta qüestió no pot ser objecte de la Llei de simplificació ja que l'Administració electrònica està regulada a la LPACPA la qual estableix una vacatio legis, fins el 2020 amb la darrera modificació, per tal que les administracions la implantin i consolidin. Cal afegir, que la Diputació de Barcelona, està donant assistència als municipis de la demarcació per a la implantació de procediments electrònics però aquesta implantació requereix temps i recursos.

D'altra banda, s'haurà de garantir que el procediment unificat atribueixi als ajuntaments els tràmits que els correspon dur a terme en funció de les seves competències.

Respecte al rol de l'Oficina de Gestió Empresarial com a gestor principal de la comunicació entre els empresaris i les administracions implicades, considerem que aquest rol també s'hauria d'atribuir als ajuntaments ja que és l'administració més propera als ciutadans i és la que, a la pràctica, a través de les oficines d'atenció al ciutadà, duu a terme aquesta tasca.

Finalment, s'atribueix a l'Oficina de Gestió Empresarial la responsabilitat «de la coordinació administrativa dels expedients i resolucions implicades per tal de garantir l'eficiència i compliment dels terminis imposats en les normatives». Estem d'acord en què cal un òrgan que coordini els diferents departaments de l'Administració de la Generalitat que intervenen sobre una activitat però no es pot atribuir a l'Oficina el control del funcionament dels ajuntaments ja que això excediria de les competències de la Generalitat. Cal doncs que, en la Llei quedi clar que aquesta funció s'exercirà respecte dels departaments i òrgans de la Generalitat.

Barcelona, 12 de setembre de 2018

Oficina d'Activitats  
Gerència de serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats  
Diputació de Barcelona