



Diputació
Barcelona

INTRODUCCIO A LA GESTIÓ EN MATÈRIA D'ACTIVITATS

Barcelona, 4 de març de 2019



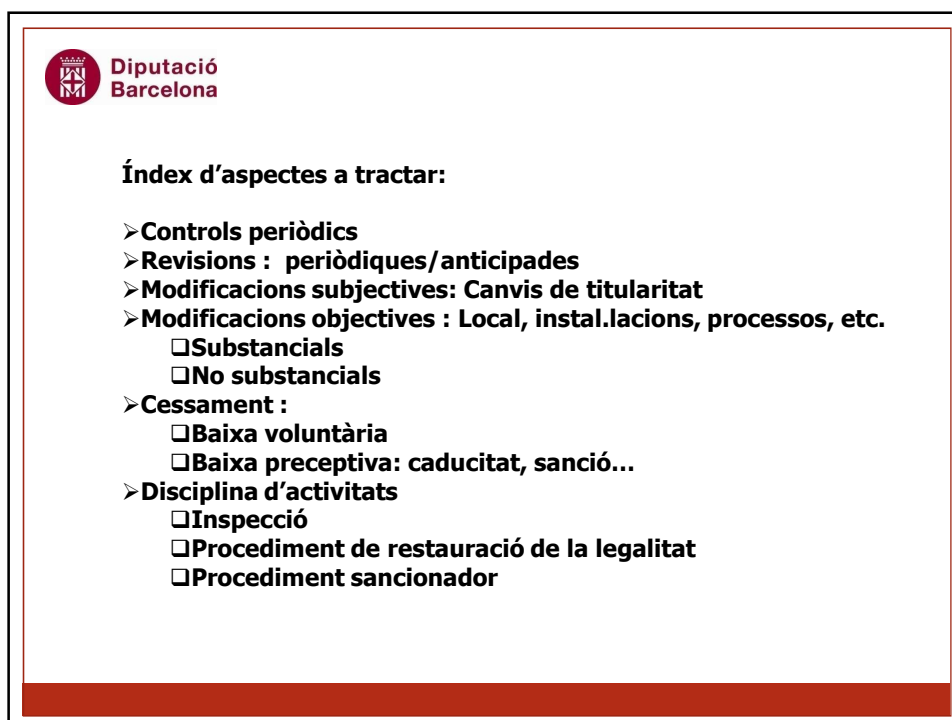
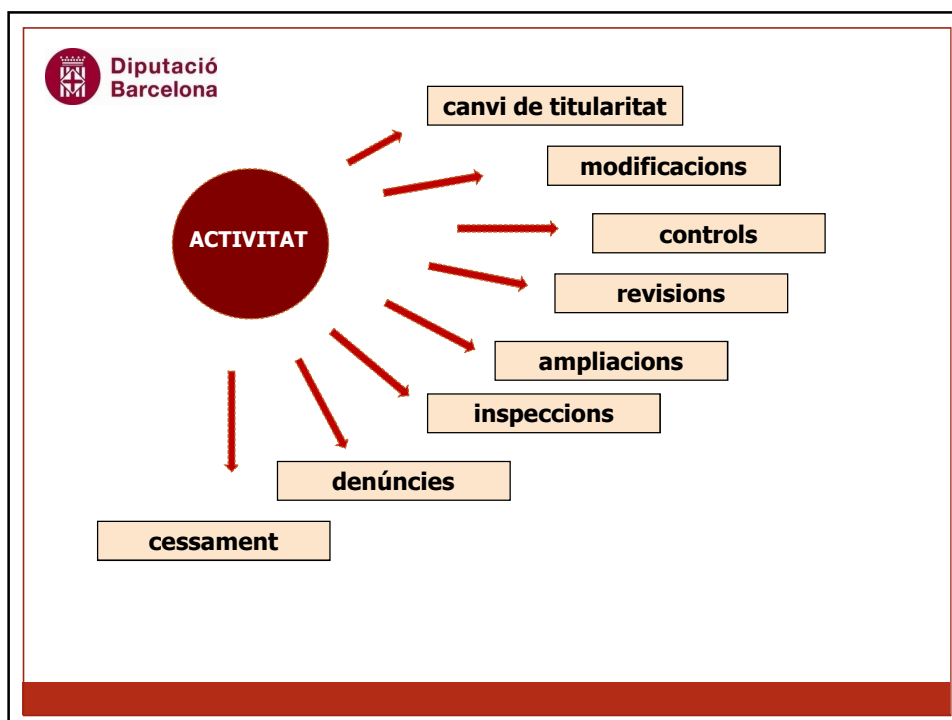
Diputació
Barcelona

