

USOS TEMPORALS PER A ESPAIS BUI TS

Aspectes normatius que incideixen en l'activació temporal dels espais buits

Versió revisada octubre 2016



**Diputació
Barcelona**

Diputació de Barcelona
Taula per la Millora Urbana
Àmbit d'Intercanvi Tècnic Usos Temporals per a Espais Buits
utxeb@diba.cat
<http://www.diba.cat/web/espais-buits>

Coordinació

Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats
C/ Comte d'Urgell, 187
Edifici del Rellotge, 2a planta
08036 Barcelona
s.phmu@diba.cat
T.934 020 648



Diputació de Barcelona
Versió revisada octubre 2016

Índex

Presentació	4
Introducció	6
1. Consideracions generals	8
2. Aspectes urbanístics a tenir en compte per procedir a l'ús dels espais buits	11
2.1. Usos urbanístics admesos en edificis conformes amb el planejament	11
2.2. Usos urbanístics admesos en edificacions amb volums disconformes i en situació de fora d'ordenació	11
2.3. Usos urbanístics admesos en espais a l'aire lliure mentre no es destinin a l'ús previst pel planejament	12
2.4. Altres temes urbanístics a tenir en consideració	12
3. Intervenció administrativa de les activitats susceptibles de dur-se a terme en espais buits	14
3.1. Llicència / comunicació prèvia / declaració responsable	14
3.2. Règims d'intervenció dels usos i de les activitats i establiments	16
3.3. Règim d'intervenció dels establiments de restauració i els comerços d'aliments	23
3.4. Règim d'intervenció dels establiments comercials	23
3.5. Règim d'intervenció de les activitats no classificades	25
4. Aspectes tècnics que han de complir els espais buits	25
4.1. Codi tècnic de l'edificació (CTE)	26
4.2. Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles i activitats recreatives	27
5. Plans d'autoprotecció	30
5.1. Establiments inclosos als annexos del Decret 30/2015, de 3 de març, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats que han de presentar plans d'autoprotecció	30
5.2. Establiments d'espectacles i activitats recreatives amb aforament inferior a 500 persones	32
6. Activitats potencialment contaminadores del sòl	33
7. Normes reguladores dels vectors ambientals	33
8. Aspectes normatius a tenir en compte des del punt de vista de la titularitat dels espais buits	34
8.1. Titularitat pública	34
8.2. Titularitat privada	42
9. Mesures de foment	42
10. Aspectes fiscals	43
11. Responsabilitat patrimonial de l'administració pública	44
Annex 1: marc legal	47
Annex 2: procediment de tramitació dels usos provisionals (articles. 54 del TRLU i 65 a 70 del RPLU)	50

Presentació

La Diputació de Barcelona impulsa el progrés i el benestar dels ciutadans de la província de Barcelona i els seus municipis, donant suport tècnic, econòmic i tecnològic als ajuntaments perquè puguin prestar serveis locals de qualitat de manera més homogènia a tot el territori. En aquest sentit, la Diputació es troba sempre atenta a l'aparició de nous reptes i noves necessitats dels ens locals, per tal de contribuir a articular-hi respostes efectives.

En els darrers temps, i en gran part com a conseqüència de la crisi econòmica, han confluït les noves mirades del pensament urbà, l'activitat d'una part de la societat civil i les inquietuds dels governs locals sobre el fet de com treure el màxim profit, en termes de qualitat urbana, però també econòmics, socials i ambientals, dels espais d'índole diversa que, disposant d'un potencial en algun dels termes citats, resten buits (és a dir, vacants o sense ús) però són susceptibles d'adoptar algun tipus d'ús temporal o transitori.

La Diputació de Barcelona, observant les tendències i essent receptora d'aquestes inquietuds i iniciatives procedents del món local, constata com ens trobem davant d'una qüestió que adquirirà major importància en el temps i que en certa mesura resulta urgent atendre, atesa la gravetat de la crisi. És per això que es va decidir a començaments de 2013 la creació d'un Àmbit d'Intercanvi Tècnic per tal d'impulsar una reflexió transversal en la Corporació de la qual s'han derivat orientacions i eines de treball d'utilitat per als ens locals en els que es plantegi aquest tipus d'actuacions. La Taula per la Millora Urbana ofereix un marc idoni per a promoure aquest treball, que ha comptat amb la coordinació de l'Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic, precisament per aquesta visió de l'activació d'usos temporals per als espais buits com a instrument que contribueixi a combatre la situació de crisi.

Estem parlant, en tot cas, d'un fenomen complex, que presenta casuístiques molt diverses, i relativament nou que ha començat a estendre's pel territori, en molts casos impulsat per la ciutadania, i que planteja uns interrogants seriosos per a la intervenció de l'administració local en matèria urbanística i territorial.

El document que teniu a les mans tracta de sintetitzar el coneixement adquirit en aquests mesos de treball. Considerem que és un excel·lent punt de partida per conèixer l'estat de la qüestió i la visió al respecte que en tenen els diferents serveis de la corporació més directament implicats en aquests processos, reflectint i integrant, alhora, la diversitat de les aportacions realitzades de manera col·laborativa.

Esperem, doncs, que us sigui un material d'interès i utilitat a l'hora de contribuir a l'activació econòmica i social de les nostres ciutats, viles i pobles, alhora que us convidem a aprofundir en aquesta qüestió i seguir les novetats al web <http://www.diba.cat/en/web/espais-buits>.

Ferran Civil i Arnabat
Vicepresident 1r
President delegat de l'Àrea de
Desenvolupament Econòmic Local

Joaquim Ferrer i Tamayo
Vicepresident 3r
President delegat de l'Àrea
de Territori i Sostenibilitat

Introducció

El procés d'expansió territorial que hem viscut en les dues últimes dècades, de manera particular en els anys anteriors a la crisi econòmica, és un dels elements que millor contextualitza no només les causes de l'actual crisi sinó també els importants efectes que té. Des de la perspectiva de les polítiques públiques d'ordenació del territori, de la planificació urbanística i, en general, de la gestió pública local, **la dimensió territorial i urbana és, avui en dia, una important incògnita en les estratègies per sortir de la crisi.**

La forma en què s'ha entès la política local i el paper dels projectes de desenvolupament urbà ha deixat un complex mapa d'infraestructures infrautilitzades, d'equipaments sense ús possible per incapacitat financera per tan sols mantenir-los oberts, de desenvolupaments d'habitatge fallits, d'espais a mig urbanitzar, de solars sense expectativa d'edificació a curt termini, etc. Un diagnòstic que, malauradament, només hem sabut entendre quan ja era massa tard. **Sortir de la crisi implica donar resposta a aquests recursos públics que s'han convertit en una llosa patrimonial per a gestors públics i privats i un passiu que penalitza la capacitat de recuperació.** Sortir de la crisi implica, necessàriament, abandonar d'una vegada el pensament en clau de hardware pel que fa a la gestió del territori. Aquest pensament ha prioritzat la construcció d'infraestructures com a via per al desenvolupament econòmic, social i cultural.

El nou escenari en què ens trobem demana una estratègia molt més intel·ligent i no expansiva, no només perquè la capacitat d'inversió serà molt limitada en els propers anys sinó també perquè la realitat ens ha obligat a comprendre de forma abrupta la urgència de treure el màxim partit de qualsevol actiu abans de justificar la necessitat de nous desenvolupaments. En aquest sentit, la transició i l'adaptació implica una nova forma d'entendre l'ampliació d'actius públics locals que no estigui lligada al desenvolupament de nous equipaments o de nous polígons d'activitat econòmica. Una **estratègia adaptativa** que, com a mínim mentre tractem de sortir de la crisi, pugui **rescatar aquest passiu i convertir-lo en actiu públic per a la dinamització de la vida col·lectiva a les ciutats i l'expansió de la intel·ligència de software.**

En vista de tot això, l'agenda de les polítiques urbanes necessita reinventar-se per a un temps que no va ser el previst en les normatives que regeixen les dinàmiques de l'urbanisme tal com l'hem conegut. El marc tradicional de l'urbanisme ha perseguit, fins ara, fixar usos i donar respostes sòlides i amb vocació de permanència amb eines de planificació que cerquen donar estabilitat. No obstant això, en un moment de canvi com el que vivim, aquesta aspiració de permanència necessita flexibilitzar la seva lògica per poder ser permeable a projectes i dinàmiques d'expressió social i cultural molt més adaptades a la realitat actual i a la urgència **per posar en valor tants recursos ociosos a les ciutats i pobles.**

El present document té per objectiu oferir una visió pràctica de les vies actualment existents en el nostre ordenament jurídic per procedir a l'activació dels espais buits i definir els requisits als quals caldrà donar compliment en cada cas.

Tot i que els usos temporals tenen una presència limitada en el marc normatiu d'aplicació (per no trobar-se explícitament considerats o per ser-ho de forma restringida), la instrumentació administrativa d'aquests usos pot articular-se habitualment per les vies normatives ordinàries, si bé amb singularitats que cal tenir presents en cada cas.

El document que teniu entre mans vol ser un instrument útil per a les administracions locals en el desenvolupament dels seus projectes en aquest àmbit, i també contribuir a avançar en la reflexió legal al voltant d'aquest tipus d'iniciatives -que ben segur que tindran un fort desplegament en el futur proper- i respecte les quals el marc normatiu, i també la seva aplicació han de poder-hi donar una resposta adequada.

1. Consideracions generals

En primer lloc, i als efectes d'entrar a analitzar les diferents vies per autoritzar els usos temporals i/o provisionals en les diferents situacions de sòl, es considera necessari, definir els diferents conceptes emprats en aquesta guia:

- **Espai buit:** Terreny o edificació que es troba en desús pendent de desenvolupament urbanístic o bé d'ésser destinat a l'ús definitiu previst pel planejament urbanístic.
- **Usos temporals o puntuals:** Es tracta d'un ús establert puntualment o per termini limitat sobre un sòl de qualsevol classe, de propietat pública o privada. Un ús temporal no té perquè ser provisional en el sentit de l'article 53 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), tot i que en molts casos els dos conceptes coincidiran (p.e.: l'ús d'un terreny per a espectacles mentre nos'executi el planejament)
- **Usos urbanístics de caràcter provisional** (article 53 del TRLU i articles 65 a 70 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística –RPLU-): Es tracta d'usos susceptibles de ser autoritzats en terrenys pendents de desenvolupament urbanístic: terrenys compresos en sectors de planejament urbanístic derivat o en polígons d'actuació urbanística i en terrenys destinats a sistemes urbanístics mentre no s'hagi iniciat el procés de reparcel·lació, ocupació directa o d'expropiació (equipaments, vials, zones verdes), així com sòls ja adquirits per l'Administració destinats a sistemes urbanístics. Han de ser fàcilment desmuntables i han de cessar quan es doni algun dels supòsits previstos a l'article 70.2 del RPLU. (p.e.: un aparcament en un sòl destinat a habitatge).
- **Construccions fora d'ordenació** (articles 108 TRLU i 119 RLU): Es tracta de construccions, instal·lacions i usos que, per raó de l'aprovació del planejament urbanístic queden subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta, enderrocament o cessament (p.e.: una casa situada en un terreny qualificat com a zona verda).
- **Volums disconformes** (articles 108.4 del TRLU i 119.2 del Decret 305/2006, de 18 de juliol pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme –RLU–Són edificacions o parts d'edificacions disconformes amb els paràmetres normatius del nou planejament però que no es troben en situació de fora d'ordenació (p.e. un edifici amb una planta més de les permeses pel planejament).
- **Obres provisionals:** Obres realitzades en aquells espais buits destinats a una ocupació temporal i/o provisional que no tenen vocació de permanència.
- **Llicència:** Acte administratiu pel qual l'Administració competent, prèvia comprovació dels requisits establerts a l'ordenament jurídic vigent en el moment del seu atorgament, habilita un ciutadà per portar a terme actes que hi estan subjectes, com podrien ser, executar unes obres, obrir un establiment o dur a terme una activitat.
- **Comunicació prèvia:** Règim d'intervenció administrativa que consisteix en què la persona interessada comunica a l'Administració corresponent algun dels actes subjectes a aquest règim segons l'ordenament jurídic aplicable. Aquest document s'acompanya de la documentació que estableixi la normativa reguladora en cada cas: un projecte, un certificat, una memòria, etc.

Quan l'acte comunicat es refereixi a una activitat, podrà portar-se a terme des del mateix moment en què s'efectuï la comunicació sens perjudici de la potestat de l'Administració competent de verificar-la.

Pel que fa a les obres, amb caràcter general, la persona interessada resta habilitada per executar l'acte de què es tracti des del moment de la presentació de la comunicació prèvia i dels documents requerits, sens perjudici de l'obligació de l'Administració de comprovar que les dades siguin correctes i que l'obra compleixi la normativa aplicable mitjançant la corresponent inspecció.

- **Declaració responsable:** Pot tractar-se d'un règim d'intervenció en si mateix (és a dir, que sigui l'únic document que s'ha de presentar per iniciar una activitat –un comerç de menys de 120 m², per exemple-) o bé d'un document que s'hagi d'adjuntar a una comunicació o a una sol·licitud de llicència.

