Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 559-583
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L21
© Mariola Rodríguez Font
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 22

ACTIVITAT D'ORDENACIÓ I CONTROL

Mariola Rodríguez Font
Universitat de Barcelona (UB)

SUMARI: 1. L'ACTIVITAT LA POLICIA ADMINISTRATIVA I L'EXPANSIÓ DEL CONCEPTE D'ORDRE PÚBLIC COM A REFERÈNCIA FINALISTA.—2. LA CONFIGURACIÓ ACTUAL DE L'ACTIVITAT D'ORDENACIÓ I CONTROL: 2.1. L'impacte de les polítiques liberalitzadores i simplificadores en l'activitat d'ordenació i control; 2.2. Principis rectors fonamentals: legalitat, igualtat, proporcionalitat i precaució.—3. PRINCIPALS INSTRUMENTS: 3.1. Instruments d'ordenació: *3.1.1. Les normes jurídiques; 3.1.2. L'autoregulació regulada; 3.1.3. La planificació*; 3.2. Instruments de control: *3.2.1. Les acreditacions, homologacions i certificacions; 3.2.2. La inspecció; 3.2.3. Els registres; 3.2.4. Les ordres; 3.2.5. Les autoritzacions; 3.2.6. Les comunicacions i declaracions responsables*.—4. EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DECLARACIÓ RESPONSABLE I LA COMUNICACIÓ, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERÈNCIA ALS SEUS "MOMENTS PROCEDIMENTALS": 4.1. Moment anterior a la presentació: relacions entre particular, Administració i altres subjectes; 4.2. Moment de presentació: en especial, l'eficàcia; 4.3. Moment posterior a la presentació: deure de control formal, material i inspecció de l'Administració.—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. L'ACTIVITAT LA POLICIA ADMINISTRATIVA I L'EXPANSIÓ DEL CONCEPTE D'ORDRE PÚBLIC COM A REFERÈNCIA FINALISTA

1. Una bona part de la construcció teòrica que estructura el dret administratiu té l'origen en l'explicació dels diferents tipus d'activitat que duu a terme l'Administració pública (*supra* § 1.38). A Espanya, a mitjan segle XX, el professor Jordana de Pozas, en un assaig publicat a la *Revista de Estudios Políticos*, va presentar una classificació que, alhora que assumia la dualitat estesa en la doctrina europea que diferenciava l'activitat de policia de l'activitat prestacional, hi afegia una tercera forma d'activitat. Es va instituir, així, una de les tríades més famoses del nostre dret, que és la que distingeix entre l'**activitat de policia, la de servei públic i l'activitat de foment** (*supra* § 1.40) Després d'un repàs de les teories de Romano i Merkl, el professor Jordana sostenia que el "concepto de la policía, como medio de mantener el orden público, ampliamente entendido, mediante la limitación de las actividades privadas, y de restablecerlo por la fuerza, una vez perturbado, conviene perfectamente al derecho administrativo español" (JORDANA, 1949: 44).

2. Aquesta ordenació ha resistit, incòlume, al pas dels anys, però no als intents d'actualització lògics i justificats, tenint en compte el flux desbordant d'activitat material de l'Administració o la via per la qual avui discorren les relacions entre l'Estat i la societat (p. ex. la gestió de riscos, l'activitat de regulació o la que desplega l'anomenada "Administració garant") (*supra* § 1.43). En qualsevol cas, tant si considerem que les noves realitats són de difícil encaix en les categories tradicionals com si creiem que, malgrat tot, encara s'hi poden reconduir, la veritat és que no hi ha, avui dia, un plantejament general, abstracte i ordenador, amb més capacitat explicativa i didàctica**.**

3. Pel que fa a l'activitat de policia en sentit estricte, la referència finalista és el manteniment i preservació de l'ordre públic, i la funció és la d'evitar els riscos que puguin pertorbar-lo. L'**ordre públic** és un concepte jurídic indeterminat que, en la concepció històrica, estava relacionat íntimament amb la tranquil·litat, la seguretat i la salubritat públiques (p. ex. Constitució de Cadis, de 1812). En els primers preceptes del Decret de 17 de juny de 1955, pel qual s'aprova el Reglament de serveis de les corporacions locals (RSCL), es recull aquesta noció: els ajuntaments poden intervenir l'activitat dels seus administrats "en l'exercici de la funció de policia, quan hi hagi pertorbació o perill de pertorbació greu de la tranquil·litat, seguretat, salubritat o moralitat ciutadanes, amb el fi de restablir-les o conservar-les". Aquesta orientació, dirigida a protegir persones i béns, apareix en la Constitució de 1978, especialment, en la competència estatal en matèria de seguretat pública de l'article 149.1.29, i en la missió de protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana, que l'article 104 encarrega a les forces i els cossos de seguretat.