La vida d'una activitat comença amb la seva legitimació a través de :

- Llicència ambiental (+ CI)
- Llicència sectorial
- Comunicació prèvia
- Declaració responsable
-altres



**...però la vida d'una activitat és , per regla general,
indefinida i dinàmica...**





Diputació
Barcelona

ELS CONTROLS PERIÒDICS

➤ Què és el control periòdic?

És l'actuació que té per objecte garantir l'adequació permanent de les activitats als requeriments legals i a les condicions imposades en el títol que les legitima

➤ Quines activitats estan sotmeses a control periòdic:

- Llicències ambientals (annex II LPCA) : cada 6 anys
Interpretació : (<http://www.gencat.cat/mediamb/oaec/faq/faq38.pdf>)
- Llicències/Comunicacions d'act. recreatives (Llei 11/2009): cada 4 anys
(art. 132 Decret 112/2010)
- Activitats específiques: Ramaderes (pla dejeccions) Art.72 bis i 73 LPCA
- Comunicacions : autocontrols Art. 73 LPCA (sectorials per OOMM)

➤ Qui pot sotmetre una activitat a control periòdic? Ho poden fer les ordenances municipals?

Restricció limitada de la Disp.Add.7a. LSA
Habilitació reglamentària. Art. 31 Llei 11/2009

➤ Es pot fer una actuació de control única per incendis i ambiental ?

Sí, es pot fer, sempre que l'entitat col.laboradora de l'administració estigui acreditada per les dues actuacions (Disp Add 7ª. LSA)



Diputació
Barcelona

ELS CONTROLS PERIÒDICS DE LES LLICÈNCIES AMBIENTALS

Arts. 71-72 LPCA

➤ Què es comprova en un control periòdic?

El control és obert a totes les condicions, però la llei estableix expressament algunes: emissions, residus, sanejament, mesures estalvi energètic, assegurança de RC ...etc

➤ Modalitats de control periòdic

- Extern : el fa l'Ajuntament o una EAC
- Intern: el fa el propi titular (autocontrol)
- Mixte: en els autocontrols parcials, es requereix intervenció externa d'una EAC



Diputació
Barcelona

ELS CONTROLS PERIÒDICS DE LES ACTIVITATS DE PÚBLICA CONCURRÈNCIA

- **Hi estan subjectes cada 4 anys les llicències i també les CP (art.31 LEPAR i 130.b i 132 REPAR).**
- **Què passa amb els bars/restaurants? No són activitats recreatives. Però l'art.4.3 LEPAR (vigent) declara aplicació supletòria i Annex I REPAR els segueix mantenint al Catàleg.**
- **L'objecte és similar als controls de les llicències ambientals però s'incideix més a fons en matèries de seguretat: prevenció incendis, aforament del local, autoprotecció, higiene i salut ... etc**
- **La norma regula amb major precisió com ha de ser l'acta d'inspecció (art. 137 Decret 112/2010)**
- **Com que no tenen CI, el termini computa des de la llicència/CP.**



Diputació
Barcelona

ELS AUTOCONTROLS

- **Previstos a l'article 72-73 LPCA , els realitza el propi titular mitjançant la implementació d'un sistema específic**
- **Han d'estar establerts en funció d'ordenança específica**
- **Són de caràcter sectorial : sorolls, emissions, vibracions, lluminositat, residus, aigua...**
- **Periodicitat : 6 anys (excepte que l'Ordenança municipal estableixi termini diferent)**
- **No sotmetre-s'hi constitueix infracció lleu (art.83.3.e) LPCA (sanció 2.000 a 20.000 euros)**