En el primer cas, es tracta d'un document en el qual la persona interessada declara, sota la seva responsabilitat, que compleix amb els requisits per dur a terme una activitat o una obra. La presentació de la declaració responsable permet l'inici de l'activitat o l'obra des del moment de la seva presentació sense perjudici del deure de comprovació de l'Administració pública competent.

En el segon cas, pot dir-se que és una espècie de declaració jurada que substitueix la presentació d'algun document, per exemple, la declaració que es disposa d'una assegurança.

- **Establiments oberts al públic on es duen a terme espectacles o activitats recreatives:** Segons la definició continguda a l'article 3 de la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (LEPAR), són:

“els locals, les instal·lacions o els recintes dedicats a dur-hi a terme espectacles públics o activitats recreatives poden ésser dels tipus següents:

Primer. Locals tancats, permanents no desmuntables, coberts totalment o parcialment.

Segon. Locals no permanents desmuntables, coberts totalment o parcialment, o bé instal·lacions fixes portàtils o desmuntables tancades.

Tercer. Recintes que uneixen diversos locals o instal·lacions, constituïts en complexos o infraestructures d'oci. Poden ésser de gran magnitud o no, i llurs locals o instal·lacions poden ésser permanents no desmuntables o no permanents desmuntables”

- **Espai obert al públic (article 3 de la LEPAR):** La definició d'espai obert al públic es troba continguda al mateix precepte el qual estableix el següent:

“els llocs de domini públic, inclosa la via pública, o de propietat privada on ocasionalment es duen a terme espectacles públics o activitats recreatives, i que no disposen d'infraestructures ni instal·lacions fixes per a fer-ho.

- **Espectacles públics i activitats recreatives de caràcter extraordinari (article 42 de la LEPAR):** Són espectacles públics i activitats recreatives de caràcter extraordinari els següents:
 - Els que es duen a terme esporàdicament en establiments oberts al públic que tenen llicència o han presentat una comunicació per a una activitat diferent de la que es vol fer (p.e.: un concert en un cinema). Els que es duen a terme esporàdicament en espais oberts al públic: concerts i espectacles al carrer.
 - Els que es duen a terme esporàdicament en locals que, tot i no ser establiments d'espectacles o activitats recreatives del Catàleg del Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles i

activitats recreatives (REPAR), compleixen les condicions exigibles per dur-hi a terme els espectacles o activitats (p.e.: un concert en un centre comercial).

Es poden dur a terme un màxim de 12 espectacles o activitats extraordinàries a l'any. Si se'n fan més en un mateix establiment, l'activitat o espectacle passen a ser ordinaris i, per tant, el titular haurà de sol·licitar que es modifiqui la llicència de l'establiment o presentar una comunicació.

- **Establiments no permanents desmuntables (Apartat VI.2 de l'Annex I del Catàleg del REPAR):** Es consideren establiments no permanents desmuntables els *“locals o les construccions conformats per estructures desmuntables o per instal·lacions fixes portàtils, constituïdes per mòduls o elements metàl·lics, de fusta o qualsevol altre material que permeti operacions de muntatge, desmuntatge o trasllat, amb caràcter itinerant o sense. Poden ser coberts totalment o parcialment, i oberts o tancats.”*

Són establiments no permanents desmuntables els circs, les fires d'atraccions, les carpes que s'utilitzen per a celebracions, etc.

- **Pla d'autoprotecció:** el Decret 30/2015, de 3 de març, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats i centres obligats a adoptar mesures d'autoprotecció, fixa el contingut d'aquestes mesures, definint-lo de la següent manera *“(...) és el document que preveu, per a una determinada activitat, instal·lació, centre, establiment o dependència, les emergències que es poden produir com a conseqüència de llur pròpia activitat i les mesures de resposta davant situacions de risc, de catàstrofes i de calamitats públiques que els poden afectar. Els plans d'autoprotecció s'han de fonamentar en una anàlisi de risc i l'han d'incloure. A més, han d'establir, juntament amb els riscos generats per la mateixa activitat, la relació de coordinació amb els plans territorials, especials i específics que els afectin.”*

2. Aspectes urbanístics a tenir en compte per procedir a l'ús dels espais buits

L'activació d'usos provisionals i/o temporals als espais buits requereix la plena observança de la normativa urbanística que afecta el bé immoble en qüestió, a fi i efecte, de conèixer: i) si el bé es troba afectat a una actuació de transformació integrada o adquisició per part de l'Administració, ii) la situació de les construccions segons el planejament aplicable i, iii) si l'ús que es pretén instaurar és compatible amb els usos admesos a la zona on es pretén ubicar.

Per això, convé fer una breu explicació dels usos temporals i/o provisionals que s'admeten en els edificis i els terrenys que es troben en les diferents situacions urbanístiques i que de conformitat amb la present guia conformen un espai buit.

2.1. Usos urbanístics admesos en edificis conformes amb el planejament

Als edificis que són conformes amb el planejament s'hi poden dur a terme els usos admesos a la zona urbanística on s'ubiquen. Aquests usos no tindran la consideració d'usos provisionals urbanístics encara que tinguin vocació temporal. Des del punt de vista urbanístic la durada prevista de l'ús és irrellevant quan és compatible amb el planejament urbanístic.

2.2. Usos urbanístics admesos en edificacions amb volums disconformes i en situació de fora d'ordenació

- **Edificis amb volum disconforme:** Als edificis amb volum disconforme ubicats en sòl urbà s'admeten els usos existents i previstos pel planejament. Així mateix, s'admeten canvis d'ús sempre que siguin compatibles amb el nou planejament (articles 53.3.f i 108 del TRLU).
- **Construccions i edificis en situació de fora d'ordenació:** A les construccions i edificis que es troben fora d'ordenació ubicats en sòl urbà s'admeten els usos existents i els canvis d'ús admesos en la zona urbanística on s'ubiquen (article 53.3.f del TRLU), excepte l'ús residencial (article 53.4 del TRLU). **En aquest cas els usos han de ser provisionals** (supòsit de l'article 53 del TRLU) i han de complir les limitacions que estableix l'article 108 del TRLU que tenen per finalitat impedir l'increment de valor d'aquests edificis atesa la seva futura desaparició.

2.3 Usos urbanístics admesos en espais a l'aire lliure mentre no es destinin a l'ús previst pel planejament

- **Terrenys pendents de desenvolupament urbanístic o destinats a sistemes mentre no s'hagi iniciat el procediment per a l'execució de l'actuació urbanística que els afecti**

S'hi admeten els usos provisionals¹ següents (articles 53.3 del TRLU i 61.1 del RLU):

- Emmagatzematge, que no comporti activitat comercial ni distribució.
- La prestació dels serveis als ciutadans que no requereixin implantació de construccions
- Les activitats del sector primari i les activitats comercials que hi siguin relacionades.
- Les activitats de lleure, esportives, recreatives, culturals i exhibició d'anuncis publicitaris mitjançant panells.

- **Terrenys destinats a sistemes ja adquirits per l'administració (article 53.6 del TRLU)**

S'hi s'admeten els usos provisionals següents:

- L'ocupació temporal per raó de l'execució d'obres o prestació de serveis públics.
- La utilització de manera temporal i esporàdica per instal·lar-hi mercats ambulants o per a desenvolupar-hi activitats de lleure, esportives, recreatives, culturals, aparcaments públics i similars.

Per tant, en tots aquests terrenys s'admetrien usos com ara horts urbans (activitat del sector primari), parcs infantils (lleure), teatres desmuntables (culturals), etc.

A més, en els terrenys destinats a sistemes ja adquirits per l'Administració s'admet qualsevol ús que respongui a la prestació d'un servei públic (per exemple, la instal·lació temporal d'un mercat mentre es duen a terme les obres de reforma del mercat).

- **Solars**

Terrenys que no es troben pendents de desenvolupament urbanístic i que són aptes per edificar. En aquests terrenys s'hi admeten els usos temporals o definitius fixats pel planejament urbanístic de la zona urbanística on estan ubicats. Tanmateix, aquests usos, en principi haurien de ser temporals fins que el propietari materialitzi el planejament. Exemple: en un solar destinat a ús residencial que encara no s'ha edificat s'hi podria instal·lar un pavelló escolar sempre que l'ús educatiu estigués reconegut al planejament urbanístic com a ús compatible amb el residencial.

2.4. Altres temes urbanístics a tenir en consideració

- **Espais buits en sòl no urbanitzable**

Els usos permesos són els mateixos que els usos definitius previstos per aquest tipus de sòl segons el TRLU i el RPLU.

¹ Vegeu l'esquema del procediment per a l'autorització d'usos provisionals a l'annex 2.

- **Obres associades a aquests usos temporals i/o provisionals dels espais buits**

Les obres associades als usos temporals i/o provisionals dels espais buits es podran dur a terme sempre que es respectin els requisits i el procediment específicament detallat a l'Annex 2 de la present guia i es doni compliment a tota la normativa tècnica aplicable igualment a les obres definitives, salvant les limitacions de les situacions de volums disconformes o fora d'ordenació.

Concretament cal tenir present que, en el supòsit de les situacions de fora d'ordenació, de conformitat amb l'apartat 2 de l'article 108 del TRLU, únicament es podran portar a terme aquelles obres que impliquin reparacions exigides per la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les construccions i instal·lacions, així com les obres destinades a facilitar l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques de conformitat amb la legislació sectorial en aquesta matèria.

Pel que fa a les construccions i les instal·lacions que tinguin un volum d'edificació disconforme amb els paràmetres del nou planejament, l'apartat 4 de l'article 108 del TRLU preveu que les obres de consolidació i rehabilitació hauran de ser autoritzades d'acord amb les condicions bàsiques del nou planejament.

3. Intervenció administrativa de les activitats susceptibles de dur-se a terme en espais buits²

Els règims d'intervenció administrativa previstos al nostre ordenament jurídic són els següents:

3.1. Llicència / comunicació prèvia / declaració responsable

Tradicionalment, als estats d'influència jurídica romana, com França, Itàlia i Espanya, l'activitat dels ciutadans ha estat sotmesa a un control previ per part de l'administració competent en cada matèria. Aquest control previ es materialitzava en un títol habilitant, la llicència o autorització, que permetia dur a terme l'activitat o actuació en qüestió: obrir un establiment, dur a terme unes obres o prestar un determinat servei.

En general, les llicències tenen naturalesa operativa. Això vol dir que no generen cap dret perquè el ciutadà ja té el dret d'exercir l'activitat de què es tracta. El que fa la llicència és permetre l'exercici de la facultat un cop l'Administració ha comprovat que es compleixen els requisits establerts a l'ordenament jurídic per fer-ho.

Per aquest motiu, quan és la mateixa administració l'encarregada de dur a terme l'obra o activitat no resultarà necessari l'atorgament d'una llicència, i serà suficient l'aprovació del corresponent projecte que s'ajusti i doni compliment a tots aquells requisits tècnics previstos a la normativa d'aplicació.

Per tant, una **llicència** es pot definir com un acte administratiu pel qual l'Administració competent, prèvia comprovació dels requisits establerts a l'ordenament jurídic, habilita un ciutadà per exercir el seu dret a executar unes obres, obrir un establiment o dur a terme una activitat. Les llicències urbanístiques i ambientals tenen caràcter reglat. Això vol dir que l'Administració no té llibertat per atorgar o denegar les llicències. Si l'establiment o obra compleixen les normes que els siguin aplicables, l'Administració té l'obligació d'atorgar la llicència.

Ara bé, hi ha autoritzacions que sí que generen drets. Per exemple, una llicència d'ocupació de domini públic. Els ciutadans no tenim dret a ocupar el carrer. Per fer-ho l'Administració titular ens ho ha d'autoritzar i, per això, aquestes llicències són molt més discrecionals que les d'activitats o d'obres.

En els països de tradició jurídica anglosaxona, en canvi, les activitats han estat generalment subjectes al règim de comunicació. Això vol dir que el ciutadà és el responsable que, quan inicia una activitat, aquesta compleixi totes les prescripcions legals aplicables. Per això, no li cal un control previ de l'Administració sinó que el ciutadà inicia l'activitat o construeix l'edifici, ho comunica i l'Administració comprova

2 A la web de la GSHUA trobareu la Guia de Tramitació d'Expedients d'Activitats la qual conté: diagrames dels procediments d'intervenció; explicació de la normativa aplicable, quadres explicatius i models de sol·licitud i de comunicacions. Trobareu la Guia a l'adreça: <http://www1.diba.cat/libreria/lstCercaRapida.asp?cerca=guia+tramitaci%F3+expedients&Opener=Libreria>

que l'activitat o l'edifici compleixin la normativa aplicable. Si hi ha alguna incidència el responsable és el titular de l'activitat.

Val a dir que aquest sistema està molt vinculat amb el negoci de les assegurances perquè el fet que les empreses assumeixin un grau de responsabilitat molt més alt les obliga a contractar assegurances molt importants.

Amb la Directiva de serveis de l'any 2006, la Unió Europea ha volgut generalitzar el règim de comunicació a la majoria d'activitats i serveis amb la finalitat de simplificar i agilitar la implantació d'establiments i la prestació de serveis amb l'objectiu últim d'incrementar la competitivitat de les empreses. Només en determinats supòsits, els estats poden exigir llicències o autoritzacions prèvies.