4. No es va trigar a identificar la policia administrativa amb les tasques dutes a terme, principalment, per les **forces i cossos de seguretat** i, per tant, amb una parcel·la molt específica de funcions de l'Estat. Al llarg del segle XX, i per obra sobretot de la doctrina i jurisprudència franceses, el concepte d'ordre públic es va estendre, a

més, a diversos sectors i va donar lloc al que es coneix com a **policies especials**: sanitària, forestal, d'aigües, econòmica, etc. Per mantenir l'ordre públic en aquests àmbits, l'Administració es valia de fórmules jurídiques amb una clara comesa preventiva i de control: autoritzacions, ordres, inspeccions, i també sancions; tècniques que es van anar perfilant i consolidant en aquests contextos. Així, a mesura que les disposicions normatives atribuïen a les administracions competències per imposar restriccions a la llibertat i l'activitat dels ciutadans, sobre la base de l'interès general —i, per tant, per raons que tenien poc a veure amb la noció estricta d'ordre públic—, van començar els intents de la doctrina de reformar o substituir aquest concepte en crisi aparent i permanent que és l'activitat de policia.

5. Aquesta intenció de desmarcar-se respon, entre d'altres, a la falta d'acomodament del significat i les referències originals de l'activitat de policia amb l'abast que té avui el conjunt de l'**activitat administrativa limitadora**, dins de la qual aquesta passa a considerar-se'n una fracció o part. Així, alguns autors s'hi refereixen com l'activitat d'intervenció, d'ordenació, de limitació, d'ordenació i control, de coacció, etc. És innecessari detenir-se gaire en aquest aspecte, perquè totes les opcions resulten vàlides. També ho és la de mantenir la denominació original, sempre que la referència finalista s'interpreti de manera àmplia: l'ordre públic ha evolucionat i es podria dir que avui comprèn el respecte als drets i llibertats públiques fonamentals i, per descomptat, el compliment de la legalitat. Una de les últimes definicions d'aquest concepte l'ofereix la Directiva 2006/123 CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (Directiva de Serveis o DSMI). Segons la interpretació del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el defineix com el que "comprèn la protecció davant una amenaça autèntica i prou important que afecti un dels interessos fonamentals de la societat, i pot incloure, en particular, temes relacionats amb la dignitat humana, la protecció dels menors i adults vulnerables i el benestar animal". Es considera l'ordre públic com una raó imperiosa d'interès general i, per tant, com veurem, un dels títols que habiliten els poders públics a posar límits a les activitats (econòmiques) dels particulars.

6. Per part nostra, ens decantem per la denominació "**activitat d'ordenació i control**", perquè separar-les en aquests dos grans grups ens sembla la manera més pedagògica d'abordar l'estudi de les tècniques que aplega. Considerem que el que defineix més bé aquesta forma d'activitat no és la consecució de l'interès general —finalitat que es presumeix de tota acció administrativa, sigui de servei públic, sigui de foment o qualsevol altra—, sinó les fórmules jurídiques utilitzades per dirigir, limitar o verificar les conductes dels particulars, vetllar pels drets i llibertats públiques, conjugar els interessos privats i públics, i garantir el respecte a l'ordenament jurídic a través de l'exercici de potestats administratives (normativa, autoritzatòria, inspectora, etc.).