Diputació
Barcelona

LES REVISIONS DE LLICÈNCIES AMBIENTALS

(Article 62 LPCA)

- **Periòdiques en matèria sectorial, quan així ho estableixi la normativa d'aire, aigua o residus (art.62.2)**
- **Activitats amb certificació sistemes ecogestió o ecoauditoria, la revisió es fa coincidir amb la renovació del registre del EMAS**
- **Anticipades (art.62.4): Obligació de realitzar-la en determinats supòsits:**
 - a) Si la contaminació produïda per l'activitat fa convenient revisar els valors límit d'emissió fixats en l'autorització o la llicència, o incloure'n de nous.
 - b) Si hi ha una variació important del medi receptor respecte de les condicions que presentava en el moment que es va atorgar l'autorització o la llicència.
 - c) Si l'aparició de modificacions importants en les millors tècniques disponibles, validades per la Unió Europea, fa possible reduir significativament les emissions sense imposar costos excessius.
 - d) Si la seguretat de funcionament de l'activitat fa necessari utilitzar altres tècniques.
 - e) Si així ho exigeix la normativa ambiental aplicable.



Diputació
Barcelona

PROCEDIMENT I ABAST DE LES REVISIONS DE LLICÈNCIES AMBIENTALS (Article 63 LPCA)

- **Periòdica: L'ha de sol.licitar el titular amb una antelació de 6 mesos a la caducitat dels permisos sectorials, amb una avaluació ambiental (substituïble en la part que correspongui per l'acta de control periòdic si té menys de 6 mesos)**
- **Anticipada : S'inicia d'ofici, per resolució motivada i audiència.**
- **Procediments: La Llei remet al reglament (inexistent).**
- **Durada procediments: 6 mesos**
- **Efectes: Possible modificació valors límits, modificació condicions llicència (sense indemnització! Difícil aplicació segons el supòsit que motivi la revisió anticipada).**



Diputació
Barcelona

ELS CANVIS DE TITULARITAT DE LES ACTIVITATS EN GENERAL

- El concepte de "titularitat": Qui és el titular? Algunes lleis (LPCA, LEPAR..) es refereixen al titular de l'activitat amb un concepte que pot no encaixar amb el de titular de la llicència: ho assimilen a la persona que té un poder econòmic sobre l'activitat: No sempre és així!
- El titular d'una llicència i d'una CP/DR és assimilable?
 - Les llicències són títols administratius : la seva transmissibilitat és indubtable.
 - Les CP/DR són actes privats: són transmissibles els actes privats?
- Principi general: Transmissibilitat de les llicències (amb excepcions)
- És obligatori comunicar el canvi de titularitat? Què passa si no comunica la transmissió de la llicència/CP?



Diputació
Barcelona

ELS CANVIS DE TITULARITAT DE LES LLICÈNCIES

Cal la conformitat expressa del cedent?: QUÈ DIU LA NORMATIVA?

Art. 86 ROAS: Els subjectes intervinents en la transmissió de la llicència han de comunicar-ho per escrit.

Art. 64 LPCA: Les autoritzacions i llicències es transmeten amb la comunicació que acrediti la subrogació dels nous titulars en els drets i deures dels anteriors

Art. 36 LEPAR: Els canvis de titularitat dels establiments oberts al públic requereixen comunicació per escrit a l'òrgan competent per a atorgar-la, que acrediti la subrogació dels nous titulars en els drets i les obligacions derivats de la llicència o l'autorització i, si escau, el compliment de la resta de requisits que les ordenances municipals exigeixin per a la transmissió de les llicències (aplicable també a organitzadors/explotadors espectacles públics en virtut de la modificació operada per Llei 5/2017)

Art. 14 LSA: El canvi de titularitat en l'exercici de les activitats econòmiques produeix efectes des de la comunicació a l'Administració competent.