La legislació administrativa espanyola i catalana, en transposar la Directiva, han anat més enllà i han establert el **principi d'intervenció mínima** per a qualsevol activitat o actuació dels administrats, estigui o no inclosa en l'àmbit d'aplicació de la Directiva.

D'altra banda, aquestes lleis creen dos règims d'intervenció, en aparença diferents, per donar compliment a la Directiva: la comunicació i la declaració responsable.

Tant la comunicació com la declaració responsable són documents per mitjà dels quals l'interessat comunica a l'administració l'inici d'una activitat o obra³. Tant la declaració responsable com la comunicació es caracteritzen pel següent:

- L'entrada al registre municipal legitima l'exercici de l'activitat comunicada o declarada si una norma jurídica no disposa expressament pel supòsit en qüestió el contrari. No és necessari un acte administratiu de l'Ajuntament per iniciar l'activitat. No cal, per tant, cap resolució, si bé en ocasions s'emet un assabentat.
- Un cop presentada la comunicació o la declaració responsable, l'Ajuntament ha de verificar la documentació presentada i dur a terme una inspecció o incloure l'activitat en un pla de verificacions i inspeccions d'activitats comunicades.

³ La Llei 26/2010, de 3 d'agost de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya els defineix de la següent manera:

Article 35. Declaració responsable

1. Als efectes d'aquesta llei, s'entén per declaració responsable el document subscrit per la persona interessada en què declara, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts per la normativa vigent per a accedir al reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació acreditativa corresponent i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant la vigència d'aquest reconeixement o exercici.

2. La declaració responsable ha d'incloure les dades relatives a la identificació de qui la subscriu i els requisits a què es refereix l'apartat 1, que s'han de fer constar, en cada cas, de manera expressa, clara i precisa.

3. Sens perjudici dels efectes concrets que en cada cas determini la legislació sectorial, la presentació de la declaració responsable en el marc d'un procediment administratiu facultat l'administració pública competent per a verificar la conformitat de les dades que s'hi contenen.

Article 36 Comunicació prèvia

1. Als efectes d'aquesta llei, s'entén per comunicació prèvia el document subscrit per la persona interessada amb què posa en coneixement de l'Administració pública competent fets o elements relatius a l'exercici d'un dret o a l'inici d'una activitat, tot indicant els aspectes que el poden condicionar, i que s'acompanya, si escau, de la documentació necessària per al seu compliment de conformitat amb el que estableix la normativa sectorial.

- En iniciar-se l'activitat el titular és responsable del compliment de la normativa aplicable.
- Els ajuntaments han de disposar de plans d'inspecció de les activitats subjectes a comunicació o declaració responsable.
- Els ajuntaments tenen la responsabilitat de vetllar, mitjançant la realització de les inspeccions previstes al pla, perquè les activitats comunicades s'ajustin a la legalitat.

La diferència entre una comunicació i una declaració responsable no és gens clara i hi ha posicions doctrinals diverses, però potser el més important és que la declaració responsable pot constituir un règim d'intervenció per si mateixa o bé ser un document a aportar amb una comunicació o una sol·licitud de llicència. En aquests casos la declaració substitueix la presentació d'un document⁴.

Per il·lustrar més aquesta qüestió, s'adjunten dos models de comunicació prèvia i de declaració responsable que la Diputació ha elaborat juntament amb el Consorci d'Administració Oberta de Catalunya.

3.2. Règims d'intervenció dels usos i de les activitats i establiments

A. Previstos a la normativa urbanística:

Les normes que regulen els règims d'intervenció administrativa dels usos provisionals i temporals són les següents:

- Llei 1/2010, de 3 d'agost, per la qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme.
- Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Urbanisme.
- Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística.
- Normes urbanístiques i Ordenances de cada entitat municipal.

Per a l'autorització d'usos i obres provisionals, el règim d'intervenció haurà de ser el de llicència urbanística, sense que en cap cas, les ordenances municipals puguin substituir l'exigència de llicència pel règim de comunicació prèvia.

B. Previstos a altres normes:

A banda de la normativa urbanística, les principals normes que regulen els règims d'intervenció administrativa de les activitats són les següents:

- Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA).
- Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (LEPAR).

⁴ Per exemple, amb les sol·licituds de llicència d'establiment d'activitat recreativa és preceptiu acompanyar una declaració responsable conforme el titular té disponibilitat del local.

- Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles i activitats recreatives (REPAR).
- Llei 3/2010, de 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis.
- Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (LSA).
- Ordenances municipals reguladores de la intervenció municipal de les activitats i instal·lacions.

Aquestes normes no contemplen règims més senzills en funció de la durada de les activitats sinó que s'estableixen els règims de llicència, comunicació o declaració responsable en funció del risc que l'activitat suposa per a les persones, els béns i el medi ambient. Per tant, el fet que una activitat sigui temporal, en el sentit que s'utilitza en aquest document, és irrellevant als efectes de les normes que hem esmentat.

En general, tampoc no estableixen règims d'intervenció diferents en funció del tipus d'edificació o terreny. La intervenció administrativa és la mateixa amb independència de si l'edifici és una nau o un local, o de si el terreny està en sòl urbà, en sòl urbanitzable o en sòl no urbanitzable.

Tot i així, cal assenyalar les especificitats següents:

- Activitats classificades als annexos de la LPCAA o incloses al Catàleg del REPAR situades en sòl no urbanitzable, en espais subjectes a especial protecció (Pla d'espais d'interès natural –PEIN–; espais naturals de protecció especial, declarats d'acord amb la Llei 12/1985; en les zones humides i les àrees designades en aplicació de les directives 79/409/CE i 92/43/CE (Xarxa Natura); en zones humides incloses en la llista del Conveni de Ramsar, i en altres espais protegits que es determini legalment.⁵**

Els promotors d'aquestes activitats i establiments han de sol·licitar una avaluació simplificada, segons disposa la Llei estatal 21/2013, de 9 de desembre d'avaluació ambiental.

- Activitats extraordinàries:** La LEPAR i el seu Reglament regulen un règim d'intervenció específic per aquestes activitats i varia en funció de si l'activitat o l'espectacle es duen a terme en un espai obert o en un establiment obert al públic. Aquest règim d'intervenció s'explica a l'apartat 4.2.2.2.
- Establiments no permanents desmuntables⁶:** tenen un règim d'intervenció i uns requisits específics regulats a la LEPAR i al REPAR, els quals s'expliquen a l'apartat 4.2.2.3.

⁵ Per exemple, un restaurant a un parc natural. Aquesta activitat estaria subjecta al règim de comunicació prèvia si tingués un aforament de fins a 500 persones i una superfície de fins a 500 m²¹⁵⁰. Abans de presentar la comunicació prèvia hauria de sol·licitar i obtenir l'avaluació d'impacte ambiental simplificada que tramita el departament competent en matèria de medi ambient..

⁶ Per exemple, un circ o una fira d'atraccions.

3.2.1 Règims d'intervenció a la LPCAA

Les activitats incloses en l'àmbit d'intervenció de la LPCAA es classifiquen en tres annexos en funció de la seva incidència sobre el medi ambient, alta, moderada o baixa. Cada grup de classificació té un règim d'intervenció diferent. De tota manera creiem que les activitats d'incidència ambiental moderada i alta (annexos II i I), difícilment es podrien instal·lar en espais buits.

Des de l'entrada en vigor de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, la majoria d'activitats de la LPCAA estan subjectes al règim de comunicació ambiental. En aquest règim, la comunicació ha d'anar acompanyada de:

- Un projecte bàsic amb memòria ambiental. En els casos en què es determini per reglament, n'hi haurà prou amb una memòria ambiental.
- Una certificació tècnica que acrediti que l'establiment i l'activitat s'adeqüen al projecte i a la memòria i que es compleixen tots els requisits ambientals.
- En els casos que s'estableixi per reglament, i atenent la necessitat de comprovar les emissions de l'activitat de l'atmosfera, com per exemple, sorolls, vibracions, lluminositat i altres, i a l'aigua, o la caracterització de determinats residus, s'haurà d'acompanyar una certificació tècnica d'una entitat col·laboradora de l'administració ambiental o dels serveis tècnics municipals sobre el compliment dels límits d'emissions de contaminants.

D'altra banda, ja s'ha indicat que per a les activitats que es situïn en espais especialment protegits caldrà que, abans de la presentació de la comunicació, es tramiti i s'aprovi una avaluació d'impacte ambiental simplificada.

3.2.2 Règims d'intervenció de la LEPAR i EL REPAR

Establiments i activitats de caràcter ordinari⁷

Des de l'entrada en vigor de la LSA, la majoria d'establiments i activitats que el REPAR subjectava a comunicació prèvia s'han incorporat als annexos de la indicada Llei, de manera que per saber a quin règim es subjecten les activitats i establiments del catàleg del REPAR hem de tenir en compte les dues normes. Dit això, els règims d'intervenció són els següent:

DECLARACIÓ RESPONSABLE LSA
Establiments oberts al públic destinats a espectacles cinematogràfics. $\leq 500\text{m}^2$
COMUNICACIÓ PRÈVIA LSA
Establiments oberts al públic destinats a espectacles cinematogràfics $> 500\text{m}^2$
Establiments oberts al públic destinats a activitats recreatives musicals amb un aforament ≤ 500 p i $\leq 500\text{m}^2$.

⁷ A la Guia de Tramitació d'Expedients d'Activitats trobareu quadres resum dels règims d'intervenció que afecten a cada tipus d'activitat.

Establiments oberts al públic d'activitats de restauració ≤ 500 p i ≤ 500 m ²
COMUNICACIÓ PRÈVIA REPAR
Establiments oberts al públic destinats a espectacles amb un aforament autoritzat de fins a 150 persones

LLICÈNCIA
Els establiments i activitats que no estan subjectes a comunicació prèvia.

Espectacles i activitats de caràcter extraordinari

El REPAR és molt restrictiu pel que fa a la realització d'espectacles i activitats extraordinaris en espais oberts, és a dir, a l'aire lliure i aquest és, probablement, l'aspecte més important en relació amb la possibilitat de dur-los a terme en espais buits. En aquest sentit, l'article 112, disposa que **només es poden realitzar quan es doni alguna de les circumstàncies següents:**

- Que es celebrin **amb motiu de festes i revetlles populars** o de certàmens en què hi participi gran part de la població afectada: p.e. festes majors, Sant Joan, carnestoltes, fires , etc.
Tot i que els exemples que hem posat són molt obvis hi ha supòsits que no ho són tant i s'haurà d'interpretar cas per cas: p.e. un ball popular d'estiu fora de la Festa Major, un espectacle ocasional, etc.
- Que es celebrin en **dates o vigílies de festius** i en horaris admissibles pels "usos socials majoritaris".
- Que es celebrin en **llocs allunyats dels nuclis habitats**.

En definitiva, l'objectiu de la norma és limitar la realització d'activitats a l'aire lliure més enllà de les que es vénen realitzant-se tradicionalment (caps d'any, etc.) i evitar al màxim ocasionar molèsties als veïns.

El règim d'intervenció dels espectacles i activitats de caràcter extraordinari s'especifica en el següent quadre:

ESPECTACLES I ACTIVITATS DE CARÀCTER EXTRAORDINARI	
Activitats que es duen a terme amb motiu de festes i revetlles populars –p.e. una revetlla de Sant Joan organitzada per una entitat privada-	Llicència municipal.
Activitats que es duen a terme en espais oberts de caràcter públic o privat. Per exemple, un ball al carrer organitzat per una associació.	Llicència municipal. Llicència d'ocupació de domini públic si

	l'espai té aquest caràcter.
Aforament reduït de menys de 150 persones i que es duguin a terme ocasionalment en espais oberts al públic o en qualsevol tipus d'establiment de pública concurrència. Per exemple, un espectacle teatral al carrer o en un restaurant.	No estan subjectes a intervenció però els ajuntaments els poden subjectar a comunicació.
Altres activitats recreatives. Per exemple, una macrofesta en un poliesportiu.	Municipis de 50.000 habitants o més: llicència.
	Municipis de fins a 50.000 habitants: autorització de la Generalitat.
Espectacles i activitats esportives de caràcter esporàdic: curses, exhibicions esportives, etc.	No requereixen llicència excepte que ho exigeixi una ordenança.

Instal·lacions no permanents desmuntables

L'article 107 del REPAR les subjecta a **llicència municipal d'establiment obert al públic**. Per tant, han de presentar els mateixos documents que els establiments fixos i, a més, la sol·licitud es subjecta als mateixos tràmits.

No obstant això, es permet que per resolució de l'ajuntament s'eximeixi aquests establiments d'algun dels requisits establerts si les circumstàncies de cada cas ho fan necessari i justificable.

3.2.3 Règims d'intervenció de la LSA

Els annexos de la LSA inclouen un gran nombre d'activitats comercials i de serveis les quals subjecta als règims següents:

Annex I: Declaració responsable. Cal disposar d'un certificat tècnic que acrediti que l'establiment compleix la normativa que li és aplicable.

Annex II: Comunicació prèvia a la qual s'ha d'adjuntar un projecte tècnic i un certificat que acrediti que l'establiment s'ajusti al projecte i que compleix la normativa que li és aplicable.