2. LA CONFIGURACIÓ ACTUAL DE L'ACTIVITAT D'ORDENACIÓ I CONTROL

2.1. L'impacte de les polítiques liberalitzadores i simplificadores en l'activitat d'ordenació i control

7. La formació d'un mercat únic als països de la Unió Europea, així com l'eliminació progressiva de les barreres que es puguin oposar a la lliure activitat econòmica i d'establiment, va deixar una gran empremta en el règim d'intervenció de les administracions públiques. La reforma o transformació més profunda en aquesta matèria és, sens dubte, la que va operar l'esmentada **Directiva de serveis**, que es va centrar en les activitats econòmiques més comunes i generals, les que escometen les petites i mitjanes empreses (pimes). Aquesta norma —que va definir l'activitat de serveis com "qualsevol activitat econòmica per compte propi, prestada normalment a canvi d'una remuneració" (art. 4 DSMI)— no va arribar, per tant, als grans serveis i activitats econòmiques d'interès general (banca, transports, telecomunicacions, serveis en xarxa, etc.), que van quedar fora del seu àmbit, en ordenar-se entorn d'un altre model d'activitat administrativa, la regulació, de desenvolupament més recent a Europa (*infra* § 25.26).

8. Al nostre país, la **Directiva de serveis es va transposar** mitjançant diverses lleis i reglaments, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes i, fins i tot, dels ajuntaments. D'entrada, l'Estat va aprovar dues lleis: la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (coneguda com a "Llei paraigua"), i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per adaptar-les a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici ("Llei òmnibus"). Altres normes estatals posteriors amb afectacions en la matèria són la Llei 12/2012, de 26 de desembre, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis; la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible; la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, i la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM). També les comunitats autònomes van aprovar les seves pròpies lleis, respectant les lleis estatals esmentades. Algunes comunitats autònomes van entendre que les lleis bàsiques estatals contenien un mínim de liberalització ampliable en cada comunitat. Per exemple, succeeix en la Llei madrilenya 2/2012, de 12 de juny, de dinamització de l'activitat comercial.

9. Després de detectar que les dificultats principals amb què es trobaven les pimes en l'accés a les activitats de serveis i el seu exercici era la complexitat i l'extensió dels procediments administratius (retards, tràmits innecessaris, excés de formalitats, etc.) i que això suposava un efecte dissuasiu indesitjable, es va imposar als estats una obligació de **simplificació**. Havien de reduir el nombre de procediments i mantenir, només, els indispensables per aconseguir els objectius d'interès general, amb el compromís de substituir-los, sempre que fos possible, per alternatives menys oneroses per als prestadors. El propòsit de les normes va passar a ser la **supressió dels règims d'autorització**, que, com que es consideraven massa onerosos i obstaculitzants, només es podrien mantenir en cas de justificar, convenientment, la presència d'una raó imperiosa d'interès general. El principi bàsic i general d'eliminació de tota intervenció administrativa prèvia a l'activitat econòmica o a la prestació de serveis va ser, sens

dubte, la determinació més transcendent i rotunda que va establir la Directiva. Ara bé, la liberalització i simplificació no va afectar només procediments i tràmits. Qualssevol **requisits** als quals les normes preveiessin sotmetre l'accés i l'exercici d'activitats —i s'entén per requisit qualsevol obligació, prohibició, condició o límit previst a l'ordenament o derivat de pràctiques administratives o jurisprudència (art 3.8 de la Llei 17/2009)— s'havien d'ajustar a aquests criteris: *a*) no ser discriminatoris; *b*) estar justificats per una raó imperiosa d'interès general i ser-hi proporcionats; *c*) ser clars, inequívocs i objectius; i *d*) ser públics, transparents i accessibles.

10. El concepte de "**raons imperioses d'interès general**", al qual fa referència la Directiva de serveis, el va desenvolupar el Tribunal de Justícia de la Unió Europa en la jurisprudència relativa als articles 43 del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (TCEE) i 49 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE), i és un concepte dinàmic que, per tant, pot continuar evolucionant. Sense entrar a esmentar-los tots, comprèn els àmbits de l'ordre públic, seguretat i salut públiques, manteniment de l'ordre en la societat, objectius de política social, protecció dels destinataris dels serveis, protecció del consumidor, protecció dels treballadors, benestar animal, prevenció de fraus, prevenció de la competència deslleial, protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, etc.

11. Aleshores, la Unió Europea va apostar per la liberalització, i per un model d'intervenció sobre les activitats dels particulars, el centre del qual va deixar de ser l'activitat de control previ de l'Administració. Es va produir un canvi d'eix vertebrador del sistema, que es va caracteritzar per situar l'Administració en un segon pla, per substituir el **control *ex ante*** (representat, principalment, pels règims autoritzatoris) per l'***ex post*** (amb el protagonisme de les tècniques de la declaració responsable i comunicació), i per permetre que els ciutadans desenvolupessin sense interferències els seus negocis, però traslladant-los, en contrapartida, una responsabilitat inaudita.