Diputació
Barcelona

ELS CANVIS DE TITULARITAT DE LES LLICÈNCIES

Cal la conformitat expressa del cedent?: QUÈ DIUEN ELS TRIBUNALS?

Hi ha jurisprudència contradictòria:

➤ **Grup de sentències en favor d'exigir el consentiment:**
(TSJ País Basc 20-12-00)

➤ **Grup de sentències en favor de flexibilitzar l'exigència d'aquest requisit formal:**

(TSJ País Basc 7-11-11 i 10-10-11, JCA Lleida 7-7-15, JCA Cantabria 17-11-2015, STSJ Madrid 28-11-06, etc)

Doctrina de la bilateralitat: La transmissió es pot acreditar per:

- Conformitat cedent
- Constància fefaent de la pèrdua de la possessió del local
- Té un límit: l'oposició expressa del titular (SJCA 1 Santander 2-10-13)



Diputació
Barcelona

ELS CANVIS DE TITULARITAT DE LES LLICÈNCIES

- **La transmissió es produeix en el moment de la comunicació?**
L'eficàcia pot ser demorada? (Llei 11/2009: 2 mesos des de la comunicació; ROAS : 1 mes) Per Ordenança municipal es pot modificar?
Quina aplicació tindria la Llei 39/2015 (art.69.3) sobre efectes immediats de les CP?
- **Constitueix una infracció no comunicar el canvi de titularitat?**
La LPCA (Art.6 i règim sancionador ho deriven només al transmissent).
La infracció pot ser lleu/greu segons tipus activitat



Diputació
Barcelona

ELS CANVIS DE TITULARITAT DE LES LLICÈNCIES

- **Hi ha supòsits exclosos de la llibertat de transmissió?**
Tenir en tràmit un procediment d'inspecció, sancionador o d'exigència de responsabilitats (art.36 Llei 11/2009 –modificat Llei 5/2017)
Embargament judicial de drets
- **Està subjecte a taxa el canvi de titularitat?**
No : (STSJC 20-9-2007, STS 17-7-98, STSJMadrid 16-12-10, etc.)
- **Es pot condicionar el canvi de titularitat a condicions?**
No : (STSJC 30-7-14)
- **Es pot fer un canvi de titularitat si no consta llicència?**
No , però hi ha algun pronunciament judicial que ha reconegut les activitats antigues exercides amb reconeixement explícit (SJCA 1 Lleida de 7-7-15)



Diputació
Barcelona

ELS CANVIS DE TITULARITAT DE LES CP I LES DR

Art. 14 LSA: *"El canvi de titularitat en l'exercici de les activitats econòmiques produeix efectes des de la comunicació a l'Administració competent, i en el cas de les activitats econòmiques innòcues, ha d'incorporar una nova declaració responsable"*

Qüestions que es plantegen:

- Aplicació supletòria del ROAS?
- Responsabilitat compartida si no es comunica?
- En el cas de la DR, quan la Llei exigeix que se'n formuli una de nova, ha de tenir el mateix contingut que l'originària i per tant ha de contenir una manifestació específica sobre la conformitat de l'activitat amb el règim urbanístic del sòl? (art.13.2 LSA)
- Què passaria si hi hagués hagut modificació de normes urbanístiques que no permeessin l'activitat?



Diputació
Barcelona

CAS REAL

Activitat de sala de bar-restaurant.

Disposa de llicència atorgada en favor d'una societat mercantil. La societat arrenda el negoci a un dels socis a títol particular. Li atorga poders per actuar davant de l'Ajuntament en nom de la societat. Passats dos anys, el soci deixa de pagar el lloguer i la societat el demanda judicialment fins a obtenir sentència de desnonament. Immediatament després de la Sentència, la societat cedeix els drets de la llicència a un tercer.

Quan el tercer va a l'Ajuntament a fer el canvi de titularitat, l'Ajuntament li denega perquè el soci (amb poders de la societat) l'ha donada de baixa uns dies abans de la sentència de desnonament.