Cal destacar que aquesta llei només afecta activitats que es desenvolupin en establiments. No inclou, per tant, les activitats comercials i de serveis que es duguin a terme en espais a l'aire lliure.

Així mateix, convé assenyalar que la Llei està estretament vinculada a la Llei 3/2010, d'incendis ja que els establiments que inclou són els que, per paràmetres, no estan subjectes a intervenció de la Generalitat en aquesta matèria. Així per exemple, la LSA inclou els establiments comercials que es situen sota edificis de qualsevol ús si la superfície construïda és $< o = 750m^2$ i, en altres casos si la superfície construïda és $< o = a 2000m^2$. Els establiments comercials que superin aquests paràmetres no s'inclouen a la Llei precisament perquè han de ser informats per la Generalitat en matèria de prevenció d'incendis.

3.2.3 Règims d'intervenció de Llei 3/2010, de 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis

Distribució competencial

La Generalitat de Catalunya és l'administració competent en relació amb les activitats incloses als dos annexos de la Llei que són les que tenen un risc d'incendi més elevat. Cal destacar que en aquests annexos s'inclouen:

- Tots els establiments d'espectacles
- Els establiments d'activitats recreatives o de pública concurrència (p.e. restauració) de més de 500 m² de superfície o amb aforament de més de 500 persones.
- Establiments d'ús comercial amb superfície total construïda de més de 2.000 m².
- Establiments d'ús comercial amb superfície superior a 750 m² si estan sota edificis de qualsevol ús.

Cal fer notar que els tres últims punts corresponen als establiments que, per raó de la seva superfície o aforament, queden fora de la LSA

Els ajuntaments són l'administració competent per a les altres activitats.

El risc d'incendi pot venir determinat per la càrrega de foc de l'establiment (p.e.: grans magatzems); per la seva ubicació (p.e. establiments comercials de més de 750 m² ubicats en edificis de qualsevol ús); per la dificultat d'extinció de l'incendi (tall segons superfície) o per la dificultat d'evacuació (p.e. escoles bressol).

El règim d'intervenció s'aplica tant als edificis i establiments de titularitat pública com als de titularitat privada.

Règim d'intervenció

La intervenció administrativa pot ser de tres tipus:

- a. Intervenció prèvia: En fase de projecte, el departament competent de la Generalitat⁸ (bombers) emet un informe preceptiu i vinculant on es valora si el projecte compleix la normativa substantiva aplicable.
- b. Intervenció de comprovació: Un cop finalitzada l'obra o la instal·lació i abans de la posada en funcionament de l'activitat o instal·lació, els bombers o una entitat col·laboradora de l'Administració comproven que es compleixin les prescripcions de la legislació sectorial i les imposades en la llicència.
- c. Intervenció posterior: En qualsevol moment, els bombers poden dur a terme inspeccions.

⁸ Actualment, el departament competent és el d'Interior. Els informes els emeten els Bombers de la Generalitat adscrits a la Direcció General de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvament.

Les activitats dels annexos de la Llei estan subjectes a intervenció prèvia i a acta de comprovació per part de la Generalitat de Catalunya. Aquesta intervenció prèvia és independent de les intervencions administratives en altres àmbits. Així per exemple, un petit teatre està subjecte a comunicació davant l'ajuntament i, en canvi, està subjecte a informe de Bombers i a acta de comprovació en matèria d'incendis.. Això vol dir que els passos que haurà de seguir l'interessat seran els següents:

1. Presentació de la sol·licitud de llicència d'obres amb un document específic en matèria d'incendis
2. L'ajuntament trameta el projecte a Bombers perquè l'informi.
3. L'ajuntament atorga la llicència d'obres.
4. Es construeix l'edifici.
5. L'interessat sol·licita que es dugui a terme l'acte de comprovació.
6. L'interessat presenta la comunicació ambiental amb el certificat de l'acte de comprovació en matèria d'incendis.

La resta d'activitats estan subjectes a intervenció dels ajuntaments mitjançant informe integrat en el procediment de llicència d'obres o d'activitat o mitjançant comprovació posterior quan es tracti d'activitats que no requerint llicència d'obres, estiguin sotmesos a comunicació o declaració responsable.

Finalment, cal assenyalar que la Llei 3/2010 estableix la necessitat d'informe previ de Bombers en els següents supòsits que sí que són susceptibles de dur-se a terme en espais buits:

- Activitats de caràcter esporàdic amb un aforament superior a 500 persones en establiments tancats o 1.000 persones en espais oberts.
- Estructures desmuntables i itinerants com ara carpes, envelats o tendals, amb un aforament superior a 1.000 persones.

Règim de responsabilitat

Segons l'article 5 de la Llei d'incendis, tots els agents que intervenen en el procés de legalització i explotació d'un establiment, infraestructura, activitat o edifici són responsables de l'aplicació de la normativa en matèria de prevenció i seguretat en cas d'incendis, en totes les seves fases: projecte, execució, ús, manteniment i posada en funcionament.

3.2.4 Ordenances municipals reguladores de la intervenció municipal de les activitats i instal·lacions

Sens perjudici del que s'ha exposat en el apartats anteriors, cal tenir en compte la potestat dels ajuntaments, en l'àmbit de les seves competències, d'aprovar les corresponents ordenances, tal i com així es preveu tant al Decret 179/1995, de 13 de

juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals com a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Les Ordenances podran regular tot allò que es trobi dintre de l'àmbit competencial del ens locals d'acord amb el que estableixin les lleis.

Cal advertir però que la Llei estatal 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la Unitat de Mercat estableix moltes limitacions a aquesta potestat normativa, d'entre les quals, cal destacar la reserva de llei per a l'exigència de llicències per a la realització d'activitats econòmiques. Això vol dir que només una norma amb rang de llei pot exigir llicències i, com a conseqüència, els ajuntaments no poden establir-les.

Cal afegir que, a més, a l'hora de regular per ordenança s'hauran d'aplicar els principis de bona regulació que s'han incorporat a la nova Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

3.3. Règim d'intervenció dels establiments de restauració i els comerços d'aliments

En virtut del Reial decret 191/2011, de 18 de febrer, del Registre General d'Empreses Alimentàries i Aliments, tots els establiments de restauració i els establiments de venda d'aliments han de presentar una declaració responsable davant dels ajuntaments en relació amb aspectes de seguretat alimentària. ⁹

3.4. Règim d'intervenció dels establiments comercials

3.4.1 Classificació

El Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, dels equipaments comercials de Catalunya classifica els equipaments comercials de la següent manera:

- a. En funció de la superfície de la sala de venda:

Petits establiments comercials (PEC).	Inferior a 800 m2.
Mitjans establiments comercials (MEC).	De 800 a 1.299 m2.
Grans establiments comercials (GEC).	De 1.300 a 2.499 m2.
Grans establiments comercials territorials (GECT).	A partir de 2.500 m2.

- b. En funció de la singularitat de l'establiment:

- **Establiments comercials singulars (ECS):** venda a l'engròs, venda d'automoció i carburants; d'embarcacions i altres vehicles, de maquinària, de

⁹ A l'enllaç següent trobareu el document Criteris registrals per a establiments minoristes del sector de l'alimentació i altres informacions relacionades amb les activitats de restauració i comerços minoristes d'aliments.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/salut/menuitem.f33aa5d2647ce0dbe23ffed3b0c0e1a0/?vgnextoid=68d83834ba2d5310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=68d83834ba2d5310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

materials per a la construcció i articles de sanejament i els centres de jardineria i vivers. Aquests també es classifiquen, en funció de la seva superfície, en PEC, MEC, GEC i GECT.

- **Establiments comercials no singulars:** La resta, inclosos els establiments de venda de mobles i les ferreteries i els de venda de productes de bricolatge.

3.4.2 localització de l'ús comercial

PEC: Es poden implantar en sòl urbà i urbanitzable on l'ús residencial sigui predominant.

MEC i GEC: Es poden implantar en la trama urbana consolidada (TUC) dels municipis de més de 5.000 habitants o capitals de comarca. En determinats casos excepcionals es poden implantar fora de la TUC.

GECT: Es poden implantar en la TUC dels municipis de més de 50.000 habitants o assimilables o capitals de comarca. En determinats casos excepcionals es poden implantar fora de la TUC.

ECS: En qualsevol lloc on s'admeti l'ús comercial.

3.4.3 RÈGIM D'INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA

PEC: de 400 m2 a 799 m2.	Comunicació a l'ajuntament (.)
MEC: de 800 m2 a 1299 m2.	Comunicació a l'ajuntament
ECS de 400 a 4.999 m2.	Comunicació a l'ajuntament
ECS de més de 5.000 m2.	Llicència comercial de la Generalitat de Catalunya.
GEC: de 1.300 m2 a 2.499 m2.	Declaració responsable al departament competent en matèria de comerç de la Generalitat de Catalunya.
GECT: Més de 2.500 m2.	Llicència comercial de la Generalitat de Catalunya.
De 800 m2 fins a 2499 m2 fora de TUC.	Llicència comercial de la Generalitat de Catalunya.
Establiments comercials en benzineres de fins a 200 m2 i fora TUC (si són més grans es subjecten als criteris generals).	Comunicació a la Generalitat de Catalunya.

En el cas d'establiments inclosos a la LSA (establiments de fins a 750 m² sota edificis de qualsevol ús i de fins a 2000 m2) amb la comunicació que regula aquesta llei s'entén feta la de la Llei d'establiments comercials.

Aquests règims d'intervenció s'apliquen sens perjudici de la intervenció en matèria d'incendis. Això implica que un gran establiment comercial de més de 2.500 m² està subjecta a:

- Llicència comercial de la Generalitat de Catalunya.
- Llicència d'obres.
- Informe preventiu en matèria d'incendis.
- Acte de comprovació d'incendis.

3.5. Règim d'intervenció de les activitats no classificades

A banda de les activitats a què hem fet referència hi ha activitats que no estan incloses en l'àmbit d'aplicació de cap de les lleis que hem esmentat ni estan regulades per cap altra norma. Aquestes activitats les anomenem **activitats no classificades** per contraposició amb les que estan incloses o classificades en alguna llei específica.

Entre aquestes activitats s'inclouen tots els establiments sanitaris, docents, magatzems i un llarg etcètera.

Són diversos els motius pels quals no s'han inclòs a la LSA: requereixen una autorització de la Generalitat pel que fa a l'establiment (centres docents, residències geriàtriques i altres); estan subjectes a autorització per raó de l'activitat (bancs, assegurances...); oblit (magatzems, locutoris).

En no està classificades enlloc, aquestes activitats només estan subjectes a llicència o comunicació urbanística i no requereixen intervenció en matèria d'activitats si no és que ho estableix una ordenança municipal.

Com és comprensible, aquesta situació ha generat molt malestar i confusió als ajuntaments perquè si no hi ha intervenció urbanística no s'assabenten de l'inici d'aquestes activitats. També confon els mateixos ciutadans que pensen que si no presenten res són "il·legals".

4. Aspectes tècnics que han de complir els espais buits

Al marge de la regulació urbanística, els aspectes que determinaran si una activitat es pot dur a terme en un determinat espai són els requisits tècnics que les normes -normalment reglaments- exigeixen per als diferents tipus d'activitat.

4.1 Codi tècnic de l'edificació (CTE)

El CTE és una de les normes que dificulten més l'establiment d'usos temporals en edificis amb usos anteriors diferents ja que aquesta normativa no regula exempcions en funció de la durada de l'activitat.

4.1.1 Equipaments

Ens trobem amb dos tipus diferents d'equipaments:

Edificis adaptats al seu ús i que estan infrautilitzats

- Són edificis antics reconvertits o edificis construïts de nou, destinats a un ús públic, que ja estan adaptats a la normativa actual, i que tenen espais disponibles sense ús definitiu.
- No presenten problemes de normativa.
- Al ser edificis totalment acabats, poden presentar dificultats d'adaptació si tenen els espais molt definits i que no admeten la polivalència. La possibilitat d'usos temporals demana espais capaços d'adaptar-se a usos imprevistos, i per tant, cal que siguin polivalents.

Edificis destinats a equipaments però no adaptats

Són edificis que provenen d'altres usos, sovint industrials (molins, papereres, naus industrials) o antics edificis que pertanyen a la memòria col·lectiva (masies, cooperatives...), que en planejament es destinen a ús d'equipaments però que necessiten una inversió prèvia per adaptar-los.

L'avantatge d'aquests edificis, especialment els consistents en naus industrials, és que per les seves dimensions i espais exempts o només amb pilars, són fàcilment adaptables en termes de funcionalitat a diferents activitats, encara que siguin imprevistes. En aquests casos, funcionen com a contenidors que cal adequar interiorment en funció dels usos. En altres tipologies, els edificis antics tenen espais normalment reduïts i són poc flexibles i, per tant, aquest avantatge es redueix.

El gran desavantatge és que no estan adaptats a la normativa vigent. En el CTE s'indica que qualsevol canvi d'ús d'un edifici obliga a complir les seves especificacions bàsiques. Fins i tot, després de les modificacions que suposa la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana (LRRRU), que han modificat el CTE per facilitar la intervenció en edificis existents, s'haurien de respectar aquestes especificacions.