2.2. Principis rectors fonamentals: legalitat, igualtat, proporcionalitat i precaució

12. La d'ordenació i control és un tipus d'activitat administrativa en què operen, amb especial intensitat, els principis de legalitat i proporcionalitat —tant en el moment d'establir o regular les diferents tècniques com en el de posar-les materialment en pràctica—, ja que té una capacitat indiscutible de restringir, com cap altra, la **llibertat dels ciutadans**; valor fonamental i suprem del seu estatut jurídic, consagrat constitucionalment (art. 10.1 de la Constitució espanyola, CE).

13. Atès que les activitats dels particulars —tant les econòmiques com les no econòmiques— normalment estan emparades per un **dret fonamental** (com el dret de reunió [art. 21 CE], el dret de propietat [art. 33 CE], el dret al treball [art. 35 CE] o el dret de lliure empresa [art. 38 CE]), la possible reglamentació o control administratiu sobre l'activitat dels particulars està sotmès a **reserva de llei** (art. 53.1 CE). És a dir: tota l'activitat administrativa limitadora ha de quedar coberta per una norma amb rang de llei que, de manera precisa, predetermini les mesures que es poden adoptar i els òrgans administratius competents per fer-ho. Sobre aquesta premissa, cal fer almenys tres precisions. La primera: la moderació d'aquesta reserva de llei en l'àmbit

local, on les administracions només tenen potestat reglamentària (*supra* § 6.51). La segona: la possibilitat comuna i indispensable de desplegament reglamentari de les mesures. I la tercera: que, malgrat el mandat de precisió, en el nostre ordenament hi ha encara apoderaments genèrics d'intervenció; alguns són romanents de la visió autoritària que encarnaven els coneguts com a reglaments de policia o clàusules de policia o d'ordre públic (vegeu el ja esmentat art. 1.1 RSCL), i d'altres, més recents, són admissibles si s'interpreten en el context de la llei que els integra (p. ex. art. 24 i 26 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat).

14. El **principi d'igualtat**, que entronca amb l'article 14 CE, prescriu que les mesures de limitació de les activitats privades les han d'adoptar les administracions competents sense caure en cap discriminació. Com a principi general, opera com un límit enfront dels poders públics, tant en el vessant positiu —en imposar un tractament igualitari sobre els subjectes o activitats que es trobin en les mateixes circumstàncies— com en el negatiu —en instaurar una prohibició general de tracte desigual davant les mateixes situacions—; sense perjudici que hi hagi casos en què aquest tracte pugui quedar justificat i, per tant, no es conculqui aquest principi (entre d'altres, STC 200/2001, FJ 4).

15. *Grosso modo* direm que el **principi de proporcionalitat** predica l'adequació entre les mesures d'intervenció sobre les activitats privades i les finalitats d'interès general que, amb aquestes, l'Administració pretén aconseguir. Tradicionalment recollit en l'àmbit local (art. 84.2 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local [LBRL]), la seva importància fou posada en valor, després de la Directiva de Serveis, per rellevant normativa nacional, com la LGUM o la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP): "Les administracions públiques que, en l'exercici de les seves competències respectives, estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits per dur a terme una activitat, han d'aplicar el principi de proporcionalitat i elegir la mesura menys restrictiva, motivar la seva necessitat per a la protecció de l'interès públic, així com justificar la seva adequació per aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas es produeixin diferències de tracte discriminatòries" (art. 4).

16. El principi constitucional de proporcionalitat només es pot comprendre de manera completa atenent a certs **subprincipis, *tests* o regles d'aplicació**, que orbiten al voltant seu i que formen part de la seva trajectòria. Són els subprincipis d'adequació, necessitat i ponderació (STC 66/1995, FJ 5). Sobre la base del subprincipi o *test* d'**adequació**, qualsevol reglamentació o control administratiu ha de ser idoni per al fi d'interès general pretès; segons el subprincipi o *test* de **necessitat**, entre diverses opcions limitatives igualment adequades s'ha d'elegir sempre la que menys sacrifici imposa a la llibertat individual; finalment, el subprincipi o *test* de **ponderació** exigeix que tot sacrifici en la llibertat individual serveixi per a un benefici qualificat en un altre bé, dret o interès constitucional concret.