El tercer demana una nova llicència que li és denegada perquè el POUM s'ha modificat i actualment l'ús no hi és admès.

Hauria pogut l'Ajuntament autoritzar el canvi de titularitat en aquestes condicions?

(Sentència JCA 2 de Tarragona, de 30-6-15)



Diputació
Barcelona

LES MODIFICACIONS OBJECTIVES DE L'ACTIVITAT

➤ Què és una modificació objectiva?

➤ Quan una modificació és substancial? (Art. 4 LPCA):

Modificació substancial: qualsevol modificació duta a terme en una activitat amb autorització ambiental o llicència ambiental que, en aplicació dels criteris que estableix l'article 59 i dels paràmetres que es determinin per reglament, comporti repercussions perjudicials o importants per a les persones o per al medi ambient.

Modificacions no substancials:

-La que no és substancial

-La que no té conseqüències previsibles ni per a les persones ni per al medi ambient.

http://mediambient.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/empresa_i_produccio_sostenible/prevencio_i_control_dactivitats/la_llei_de_prev_i_control_amb_dact/llei_20.2009_pcaa/la_llei_20.2009/documents/criteris_modificacions_com_a_substancials_o_no_substancials.pdf

➤ Hi poden haver altres modificacions que siguin substancials per motius no ambientals?



Diputació
Barcelona

TRAMITACIÓ DE LES MODIFICACIONS

LPCA, art. 59:

- **Annex II** : si és substancial, llicència (compte! Silenci positiu)
si és no substancial, en el control periòdic
- **Annex III**: CP, excepte canvi Annex (compte! Llei 3/2010)

LSA, art. 14.2:

- **CP/DR**: Nova DR/CP en base a la situació final de l'establiment a conseqüència de la modificació.



Diputació
Barcelona

LA VIGÈNCIA DE LES LLICÈNCIES /CP/DR

- **Com a regla general, tenen vigència indefinida**
- **Excepcionalment, la poden tenir determinada (per exemple, les de caràcter provisional o les activitats temporals/extraordinàries)**
- **Causes de pèrdua de la vigència:**
 - **Renúncia del titular**
 - **Revocació**
 - **Caducitat**



Diputació
Barcelona

LA CADUCITAT DE LES LLICÈNCIES/CP/DR

- **La resolució que atorga una llicència ambiental ha d'establir el termini per sotmetre's a control inicial. Si no ho fa caducarà en el termini de 4 anys si no s'hi ha sotmès (art.61 LPCA). Compte amb la relació temporal amb la llicència d'obres!**
- **La caducitat requereix audiència prèvia i declaració formal. El termini per inici/interrupció de l'activitat és convenient tenir-lo en OOMM**
- **En matèria d'espectacles i activitats recreatives, art.37.3 LEPAR: 1 any per iniciar activitat i màxim 2 anys d'interrupció. No hi ha control inicial (confusió llei/reglament)**
- **A nivell supletori, art. 87 ROAS : 6 mesos inici i 3 mesos interrupció.**



Diputació
Barcelona

ELS EFECTES DE LA FINALITZACIÓ D'UNA ACTIVITAT

Quan una activitat finalitza la seva vida, sigui per baixa voluntària, per revocació o per caducitat, cal evitar que deixi petjada:

- **La reposició de la realitat física: rètols, guals i altres elements al servei de l'activitat.**
- **La descontaminació del sòl, si escau**
- **La devolució de fiances si n'hagués constituït**
- **La baixa del cens d'activitats**

....

Art.66 LPCA: ...la persona titular de l'activitat ha d'acreditar que ha pres les mesures necessàries per a evitar qualsevol risc de contaminació i que la incidència ambiental en el lloc on es portava a terme l'activitat ha quedat reduïda al mínim.