Cal assenyalar dos aspectes importants:

- El CTE no contempla usos temporals. Per tant, cada cop que s'adapti un edifici existent a una utilització caldrà que compleixi la normativa com si fos permanent. Atesa la flexibilització de la LRRRU, que deixa a criteri del tècnic que intervé el compliment d'alguns aspectes per "limitacions derivades de raons tècniques,

econòmiques o urbanístiques”, es poden simplificar les actuacions, salvant en tot cas les que fan referència a:

- seguretat estructural.
 - seguretat d'ús i accessibilitat.
 - prevenció d'incendis.
- Les prestacions que exigeix el CTE són molt altes. Això obliga a fer intervencions molt costoses, i per tant, redueix la viabilitat de les actuacions temporals amb poc pressupost.

4.1.2 Edificis industrials

Els és d'aplicació tot el que s'ha exposat en l'apartat anterior.

4.1.3 Solars

En la mesura que una activitat a desenvolupar en un solar necessiti llicència de l'Administració caldrà vetllar perquè el projecte tècnic compleixi dos aspectes:

- La normativa sobre accessibilitat (Llei 30/2014, d'accessibilitat; Decret 135/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el Codi d'accessibilitat de 1995 i Ordre VIV/561/2010)
- Les condicions de seguretat, ja sigui per supervisió directa o per delegació explícita en el responsable de l'activitat.

4.2. Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles i activitats recreatives

Aquest Decret s'aplica a les activitats d'espectacles i activitats recreatives (sales de concerts, etc.) i regula el nombre de lavabos, els vigilants, els sistemes de control d'aforament, etc. El que és important destacar als efectes d'aquest document és que **aquesta normativa s'aplica amb independència de la durada de les activitats** i, evidentment, pot dificultar-ne la materialització.

Les activitats més regulades són les musicals per a les quals s'exigeix, entre d'altres qüestions, el següent:

- Limitadors de so.
- Mesures relatives a la ubicació. En aquest punt, cal assenyalar que:
 - Es prohibeix la implantació d'establiments destinats a activitats musicals diferents de restaurants o bars musicals *“en contigüitat amb habitatges o amb solars qualificats per a l'ús residencial”*, llevat del que disposi el planejament.
 - **Es prohibeix la instal·lació d'establiments oberts al públic destinats a activitats musicals “en contigüitat a centres docents, equipaments sanitaris o assistencials o edificis seus d'institucions públiques, ni a**

solars destinats per l'ordenament urbanístic a aquests tipus d'equipament.

- Vigilants de seguretat privada a partir de 500 persones d'aforament. En cas d'activitats o espectacles organitzats per ens locals la vigilància de la seguretat de les persones usuàries la poden exercir la guàrdia urbana o policia local. Aquesta mesura també és obligatòria per als espectacles o activitats musicals de caràcter extraordinari.
- Dispositius d'assistència sanitària.¹⁰
- Obligació de disposar de personal de control d'accés: establiments on es duiguin a terme espectacles i activitats recreatives musicals, a partir de 150 persones d'aforament autoritzat i espectacles públics i activitats recreatives musicals de caràcter extraordinari, a partir de 150 persones d'aforament autoritzat.¹¹
- Obligació de comptar amb sistemes automàtics de control de l'aforament.¹²

Per a tots els establiments d'espectacles i activitats recreatives s'exigeixen les següents mesures:

- Mesures relatives a la venda d'entrades per prevenir l'aglomeració de persones a la via pública.
- Condicions d'higiene i de seguretat.¹³
- Limitacions d'accés en funció de l'edat.
- La redacció d'un estudi de mobilitat quan ho exigeixi la normativa d'avaluació de la mobilitat generada.
- Condicions específiques en matèria de prevenció i seguretat en cas d'incendis referents a evacuació, senyalització, enllumenat d'emergència i de senyalització.
- Determinació dels horaris.
- Obligació de disposar d'una assegurança.

4.2.1 Obligació dels titulars d'activitats i establiments d'espectacles i activitats recreatives de disposar d'una assegurança de responsabilitat civil (arts. 77 a 83 del REPAR)

Obligats a contractar assegurança de responsabilitat civil

- Tots els titulars d'establiments d'espectacles i activitats recreatives.
- Les persones organitzadores d'espectacles o activitats recreatives encara que el titular de l'establiment ja hagi subscrit una pòlissa.

10 L'article 48 del REPAR estableix els dispositius sanitaris (farmaciola o infermeria) que són obligatoris en funció de l'aforament.

11 Els articles 58 i següents del REPAR regulen el nombre i les funcions del personal de control d'accés.

12 Els articles 66 i següents del REPAR regulen els sistemes de control d'aforament.

13 L'article 47 del REPAR regula el nombre de lavabos i cabines de vàter que han de tenir els establiments oberts al públic i el nombre de cabines que s'han d'instal·lar en el espai on es celebren espectacles o activitats recreatives.

Àmbit de cobertura de l'assegurança

L'assegurança ha de cobrir:

- Els danys que siguin imputables al titular de l'establiment i a l'organitzador de l'espectacle directament, solidàriament o subsidiàriament.
- Els danys ocasionats (les pèrdues econòmiques) a persones usuàries o assistents i als seus béns si s'han produït com a conseqüència de la gestió i explotació de l'establiment o de la realització de l'espectacle.

Queden excloses les persones actuant i els treballadors de l'establiment i els béns de l'establiment o vinculats a l'espectacle.

Quanties mínimes

Els articles 80 i següents del REPAR estableixen els imports assegurats mínims de les assegurances obligatòries.

4.2.2 Aspectes tècnics específics que han de complir els establiments de restauració

La norma bàsica és el Reglament (CE) nº 852/2004 del Parlament Europeu i del Consell de 29 de abril de 2004 relatiu a la higiene dels productes alimentaris, concretament el capítol III de l'annex II, sobre els requisits dels locals ambulants o provisionals¹⁴.

Hi ha altres normatives de seguretat alimentària: lleis marc estatals i autonòmiques, condicions generals per a establiments i productes i disposicions sectorials segons la tipologia d'aliments. Tota aquesta normativa es pot consultar a l'adreça web de la Unitat de Seguretat Alimentària del Servei de Salut Pública de la Diputació de Barcelona¹⁵

Respecte al cas particular dels establiments de restauració, aquests han de complir els requisits tècnics assenyalats al Reial decret 3484/2000, de 29 de desembre, pel qual s'estableixen normes d'higiene per a l'elaboració, distribució i comerç de menjars preparats i les modificacions posteriors de l'article 5 efectuades pel Reial decret 191/2011, de 18 de febrer sobre el Registre General Sanitari d'Empreses Alimentàries i Aliments i de l'article 6 duta a terme pel Reial Decret 135/2010, de 12 de febrer, pel qual es deroguen disposicions relatives als criteris microbiològics dels productes alimentaris¹⁶.

En la fitxa relacionada amb "**Les activitats alimentàries a l'espai públic**¹⁷" es fan propostes i recomanacions sobre els espais destinats a acollir activitats alimentàries

¹⁴http://www.diba.cat/scripts/ftpisa.asp?fnew?cido&doce/2004/04/20040430/1139_0010054.pdf.

¹⁵ http://www.diba.cat/web/salutpublica/seguretat_alimentaria_normativa

¹⁶http://www.diba.cat/scripts/ftpisa.asp?fnew?cido&boe/2001/01/20010112/BOEI_20010112_011_017.pdf

http://www.diba.cat/scripts/ftpisa.asp?fnew?cido&boe/2001/01/20010112/BOEI_20010112_011_017.pdf

¹⁷ <http://www.diba.cat/web/entorn-urba-i-salut/activitats-alimentaries-espai-public>

temporals/ambulants, i es dóna accés a estudis i documentació tècnica relacionada, per exemple, la Guia de pràctiques correctes d'higiene per a la venda d'aliments en mercats no sedentaris i fires de l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària¹⁸.

4.2.3 Requisits tècnics que han de complir les activitats no classificades

Aquestes activitats) no han de complir cap altre norma a part del CTE pel que fa sobretot a mesures de prevenció d'incendis, accessibilitat, prevenció de la contaminació acústica, etc.

Al marge del CTE, hauran de complir els requisits que la normativa sectorial estableixi per a algunes activitats (òptiques, farmàcies, seguretat alimentària pel que fa a comerços d'aliments, etc)

Al marge d'aquestes activitats hi ha els magatzems que, si són industrials, han de complir el Reglament de seguretat contra incendis dels establiments industrials (RSCIEI)

5. Plans d'autoprotecció

5.1 Establiments inclosos als annexos del Decret 30/2015, de 3 de març, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats que han de presentar plans d'autoprotecció

El Decret 30/2015 pel qual s'aprova el catàleg d'activitats que han de presentar plans d'autoprotecció ha reduït substancialment les activitats i establiments que l'han de presentar. Per això, és més que probable que la major part d'activitats que es duïguin a terme en espais buits no l'hagin de presentar. Tot i així, assenyalarem a continuació els aspectes més rellevants del Decret.

De les activitats que hi ha incloses al Catàleg, les que són susceptibles de dur-se a terme en espais buits són les següents:

- Qualsevol activitat no especificada en un altre epígraf del Decret que compleixi els requisits següents

1. En espais delimitats o recintes:

Edificis amb capacitat o aforament superior a 1.000 persones.

¹⁸http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=f3521a7e-35ba-4e78-9cdb-c650376404d3&groupId=7294824

Instal·lacions tancades desmuntables o de temporada amb capacitat o aforament superior a 1.000 persones.

Altres activitats en espais delimitats, aquelles amb un nombre d'assistents i participants previstos igual o superior a 2.000 persones

2. En espais no delimitats, aquelles amb un nombre d'assistents i participants previstos igual o superior a 10.000 persones

Els plans d'autoprotecció els homologa la Generalitat o l'ajuntament en funció del tipus d'activitat i del seu aforament.¹⁹

L'article 4 de l'esmentat Decret 30/2015 regula les obligacions dels titulars i del personal de l'activitat o centre inclosos en l'àmbit d'aplicació de la norma. D'entre aquestes obligacions convé destacar les següents:

- Garantir que les condicions del centre, instal·lació, establiment o activitat són suficients per assegurar el compliment de les condicions d'autoprotecció tenint en compte tant els riscos interns om els externs.
Comunicar i elaborar des de l'inici de l'activitat el pla d'autoprotecció corresponent , d'acord amb el contingut que s'estableix al Decret i en els seus annexos, el qual haurà d'estar implantat necessàriament durant el primer any de vigència del pla.a
- Presentar el pla d'autoprotecció a l'òrgan de l'Administració pública competent en matèria de protecció civil per tal de fer-ne l'homologació i posterior control de la seva implantació, en funció de la tipologia d'activitat.
- Mantenir, actualitzar i revisar el pla d'autoprotecció de l'activitat.

El Decret estableix **un règim específic per a les activitats temporals**. A aquests efectes, es consideren activitats de caràcter temporal les que estan incloses als annexos de la Llei i que es duen a terme per un període de temps concret no superior a un mes i poden ser puntuals o discontinues (periòdiques). També es consideren temporals els espectacles i les activitats recreatives de caràcter extraordinari.

L'article 5.b) estableix que els organitzadors d'activitats temporals incloses al Catàleg del Decret, que es vulguin dur a terme en establiments que disposin d'autorització per a una activitat diferent de la que es vol dur a terme han d'elaborar i implantar un pla d'autoprotecció..

Per tant, qualsevol espectacle, activitat recreativa o activitat comercial que superi l'ocupació dels annexos (p.e. un concert en un solar o una activitat recreativa en una nau industrial) que es dugui a terme esporàdicament haurà d'elaborar i implantar un pla d'autoprotecció.

Ara bé, si es tracta de diverses activitats temporals que es duen a terme en un mateix establiment o de diverses activitats que s'hi realitzen simultàniament, caldrà elaborar un pla que inclogui totes les activitats estiguin o no incloses al Decret. En aquest sentit,

¹⁹ En aquest sentit vegeu els annexos del Decret 30/2015 en els quals hi ha la classificació de les activitats segons si els plans d'autoprotecció els homologa la Generalitat o els ajuntaments. També s'hi especifica el contingut que han de tenir.

l'apartat c) de l'article 5 preveu: *“En aquests centres, establiments, espais, instal·lacions i dependències es pot admetre un pla d'autoprotecció integral únic, sempre que es prevegin tots els riscos particulars de cada una de les activitats que continguin i sempre que es consideri l'efecte dòmino entre aquestes.”*

5.2 Establiments d'espectacles i activitats recreatives amb aforament inferior a 500 persones

Els establiments amb aforament inferior a 1.000 persones si bé no estan obligats a disposar de pla d'autoprotecció, han de complir la normativa de protecció de la seguretat i salut en el treball.

Per la seva part, els establiments d'activitats recreatives musicals amb aforament superior a 150 persones han de disposar d'una memòria de seguretat que ha de:

- a. Avaluar els riscos que, per les seves característiques, presenta l'establiment, espectacle o activitat per a les persones que hi assisteixen, hi participen o s'hi relacionen directament per qualsevol altre concepte, i preveure les mesures que s'han d'adoptar per afrontar-los i els altres dispositius de seguretat amb què ha de comptar.
- b. Disposar dels protocols d'intervenció que garanteixin la capacitat de reacció òptima dels vigilants de seguretat privada.
- c. Concretar els elements constructius i les instal·lacions que compleixen funcions preventives.
- d. Establir els sistemes de comunicació ràpida i eficient amb la policia de Catalunya, per si cal demanar el seu auxili per afrontar problemes greus de seguretat i d'ordre públic.
- e. Determinar els dispositius d'assistència sanitària de l'establiment.