Diputació
Barcelona

LA POTESTAT MUNICIPAL D'INSPECCIO

➤ La potestat d'inspecció i control no es limita als controls específics previstos normativament, sinó que té un abast molt més ampli i constant durant la vida de l'activitat:

“..en qualsevol moment..” (art. 6 LSA)

(STSJC 12-3-15 i JCA 17 BCN de 24-10-15, en matèria de CP)

➤ La potestat és un autèntic deure de l'administració, que pot generar responsabilitat per inactivitat si no s'exerceix

STSJC 14-12-17: .. La jurisprudencia ha reconocido no ya la potestad sino incluso la obligación legal propia de los ayuntamientos de proceder a la clausura de las actividades no amparadas en autorizaciones o licencias, o en su caso, sin previa práctica legal en forma de la comunicación previa preceptiva ... (STSJC de 4-6-04 i 22-11-05, entre altres)”



Diputació
Barcelona

LA DISCIPLINA EN MATÈRIA D'ACTIVITATS

- **Activitats que s'exerceixen sense legitimació** : llicència/CP/DR
- **Activitats que incompleixen condicions inherents a l'acte que les legitima:**
 - Llicències : les condicions estan en el títol: la llicència és un acte administratiu
 - CP/DR : les condicions estan en l'acte privat : la CP/DR no és un acte administratiu
- **Fer cessar una activitat que s'exerceix sense legitimació no és una sanció** (art.65 LPCA)

Sentència JCA 12 BCN de 23-10-17 (ordre de cessament d'activitat amb CP): El dret a iniciar i desenvolupar l'activitat no empara incompliments de normativa.

La presentació d'una denúncia per si sola no atorga condició d'interessat” Art. 62.5 Llei 39/2015, LPAC



Diputació
Barcelona

EL PROCEDIMENT ADREÇAT A LA RESTAURACIÓ DE LA LEGALITAT EN MATÈRIA D'ACTIVITATS

- Si l'activitat s'exerceix sense llicència/CP/DR, la restauració d'ha d'adreçar a:
 - Dotar-la de legitimació per al seu funcionament
 - Fer-la cessar si no és possible la seva legitimació
- Si l'activitat s'exerceix amb llicència però amb incompliment de les condicions la restauració s'ha d'adreçar a fer-les complir
- Si l'activitat s'exerceix amb CP/DR, cal valorar si les dades comunicades són falses, inexactes i si produeixen afectació sobre la salut, seguretat o medi ambient.

STSJC 20-12-13: Anul.la mesura tancament per manca audiència (art.54.1 LEPAR i 154.1 REPAR)

STSJC 27-12-16: Confirma ordre de clausura de local amb CP perquè l'activitat que s'hi exerceix no s'ajusta a la CP.



Diputació
Barcelona

EL RÈGIM SANCIONADOR: PRINCIPIS GENERALS

- **Legalitat** : potestat atribuïda per llei
- **Irretroactivitat**: Norma vigent en el moment dels fets
- **Tipicitat**: conducta prevista com a infracció
- **Responsabilitat** : dol o culpa (inclosa la falta de diligència)
- **Proporcionalitat**: atenuants/agreujants
- **Prescripció**: Límit de temps per sancionar segons gravetat
- **Non bis in idem** : Un mateix fet no pot ser sancionat per diferents normes

El procediment es una garantia: És nul.la la sanció imposada sense procediment (art.63 LPAC)



Diputació
Barcelona

CAS PRÀCTIC

S'ha formulat CP per activitat de bar. S'ha realitzat la inspecció corresponent amb resultat favorable.

Posteriorment, els serveis d'inspecció constaten que s'hi està exercint activitat de sala de festes-discotheca.

El local està situat en una zona on no és admès l'ús recreatiu. Hi ha denúncies de veïns per sorolls que probablement excedeixen límits.

El local incompleix l'horari de tancament establert per les activitats de bar

Quines normatives es vulneren?
Quina norma creus que seria la més eficient i per què?
A qui adreçaries les actuacions?



Diputació
Barcelona

EL PROCEDIMENT SANCIONADOR ORDINARI

- Actuacions prèvies (període d'informació) : art.55 LPAC
- Mesures provisionals abans d'incoació : art.56 LPAC (només durant 15 dies si no s'incoa el procediment)
- Incoació : Responsable, fets, lloc, data, tipificació infracció, competència de l'òrgan, nomenament d'instructor , (causes d'abstenció i recusació)
- Al.legacions
- Fase de prova
- Proposta de resolució
- Audiència
- Finalització:
 - per acceptació o pagament abans resolució : Reduccions 20%+ 20%
 - per resolució sancionadora : no executiva si és susceptible de recurs en via administrativa (inclòs el potestatiu de reposició)
- Notificació : Importància cabdal. Forma i terminis (STC 93/2018)



Diputació
Barcelona

EL PROCEDIMENT SANCIONADOR ABREUJAT

- **Només infraccions lleus**
- **Cal posar-ho de manifest expressament a l'interessat, que no pot fer ús del dret a oposar-s'hi (art. 96.2 LPAC)**
- **Durada del procediment: 30 dies**
 - Incoació**
 - Al·legacions**
 - Audiència (només si la resolució ha de ser desfavorable)**
 - Informes si són preceptius**
 - Resolució : (indicació reduccions 20+20)**



Diputació
Barcelona

MESURES PROVISIONALS EN PROCEDIMENT SANCIONADOR

- **Es poden adoptar amb caràcter previ a la incoació (vigència limitada a 15 dies)**
- **Si s'acorden en el procediment poden ser vigents fins a la seva finalització i fins i tot es poden mantenir si la persona sancionada impugna judicialment la resolució**
- **Númerus apertus: clausura temporal, precinte aparells concrets, fiances, comís de productes, reducció horaris, etc.**
- **Límits: justificació, proporcionalitat, menor restricció de drets, respecte drets personals.**



Diputació
Barcelona

EL PROCEDIMENT SANCIONADOR EN MATÈRIA D'ACTIVITATS INNÒCUES I DE BAIX RISC

A diferència del que succeeix amb la pràctica totalitat de les lleis, la LSA no inclou cap capítol dedicat a infraccions i sancions. Només s'hi refereix en un article (art 8):

1. *L'inici d'activitats econòmiques sense haver presentat la comunicació prèvia o la declaració responsable pertinents, o haver-les presentat amb dades falses o inexactes amb afectacions sobre la salut, el medi ambient o la seguretat de les persones, és objecte de sanció, d'acord amb la normativa sectorial aplicable. A falta de norma sancionadora específica preferent, aquestes conductes es tipifiquen com a infraccions greus i se sancionen amb una multa de 6.000 euros a 20.000 euros, atenent els criteris de proporcionalitat en matèria sancionadora establerts amb caràcter general per la legislació de règim jurídic i procediment administratiu.*
2. *El procediment i els criteris per a la imposició de sancions s'han d'ajustar a les disposicions generals per a l'exercici de la potestat sancionadora.*

S'equiparen fets substancialment diferents i no s'estableix cap gradació i ni tan sols es preveu com a mesura cautelar la suspensió de l'activitat (cosa que sí està prevista en el control exposat, art.7)



Diputació
Barcelona

POSSIBLES ALTERNATIVES A L'APLICACIÓ DE LA LSA EN MATÈRIA SANCIONADORA

➤ **Aplicació normativa urbanística:** totes les activitats comporten l'exercici d'un ús urbanístic

➤ **Aplicació de la LLei 12/2012, de mesures urgents de liberalització de comerç i determinats serveis**

Arts 16 a 31 Llei 12/2012: No tenen caràcter bàsic les quanties de les sancions ni les sancions no pecuniàries, però sí la tipificació i la graduació

Infraccions:

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| Lleus: | Multa fins a 3.000 euros |
| Greus: | Multa de 3.001 a 60.000 euros |
| Molt greus: | Multa de 50.001 a 1.000.000 euros |

Sancions no pecuniàries: Suspensió, inhabilitació per obrir un comerç o obtenir subvencions, rescabament de danys, etc.



Diputació
Barcelona

Moltes gràcies per la vostra atenció

Trini Capdevila Fígols
capdevilaft@santpedor.cat