Aquest document és independent del pla d'autoprotecció i s'ha de presentar amb la sol·licitud de llicència d'activitats o amb la comunicació corresponent.

Així doncs, de forma resumida, es pot concloure que els següents grups d'establiments han de presentar la següent documentació:

- Els establiments inclosos al Decret 30/2015 que, en general, tenen un aforament superior a 1.000 persones han de presentar: un pla d'autoprotecció i una memòria de seguretat si són recreatives musicals.
- Els establiments d'activitats recreatives musicals d'entre 150 i 500 persones han de presentar una memòria de seguretat.
- Les altres activitats han de complir amb la normativa de seguretat i salut en el treball.

6. Activitats potencialment contaminadores del sòl

Hi ha un seguit de precaucions i protocols que s'han de seguir en el cas de que als espais buits s'hi puguin haver desenvolupat activitats contaminants del sòl.

El sòl és un medi receptor de la contaminació. En el supòsit de terrenys on s'han desenvolupat activitats industrials potencialment contaminadores del sòl són d'aplicació:

- La Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats.
- 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 contaminació i la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminat.
- El Reial decret 9/2005, de 14 de gener, que estableix la relació d'activitats potencialment contaminants del sòl, els criteris per a la declaració de sòls contaminats (concentració de productes fitosanitaris, organoclorats, hidrocarburs aromàtics, etc.) i les obligacions que afecten els titulars de les activitats i als propietaris.
- Decret legislatiu 1/2009, del 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus.

És important assegurar-se que l'antic titular hagi descontaminat el sòl. En cas contrari, podria succeir que l'Administració pública hagués de sufragar el cost de la descontaminació del sòl.

7. Normes reguladores dels vectors ambientals

A més de tots els requisits que hem esmentat, cal tenir en compte que les activitats que es vulguin dur a terme en espais buits hauran de complir la normativa reguladora dels diferents vectors ambientals que figura relacionada a l'annex 1 "Marc Legal" d'aquest document, en especial, la que es refereix a la prevenció de la contaminació acústica i lumínica.

8. Aspectes normatius a tenir en compte des del punt de vista de la titularitat dels espais buits

L'activació dels espais buits requereix la realització de determinades actuacions prèvies preparatòries orientades a determinar la viabilitat jurídica de l'actuació (determinació de la seva qualificació jurídica, situació física i jurídica del bé, atermentament, càrregues i gravàmens, situació contractual, drets de reversions i afectacions a una destinació específica, etc.)

La titularitat pública o privada dels béns (espais buits) i, alhora, en el cas de titularitat pública, la classificació del bé en qüestió, són determinants del règim jurídic a tenir en compte tant en el seu tràfic jurídic (adquisició, gravamen, alienació, permuta, etc.) com en la seva gestió, aprofitament o utilització.

Quan els espais buits siguin béns immobles (edificis o terrenys) de titularitat pública, caldrà conèixer l'entitat propietària del bé per esbrinar la legislació aplicable. Si es tracta d'un bé de l'Estat, la norma d'aplicació serà la Llei 33/2003, de 3 de novembre de patrimoni de les administracions públiques (LPAP)²⁰, si es tracta d'un bé propietat de la Generalitat de Catalunya, la normativa autonòmica a tenir en compte serà, principalment, el Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (LPGC) i si ens trobem amb un bé que pertany a un ens local, la norma d'aplicació és el Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals (RPEL).

8.1 Titularitat pública

8.1.1 Classificació

El patrimoni de titularitat pública es classifica en patrimoni general i especial:

Patrimoni general

- a. Béns de domini públic o demaniales
- b. Béns comunals
- c. Béns patrimonials

Patrimoni especial

- a. Patrimoni públic de sòl i d'habitatge

²⁰ Alguns articles constitueixen legislació bàsica o d'aplicació general (sense perjudici d'allò disposat als drets civils forals o especials).

8.1.2 Definició

Béns de domini públic

Són aquells afectes a l'ús general públic (**carrer, places, parcs, fonts, camins**, etc.), o als serveis públics dels ens locals (escorxadors, mercats, hospitals, museus, escoles, cementiris, camps d'esports, etc.) o els que la llei declari i els atorgui expressament aquest caràcter.

Es regeixen per les lleis i disposicions especials d'aplicació i, en el seu defecte, per les normes de patrimoni de les administracions públiques en qüestió i les disposicions que la desenvolupin o complementin i, subsidiàriament, per la LPAP. Les normes generals de dret administratiu i, en el seu defecte, les normes del dret privat, com a dret supletori ²¹.

Béns patrimonials

Es defineixen de forma residual: són aquells que no tenen el caràcter de béns de domini públic definits a l'apartat anterior. Si, en relació amb un bé, no consta cap afectació específica es presumeix la seva condició de bé patrimonial.

Entre d'altres, es consideren béns patrimonials les parcel·les sobreres i els béns no utilitzables.

Es regeixen pels apartats corresponents de la norma en matèria de patrimoni de les administracions públiques i en el seu defecte per les normes de dret privat ²².

Béns integrants del patrimoni públic de sòl i d'habitatge ²³

Són béns **patrimonials especials** que s'integren en el patrimoni de l'ens local com a **patrimoni separat**, i estan constituïts pels edificis, sòl, drets, recursos patrimonials i recursos econòmics que s'adscriuen a la gestió urbanística i al compliment de determinades finalitats. Es regeixen per la normativa urbanística, ²⁴

Es consideren béns integrants del patrimoni públic de sòl i habitatge ²⁵:

- L'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria.

²¹ Article 5.4 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques (LPAP).

²² Article 8.2 del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals (RPEL).

²³ Els ajuntaments que tinguin un planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament han de constituir llur patrimoni municipal de sòl i d'habitatge. També el poden constituir els ajuntaments que ho acordin voluntàriament.

²⁴ Article 14.1 del RPEL. La legislació específica urbanística vigent és el Decret legislatiu 1/2010 de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU) i el Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLUC).

²⁵ Article 223.1 del RLUC i article 223 i 110.1.c) i d) del TRLU.

- Béns (terrenys, en qualsevol classe de sòl, o altres béns immobles de caràcter patrimonial) obtinguts per cessió o expropiació urbanística, per exercici dels drets de tanteig i retracte i, en general, per qualsevol instrument d'execució del planejament urbanístic.
- Béns (terrenys i béns immobles de caràcter patrimonial) que s'adquireixin amb recursos derivats de la gestió o alienació de béns integrants del PPSH o mitjançant permuta, sempre que no afectin el domini públic.
- Béns (terrenys, en qualsevol classe de sòl, o altres béns immobles de caràcter patrimonial) que l'ajuntament acordi incorporar al PPSH.
- Recursos econòmics.
- Finques expropiades per la constitució o ampliació del PPSH.
- Finques expropiades per incompliment de la funció social de la propietat.
- En els **béns comunals** (boscós, horts, terrenys cultius, etc.) l'aprofitament i el dret administratiu de gaudi correspon als veïns i es fa en règim d'explotació comuna o col·lectiva, mentre que la conservació i administració correspon a l'ens local. Els béns del **patrimoni històrico-artístic** es regeixen per la seva legislació específica i, subsidiàriament, per les normes que regulen els béns de servei públic.

8.1.3 Principis patrimonials i normes d'ús, gestió i administració

Béns de domini públic

Els principis generals que s'han d'observar en la gestió i administració dels béns de domini públic són els següents²⁶:

- La inalienabilitat, inembargabilitat i la imprescriptibilitat.
- L'adequació i suficiència dels béns per a servir a l'ús general o al servei públic.
- L'aplicació efectiva a l'ús general o al servei públic, sense més excepcions que les derivades de raons d'interès públic degudament justificades.
- La dedicació preferent a l'ús comú front a l'ús privatiu.
- L'exercici diligent de les prerrogatives atorgades a l'administració pública garantint la seva conservació i integritat.
- La identificació i control a través d'inventaris o registres adequats.
- La cooperació i col·laboració entre les administracions públiques en l'exercici de les seves competències sobre el domini públic.

D'acord amb els principis generals d'aplicació esmentats més amunt, els béns de domini públic són **inalienables**, per tant, es troben **fora del tràfic jurídic privat**, són **inembargables**, no poden ser objecte de traba a efectes de satisfer els deutes de l'administració, i són **imprescriptibles**, no poden ser objecte d'usucapió (adquirir la propietat d'un bé per l'ús continuat durant un temps i condicions específiques).

²⁶ Article 6 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre de patrimoni de les administracions públiques.

En conseqüència, la **disposició** dels béns de domini públic limita al seu **ús i aprofitament**, que pot ser **públic** per a la seva utilització directa pels **particulars** o bé de l'Administració per a la **gestió d'un servei públic**.

L'ús públic **per tercers** pot ser **comú, general o especial**. L'ús **comú general** és el que pot exercir lliurement un ciutadà i que és compatible amb l'ús dels altres (platja, parc, carretera, etc.). L'ús **comú especial** és el que comporta la concurrència de circumstàncies especials de perillositat, intensitat d'ús o similars (preferència en casos d'escassetat, obtenció de rendibilitat especial, sense impedir l'ús comú (transport mercaderies perilloses per carretera, etc.). L'ús **privatiu** és l'ocupació que limita o exclou la utilització pels altres ciutadans.

L'anterior distinció té incidència en l'exigència o no d'un **títol jurídic habilitant** i en el procediment contractual o d'adjudicació. Ens interessa especialment tenir en compte les qüestions següents:

- L'ús públic comú especial resta subjecta a **autorització administrativa**.²⁷
- L'ús privatiu que no comporta la transformació del domini públic resta subjecte **autorització o llicència d'ocupació temporal**.²⁸
- L'ús privatiu que comporta la transformació del domini públic resta subjecte a **concessió administrativa**.²⁹
- L'ús dels béns afectes a servei públic per l'administració pública es regeix pel que disposen les **normes sobre serveis dels ens locals** i, supletòriament, per la normativa patrimonial³⁰.
- En la sol·licitud de llicència, autorització o concessió s'han d'observar determinats **requeriments procedimentals** així com de contingut (atorgament, vigència, clàusules específiques, memòria explicativa, projectes, etc.)³¹ Cal destacar:
 - Les **autoritzacions o llicències** s'han d'adjudicar tenint en compte els principis **d'objectivitat, publicitat i concurrència** quan els sol·licitants siguin més d'un. Es podran atorgar **directament** (si no es troba limitat el seu nombre), o mitjançant **concurrència** (si es troba limitat el seu nombre i s'han de valorar condicions especials dels sol·licitants) o **sorteig** (si no s'han de valorar condicions especials dels sol·licitants), als peticionaris que reuneixin les condicions requerides³².
 - La concessió s'ha d'adjudicar per **concurs**. **Excepcionalment i, de forma justificada**, podrà realitzar-se de forma **directa** (entre d'altres, a favor d'una administració pública o entitat del sector públic, entitat sense afany de lucre, compliment de funció de servei públic o d'interès general i subhasta o concurs deserts.)³³
- L'ús comú especial i els privatis subjectes a llicència poden donar lloc a la percepció d'un **preu públic** i, en el cas de la concessió administrativa, a un **cànon** a satisfer a l'administració pública titular del bé.

²⁷ Article 56 i 60 del RPEL.

²⁸ Article 57 del RPEL.

²⁹ Article 59 del RPEL.

³⁰ Article 54 del RPEL.

³¹ Articles 60 a 71 del RPEL i 93 a 103 de la LPAP.

³² Article 91 i 92 de la LPAP.

³³ Article 93 de la LPAP.

- Pel que fa als béns afectes a la **gestió dels serveis públics**, podrà efectuar-se de forma directa o indirecta mitjançant alguna de les modalitats següents:
 - **Directa**³⁴
 - Ens local.
 - Organisme autònom local.
 - Entitat pública empresarial local.
 - Societat mercantil local de capital social públic.

- **Indirecta**³⁵

Formes previstes per al contracte de gestió dels serveis públics a la Llei de contractes del sector públic:

- Concessió.
- Gestió interessada.
- Concert.
- Societat d'economia mixta (capital públic i privat).

Béns patrimonials

Els principis generals que s'han d'observar en la gestió i administració dels béns patrimonials són els següents³⁶:

- Eficiència i economia en la seva gestió.
- Eficàcia i rendibilitat en l'explotació d'aquests béns i drets.
- Publicitat, transparència, concurrència i objectivitat en l'adquisició, explotació i alienació d'aquests béns.
- La identificació i control a través d'inventaris o registres adequats.
- La col·laboració i coordinació entre les diferents administracions públiques amb la finalitat d'optimitzar la utilització i rendiment dels seus béns.

Els béns patrimonials que es troben en el comerç jurídic poden procurar directament o indirectament la **satisfacció de necessitats col·lectives**³⁷. D'acord amb els principis generals d'aplicació, els béns patrimonials s'han d'administrar i explotar amb criteris **d'eficiència i economia, eficàcia i rendibilitat**. No obstant això, els ens locals poden fer prevaler una **rendibilitat social** per damunt de la rendibilitat econòmica. En aquest cas, es valoraran motivacions de prestació de serveis socials, promoció i reinserció socials, activitats culturals i esportives, promoció urbanística, foment del turisme,

³⁴ Article 249.1 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) i article 188 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS).

³⁵ Article 275 del Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, Text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (TRLCSP).

³⁶ Article 8.1 de la LPAP.

³⁷ Article 8.2 del RPEL.

ocupació del temps lliure, o altres d'anàlogues.³⁸ La legislació estatal, amb **caràcter supletori**, disposa que, en tot cas, la gestió dels béns patrimonials haurà de coadjuvar al desenvolupament i execució de les diferents polítiques públiques en vigor i, en particular, a la política d'habitatge, en coordinació amb les administracions competents³⁹.

- Els negocis patrimonials no poden tenir per objecte el finançament de despeses corrents.
- L'explotació exigeix observar determinats requeriments procedimentals. Es destaca:
 - Es pot realitzar mitjançant **qualsevol negoci jurídic típic o atípic**, en les condicions usuals en la pràctica civil o mercantil, i s'han de regir per les **normes de dret privat** que siguin d'aplicació, com és l'**arrendament** o qualsevol **altre forma de cessió d'ús** (usdefruit, ús i habitació, precari, etc.).⁴⁰
 - Els contractes per a l'explotació dels béns i drets patrimonials s'han d'adjudicar per **concurs** (procediment obert amb més d'un criteri de valoració) i, **excepcionalment, de forma directa**⁴¹ (peculiaritats dels béns, limitació demanda, urgència, singularitat operació, etc.)
 - L'explotació dels béns patrimonials comporta determinats **requeriments procedimentals** així com de contingut (la tramitació d'un expedient, justificació de l'oportunitat i de la conveniència, acreditar el caràcter patrimonial, valoració tècnica, etc.)
- **L'administració i gestió** exigeixen observar determinats requeriments procedimental. Es destaca:
 - Els béns patrimonials poden ser objecte de tràfic jurídic i negocis patrimonials com són, entre d'altres, l'**alienació, la permuta, la cessió gratuïta o el dret de superfície (gravamen)**.
 - L'alienació s'ha de fer per **subhasta pública** (procediment obert amb un únic criteri d'adjudicació, el preu). Excepcionalment, pot realitzar-se de **forma directa** quan ho requereixin les peculiaritats dels béns, les necessitats del servei a satisfer o les limitacions del mercat immobiliari.
 - La **cessió gratuïta** es podrà realitzar **exclusivament a favor de determinades entitats** (administracions o entitats públiques o entitats privades sense afany de lucre que els destinin a fins d'utilitat pública o d'interès social).
 - S'ha de tramitar un **expedient previ** amb diferents mencions i requeriments en funció del negoci jurídic de què es tracti⁴² (valoració patrimonial que acrediti l'apreuament dels béns, determinar la situació física i jurídica del bé, practicar l'atermenament dels immobles, si és necessari, i inscriure'l al Registre de la Propietat etc.).

³⁸ Article 72. 3 del RPEL.

³⁹ Article 8.2 de la LPAP.

⁴⁰ Article 106 de la LPAP.

⁴¹ Article 72 .2. del RPEL i article 107 de la LPAP.

⁴² Articles 40 a 52 del RPEL

- En el cas de l'alienació per permuta s'ha d'acreditar la necessitat o la conveniència d'efectuar-la i l'equivalència de valors. En cas d'existir una diferència de valors entre els béns a permutar això no pot perjudicar l'administració pública.

S'ha de tramitar, si s'escau, un expedient davant el Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya (en alguns supòsits cal informe previ).

Béns integrants del patrimoni públic de sòl i d'habitatge

Els **principis generals** que s'han d'observar en la seva gestió i administració són els exposats per als béns patrimonials ja que gaudeixen d'aquesta qualificació si bé, com s'ha comentat més amunt, en constitueixen una categoria especial i estan afectes a unes finalitats específiques.

L'administració i la disposició del patrimoni públic de sòl i d'habitatge s'han de vincular a l'assoliment de **les finalitats següents**⁴³:

- Preveure, posar en marxa i desplegar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida.
- Fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat.
- Intervenir en el mercat immobiliari per a abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics.
- Formar reserves per a protegir i tutelar el sòl no urbanitzable.

El **tràfic jurídic i utilització** del patrimoni públic de sòl i d'habitatge exigeix observar determinats requeriments procedimentals. Es destaca:

- La transmissió s'ha d'ajustar, amb caràcter general, als requisits que estableix la legislació aplicable sobre patrimoni de les administracions públiques⁴⁴ i, amb caràcter especial, als requisits que estableix específicament la legislació especial urbanística.⁴⁵
- Els **ingressos obtinguts** mitjançant l'alienació i la seva gestió passen a formar part d'aquest patrimoni i s'han de consignar en un dipòsit específic. Aquests ingressos s'han de destinar a conservar, administrar i ampliar aquest patrimoni per assolir qualsevol de les finalitats específiques a què es troba adscrit.
- La transmissió es podrà realitzar especialment mitjançant negocis jurídics civils privats com són l'alienació, la constitució d'un dret de superfície (gravamen),⁴⁶ la permuta, o la cessió gratuïta.

⁴³ L'article 224 del RLUC desenvolupa les finalitats dels béns i recursos econòmics integrants del PPSH.

⁴⁴ Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals i la Llei 33/2003, de 3 de novembre de patrimoni de les administracions públiques.

⁴⁵ Article 165 del TRLU.

⁴⁶ Article 171 del TRLU. La legislació civil catalana que regula la figura és la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, articles 564-1 i ss.

- La transmissió com a **norma general**, s'efectua mitjançant **concurso públic** ⁴⁷.
- **Excepcionalment**, es podrà fer de **forma directa** a determinades entitats i sota determinades condicions (administració pública o entitat urbanística especial que gestioni el PPSH, propietaris de terrenys afectats a sistemes urbanístics públics o que es vulguin incorporar al PPSH per permuta o licitació pública deserta). ⁴⁸
 - La transmissió s'ha de realitzar, com a norma general, amb **caràcter oneros**, per preu **igual o superior** al que resulta de llur valoració. ⁴⁹
 - **Excepcionalment**, la transmissió pot ésser per **cessió gratuïta o alienació onerosa per preu inferior** al de llur valoració a favor de determinades entitats i sota determinades condicions (administracions públiques o entitats públiques o entitats privades sense afany de lucre per a atendre necessitats d'habitatge de caràcter social o d'equipament comunitari, per a generar activitat econòmica en àrees deprimides o per a formar reserves de sòl no urbanitzable) ⁵⁰.

8.1.4 Alteració de la qualificació jurídica i mutacions demaniales

Alteració de la qualificació jurídica

L'activació dels espais buits pot comportar una afectació d'un bé patrimonial a la prestació temporal a un ús o servei públic o bé, la destinació d'un bé de domini públic a una activitat econòmica privada no prevista, o també la conveniència i oportunitat d'una forma de gestió específica, que faci convenient l'alteració de la qualificació jurídica de demanial a patrimonial o a l'inrevés.

L'alteració de la qualificació jurídica dels béns dels ens locals **requereix un expedient** en el qual **s'acreditin l'oportunitat i la legalitat** del canvi d'afectació. L'expedient de desafectació està subjecte a l'observació d'un procediment i requeriments específics. Tanmateix, es preveuen determinats supòsits en els que s'entén efectuada **l'afectació automàtica** dels béns al domini públic:

Per aprovació definitiva dels plans d'ordenació urbana i dels projectes d'obres i serveis.

- Per l'adscripció de béns patrimonials durant més de 25 anys a un ús o servei públic.
- Quan l'ens local adquireix per usucapió, d'acord amb el Dret civil català, el domini d'un bé que hagués estat destinat a un ús o servei públic o comunal.
- Quan els béns s'adquireixen per expropiació forçosa, cas en el qual s'entenen com a afectes a l'ús o al servei determinants de la declaració d'utilitat pública o d'interès social.

⁴⁷ Article 225.1 del RLUC.

⁴⁸ Article 168 del TRLU

⁴⁹ Article 166 .1 del TRLU

⁵⁰ Article 167 del TRLU

- Quan els béns s'adquireixen lliurement o per cessió obligatòria per tal de destinar-los a l'ús públic o a la prestació d'un servei públic.

Mutació demanial

L'activació dels espais públics pot comportar una mutació demanial (un bé demanial afecte a un servei públic que passa a estar afecte a un altre servei públic) com a conseqüència de nous fins públics perquè ha esdevingut innecessari per a cobrir les necessitats del servei públic al qual estava adscrit però la seva utilització pot ser d'interès per a la prestació d'un altre servei públic. També podria aplicar-se a béns demanials afectes a un ús públic que passen a estar afectes a un altre ús públic o a un servei públic o a l'inrevés.

En aquest cas es requereix la tramitació d'un **expedient administratiu** en el que s'haurà d'acreditar l'oportunitat del canvi que s'haurà de subjectar a determinats requeriments de procediment.⁵¹

La mutació de domini públic no provoca la pèrdua de la naturalesa jurídica del bé demanial.⁵²

8.2 Titularitat privada

En els casos d'edificis privats entrarien en joc la Llei d'arrendaments urbans i el Codi civil de Catalunya si es volgués fer un altre tipus de contracte per a la cessió de l'ús.

Des de l'Administració local es podrien fer actuacions d'intermediació o de promoure contractes beneficiosos per a les dues parts per actuar en un espai buit.

9. Mesures de foment

Les subvencions com a mecanisme per facilitar l'activació d'un espai buit.

L'activació dels espais buits podria propiciar-se mitjançant la concessió de subvencions destinades a aquesta finalitat sempre que pogués acreditar-se l'existència d'un interès públic que motivés aquesta activitat administrativa de foment. Aquestes subvencions podrien ser atorgades a administracions públiques o bé, en supòsits plenament justificats, per part de les administracions públiques, bàsicament els ens locals, a les persones directament responsables de la promoció d'activitats temporals i/o provisionals.

Segons el que es preveu a l'article 2.1 b), de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, s'entén per subvenció tota disposició dinerària realitzada a favor de persones públiques o privades quan, entre d'altres requisits, es tracti d'una entrega subjecta al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la

realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja realitzat o pendent de desenvolupament, o la concurrència d'una situació. El beneficiari haurà de complir les obligacions materials i formals que s'estableixin.

Per a la concessió de les subvencions s'hauran de seguir els procediments establerts a la norma anteriorment referida que són, bàsicament:

- El **procediment de concessió en règim de concurrència competitiva** el qual es realitza mitjançant la comparació de les sol·licituds presentades, als efectes d'establir una prelación entre elles d'acord amb els criteris de valoració prèviament fixats a les bases reguladores i a la convocatòria i, adjudicar, amb el límit fixat a la convocatòria dins el límit del crèdit disponible, aquelles que hagin obtingut una major valoració.
- El **procediment de concessió directa** que podrà dur-se a terme, entre d'altres supòsits, quan s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres degudament justificades que dificultin la convocatòria pública.

10. Aspectes fiscals

La implantació de qualsevol activitat, sigui temporal o no, està subjecta al pagament de determinades taxes i impostos.

Al marge dels impostos estatals i autonòmics (impost de societats bàsicament), hi ha diversos tributs municipals que afecten les activitats:

- Taxa per la tramitació de llicències i comunicacions urbanístiques i d'activitats.
- Impost de béns immobles que grava la propietat dels establiments i espais on eventualment es poden dur a terme activitats temporals (IBI).
- Impost de construccions, instal·lacions i obres (ICIO).

Cal tenir ben present, però, que l'instrument bàsic de l'activitat de foment de les administracions públiques són les subvencions, no els tributs.

Els tributs tenen per finalitat recaptar fons per tal que les administracions públiques puguin prestar serveis i dur a terme les activitats que els són pròpies. Per tant, malgrat que les lleis tributàries contempen la possibilitat d'establir bonificacions i exempcions, aquestes no estan lligades a l'activitat de foment.

En aquest sentit, cal recordar que el dret tributari es fonamenta en els principis de capacitat econòmica i de progressivitat dels impostos. Partint d'aquests principis, les ordenances fiscals que regulin els tributs vinculats a l'exercici d'activitats poden contemplar tarifes específiques per a grups de persones en situacions econòmiques complicades (joves, aturats, etc.). És el que s'anomena "tarifa social". Així, les ordenances fiscals podrien contemplar els aspectes següents:

- Taxes per la tramitació de llicències i comunicacions urbanístiques i d'activitats:
 - Tarifes reduïdes per a determinats grups de subjectes passius.
- Impost de construccions, instal·lacions i obres i IBI

Tant en el cas de l'IBI com en el de l'ICIO, les ordenances fiscals poden incloure bonificacions de fins el 95% en el següent supòsit:

*“Els ajuntaments mitjançant ordenança podran regular una bonificació de fins el 95 per cent de la quota íntegra de l'impost a favor d'immobles en els que es desenvolupin activitats econòmiques que siguin declarades d'especial interès o utilitat municipal per concórrer circumstàncies socials, culturals, històrico-artístiques o de foment del treball que justifiquin tal declaració”.*⁵³

Per tant, en determinats casos d'usos temporals es podria aplicar aquesta bonificació si es justificués que concorren les circumstàncies d'interès o utilitat municipal que s'esmenten.

11. Responsabilitat patrimonial de l'administració pública

Un dels aspectes que no pot deixar d'analitzar-se a la present guia és el grau de responsabilitat de l'Administració Pública en cas que es produïssin danys a persones o béns en l'exercici de determinades activitats.

Les lleis reguladores del règim jurídic de les administracions públiques estableixen que els ciutadans que pateixin una lesió en els seus béns i drets com a conseqüència del funcionament dels serveis municipals, tenen dret a ser indemnitzats excepte quan els danys siguin conseqüència d'una força major com podria ser, l'esdeveniment d'un desastre natural.

La jurisprudència té establert que perquè l'Administració sigui declarada responsable i, per tant, tingui l'obligació d'indemnitzar, han de concórrer els requisits següents:

- **Que el dany sigui efectiu**, avaluable econòmicament i individualitzat. Es tractaria d'un dany efectiu en cas, per exemple, que es produís una intoxicació alimentària pel consum d'aliments servits en un àpat organitzat per l'ajuntament o en cas que un ciutadà resultés ferit per unes obres de la via urbana. El Tribunal Suprem ha considerat que el concepte de dany avaluable als efectes de determinar la responsabilitat patrimonial de l'Administració inclou el **dany moral**.
- **Que el dany sigui causat pel funcionament normal o anormal dels serveis públics i no s'hagi produït per causes de força major**. També hi ha responsabilitat per omissió de l'Administració quan aquesta té el deure de vetllar pel compliment de la normativa aplicable (*culpa in vigilando*). Per exemple, en el cas de les activitats comunicades, l'Administració té el deure de verificar la documentació presentada i de disposar d'un pla d'inspeccions. Per tant, si una persona pateix un dany físic en un establiment d'activitats recreatives degut a l'excés d'aforament, l'Administració podria tenir responsabilitat per no haver vetllat pel compliment de l'aforament autoritzat.

⁵³ Articles 74 i 103 del Reial decret 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'hisendes locals.

- **Que hi hagi nexa causal entre el dany i el funcionament normal o anormal del servei públic**, és a dir, que hi hagi una relació directa de causa efecte entre l'actuació de l'Administració i el dany produït. Aquest és el punt més rellevant i el que acostuma a ser objecte de la prova en els nombrosos recursos contenciosos administratius sobre responsabilitat patrimonial. Segons es desprèn de la jurisprudència dels nostres tribunals, el nexa causal és l'element que resulta més difícil de provar ja que, moltes vegades, el dany no deriva únicament i exclusivament del funcionament normal o anormal del servei públic sinó que hi ha altres factors directament implicats que minoren o directament eximeixen de responsabilitat l'Administració Pública.

A partir d'aquí, cal tenir present que la casuística és enorme i que en cada cas caldrà valorar les circumstàncies concretes que hi concorrin.

Pel que fa a les activitats subjectes al règim de comunicació que, com hem vist, són les que més abunden, els ajuntaments tenen el deure de vetllar perquè aquestes activitats compleixin la normativa aplicable en cada cas. Per tant, en cas de produir-se danys, l'Administració Pública podria tenir responsabilitats per haver omès el seu deure de control.

En aquest sentit, convé fer esment a l'article 9.9 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl estatal en el que es preveu expressament que: *“Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos **no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios”***.

Aquesta previsió normativa, per tant, és un dels exemples de la responsabilitat en la que pot incórrer l'Administració Pública si incompleix el seu deure de controlar les comunicacions efectuades pels interessats.

A més a més, la Jurisprudència entén que no només resultarà responsable l'Administració Pública per la manca de comprovació i control de les activitats quan es constati que no compleixen els requisits establerts per al seu desenvolupament sinó que:

- a. **Podrà esdevenir responsable pels danys que es derivin de la manca de comprovació d'aquelles activitats degudament legalitzades.** Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella La Mancha, de data 17 de juliol de 2000, que en un supòsit en què l'empresa promotora disposava de la corresponent llicència d'urbanització, es va declarar l'Administració responsable dels danys morals soferts pels propietaris per no haver-se dut a terme la urbanització en els termes establerts per entendre que *“el funcionamiento anormal del Servicio público se deriva como bien señala el demandante y haremos igualmente nuestro de la actitud pasiva o inactiva de la Administración constituida por la falta de vigilancia o ejercicio de la facultad de policía urbanística, bastando con ello*

para que se establezca el nexo causal entre la pasividad observada y el perjuicio ocasionado”.

En aquesta mateixa línia, resulta també il·lustrativa la Sentència del Jutjat de lo Contenciós-Administratiu de Salamanca, de data 27 de març de 2007, que en un supòsit en què l'activitat comptava amb la corresponent llicència, es va declarar l'Administració responsable pels danys soferts pels veïns com a conseqüència dels sorolls ocasionats *“(....) al no adoptar medidas sancionadoras efectivas frente al titular del establecimiento o/y correctores de la actividad a fin de no generar ruidos superiores a los reglamentariamente admisibles, sin que el hecho de que exista licencia que ampare el ejercicio de la actividad justifique que la misma se esté llevando a cabo correctamente, correspondiendo al Ayuntamiento el deber de controlar cómo se lleva a cabo y de reaccionar con los medios que la ley otorga (...).”*

No obstant l'anterior, cal afegir que si una entitat local disposa d'un pla d'inspeccions aprovat i l'executa correctament complint amb la seva obligació de vetllar i, per tant, la responsabilitat podria quedar atenuada encara que l'activitat concreta afectada per un incident no s'hagués inspeccionat.

- b. **Podrà esdevenir responsable pels danys ocasionats a tercers que es derivin del desenvolupament d'una activitat que no disposi del títol habilitant corresponent, sempre i quan en tingui coneixement i no procedeixi a l'adopció de les mesures que resultin pertinents.** En aquest sentit, resulta molt il·lustrativa la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de data 30 d'abril de 2003, que en un cas en què els veïns van instar la responsabilitat patrimonial de l'Administració per entendre que les molèsties que patien derivaven de la seva inactivitat al no haver-se procedit al tancament del local, el Tribunal va reconèixer que: *“ (...) en el presente litigio, se produjo un daño moral evidente a los actores (molestias y ruidos reiterados, continuas denuncias y actuaciones, falta de respeto a la vida privada y al disfrute de sus domicilios, etc.) que ni estaba justificado ni tenían que soportar, como consecuencia de la inactividad y falta de eficacia de los Servicios municipales competentes, existiendo nexo causal entre áquel y éstas, resultando ponderada y adecuada la cuantificación de la indemnización, a tenor de los diversos pronunciamientos de esta Sala sobre la misma cuestión.”*

Finalment convé indicar que tots aquestes previsions normatives i interpretacions jurisprudencials resultarien plenament aplicables en aquells supòsits d'activació d'un espai buit, per la qual cosa caldria assegurar en tot moment, per part de l'Administració Pública, el compliment de la legalitat aplicable per part del titular de l'activitat o l'obra començada o autoritzada per tal d'evitar el risc d'incórrer en un supòsit de responsabilitat patrimonial.

Annex 1: marc legal

Urbanisme

- Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la llei d'urbanisme (TRLU).
- Decret 305/2006, del 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU).
- Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU).

Establiments i activitats

- 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.
- Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (LEPAR).
- Decret 112/2010, del 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles i activitats recreatives (REPAR).
- Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA).
- Decret 179/1995, del 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS).
- Ordenances municipals reguladores de la intervenció municipal de les activitats i instal·lacions.
- Llei 3/2010, del 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis (Llei d'incendis).
- Decret Llei 1/2009, del 22 de febrer, dels equipaments comercials de Catalunya.
- Llei 12/2012, del 26 de desembre, de liberalització del comerç minorista.
- Decret 30/2015, del 3 de març, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats i centres obligats a adoptar mesures d'autoprotecció i es fixa el contingut d'aquestes mesures (Decret 82/2010)

Condicions tècniques dels edificis

- Reial decret 314/2006, del 17 de març, pel qual s'aprova el Codi tècnic de l'edificació (CTE) i els seus documents bàsics (DB).
- Reial decret 2267/2004, del 3 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de seguretat contra incendis en edificis industrials (RSCIEI).

- Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat.
- Decret 135/1995, del 24 de març, de desplegament de la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, i d'aprovació del Codi d'accessibilitat.
- Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana (LRRRU)

Vectors ambientals

a) Contaminació acústica

- Llei 16/2002, del 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica.
- Decret 176/2009, de 10 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 16/2002, i se n'adapten els annexos.
- Llei 3/2003, del 17 de novembre, del soroll.
- Reial decret 1367/2007, del 19 d'octubre referent a zonificació acústica, objectiu de qualitat i emissions.
- Reial decret 1513/2005 del 16 de desembre d'avaluació i gestió del soroll ambiental.

b) Contaminació Llumínosa

- Llei 6/2001, del 31 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn.

c) Residus i sòls contaminats

- Llei 22/2011, del 28 de juliol, de residus i sòls contaminats.
- Llei 5/2013, de l'11 de juny, per la qual es modifiquen la Llei 16/2002, de l'1 de juliol, de prevenció i control integrats de contaminació i la Llei 22/2011, del 28 de juliol, de residus i sòl contaminats.
- Reial decret 9/2005, pel qual s'aprova el catàleg d'activitats potencialment contaminadores del sòl.
- Decret legislatiu 1/2009, del 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus.

Protecció de la salut

Legionel·la

- Reial decret 865/2003, del 4 de juliol, pel qual s'estableixen els criteris higienosanitaris per a la prevenció i control de la legionel·losi.

- Decret 352/2004, de 27 de juliol, pel qual s'estableixen les condicions higienicosanitàries per a la prevenció i el control de la legionel·losi.

Salut alimentària

- Reial decret 191/2011 del 18 de febrer, del Registre General d'Empreses Alimentàries i Aliments.
- Reial decret 3484/2000, del 29 de desembre, que estableix normes d'higiene per a l'elaboració, distribució i comerç de menjars preparats.
- Reglament (CE) núm. 852/2004 del Parlament europeu i del Consell, del 29 d'abril del 2004, relatiu a la higiene dels productes alimentaris”.

Patrimoni de les administracions públiques

- Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques.
- Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (LPGC).
- Decret 336/1998, del 17 d'octubre, pel qual s'aprova el patrimoni dels ens local.

Hisendes locals

- Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.
- Ordenances fiscals.

Altres

- Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
- Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel que s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic.
- Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya.
- Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.
- Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.

Annex 2: procediment de tramitació dels usos provisionals (articles. 54 del TRLU i 65 a 70 del RPLU)

En terrenys no adquirits per l'Administració

- Contingut, a més de l'habitual (54.1 TRLU i 66 RPLU)
 - Acceptació per part dels propietaris i gestors, de cessar els usos i desmuntar les obres quan ho acordi l'Administració actuant, sense dret d'indemnització.
 - Compromís exprés, d'advertir, per escrit del caràcter de provisionalitat dels usos i obres que s'autoritzin i dels seus efectes tal com reposar la situació alterada a l'estat originari.

- Tràmit (54.2 TRLU i 67 i 68 RPLU):
 - Exposició al públic, termini de 20 dies.
 - Simultàniament. Informe de la comissió territorial d'urbanisme, termini màxim de 2 mesos. Silenci positiu.
 - Atorgament de llicència, dos mesos des de l'emissió de l'informe de CTU o de la finalització del termini per fer-lo.

- L'autorització queda supeditada a (54.3 TRLU i 70 RPLU):
 - Constitució de garantia per assegurar la reposició a l'estat originari.
 - Acceptació dels compromisos per propietaris i usufructuaris.
 - Fer constar al Registre de la Propietat les condicions sota les quals s'atorga l'autorització d'usos i obres provisionals.

Redacció del document:

Manu Fernández González, Albert Abaurrea Frías, Eugènia Argimon Maza, Ferran Barba Boada, Magda Bertran Ribera, Jordi Boixader Solé, Xavier Boneta Lorente, Maite Bosch Sendra, Rosa Ma. Canals García, Ma. Isabel Cardenas Jiménez, Carola Castellà Josa, Catalina Chamorro Moreno, Heura Cuadrado Nuet, Montse Escudé Mestre, Oriol Estela Barnet, Anna Font Morera, Xavier Font Urgell, Carlos Fuertes Martínez, Francesc Hernandez Torres, Manel Herrer Silvestre, Maria Garcia Brugada, Elisabet Gonzalez Martinez, Cristina Jiménez Monfort, Marga Julià Sotomayor, Eloi Juvillà Ballester, Olga Larrosa Garciandia, Eulàlia Mata Dumenjo, Mercè Millan Tormes, Andreu Orte del Molino, Cristina Pérez Molina, Santi Romero Garuz, Toni Rosa Palomero, Raimon Roda Noya, Albert Ruíz de Villa Jubany, Ma. José Soler Tarradellas, Francesc Xavier Torrent Perarnau i Lena Vidal Corsa.

Aquest document s'ha elaborat en el marc de l'Àmbit d'Intercanvi Tècnic Usos temporals per a espais buits. Per saber-ne més accediu al web: <http://www.diba.cat/espais-buits>