17. En l'actualitat, no es pot entendre el principi de proporcionalitat i, en general, l'activitat administrativa d'ordenació i control sobre les activitats dels particulars sense fer esment del **principi de precaució,** que el complementa, sobretot, en entorns amb presència de riscos —cada vegada més nombrosos. En àmbits com l'ambiental o el de la salut humana o animal, l'arquitectura interventora descansa sobre

l'anomenat sistema d'anàlisi de riscos, en el qual la presa de decisions administratives deriva d'una anàlisi científica prèvia. Quan aquesta —que és abordada per agències o organismes especialitzats— no permet determinar el risc existent amb prou certesa, els anomenats "gestors del risc" —governs i administracions— poden utilitzar el recurs al principi de precaució, si hi ha indicis de possibles efectes potencialment perillosos i incompatibles amb el nivell de protecció escollit. Aquest principi els legitima a adoptar mesures, sovint contundents i de gran impacte sobre les activitats privades, que no haurien de ser fruit de decisions desproporcionades en relació amb el nivell de protecció buscat. Aquest nivell actua com a referència finalista dels sistemes d'anàlisi del risc en general, de la mateixa manera que l'ordre públic ho és de la policia administrativa.

18. Els exemples reals d'invocació del principi de precaució s'han traduït, la major part de les vegades, en l'adopció de mesures capaces de sacsejar no tan sols activitats, sinó sectors sencers, com va succeir amb el **cas de l'oli de pinyolada**, el 2004. Una notícia, publicada en un diari de la República Txeca, acusava l'oli de pinyolada espanyol de contenir substàncies cancerígenes i, juntament amb una avaluació preliminar dels riscos derivats d'aquest producte, fou el motiu de l'activació d'una alerta de seguretat alimentària. Basant-se en l'estat del coneixement científic i en les recomanacions del ministeri competent, algunes conselleries autonòmiques del nostre país van decretar —mitjançant una ordre i sobre la base del principi de precaució— la immobilització cautelar i transitòria de totes les partides d'oli de pinyolada. La vigència d'aquesta ordre no va durar ni quinze dies; les conseqüències que va tenir, anys. Sobre aquest tema, és molt rellevant la STSJ d'Andalusia, que conté un escrutini detallat sobre l'aplicació del principi de precaució que va fer l'Administració autonòmica i estatal: STSJ Andalusia de 5 de gener de 2006, ECLI:ES:TSJAND:2006:2.

3. PRINCIPALS INSTRUMENTS

19. La política europea liberalitzadora, a més de potenciar principis administratius d'actuació, té un impacte directe en les tècniques d'ordenació i control, no tan sols per la rellevància de les revisions que escomet sobre algunes d'aquestes, sinó per la subtil proposta de parcel·lació en dos grans grups que planteja, en funció de si representen un control ***ex ante*** o ***ex post*** de les activitats privades. Mentre que els instruments d'ordenació responen, per naturalesa, al que es pot considerar un control *ex ante*, els instruments de control, en sentit estricte, poden ser tant *ex ante* com *ex post*. Amb tot, la predilecció per un model interventor que pivota sobre aquest segon tipus de controls és clara. L'evidència principal és l'opció de substituir les autoritzacions per comunicacions i declaracions responsables; però també el constant esment de la importància de les tasques d'inspecció i comprovació de l'Administració i, fins i tot, les especificacions entorn de la naturalesa dels registres administratius.

3.1. Instruments d'ordenació

3.1.1. Les normes jurídiques

20. Les normes jurídiques (les lleis, els reglaments) es poden considerar instruments d'ordenació pública, en sentit ampli, en tant instauren condicions i requisits per exercir activitats privades i, en general, conjunts de prohibicions, deures i obligacions, que afecten l'esfera jurídica dels ciutadans. Parlem d'ordenació administrativa, en sentit estricte, si prové d'una administració en exercici de la seva potestat normativa. Els **reglaments** són un instrument d'ordenació, en primer lloc, perquè ho recull així el nostre ordenament (p. ex. art. 84 LBRL, que faculta les entitats locals a intervenir l'activitat dels ciutadans mitjançant ordenances municipals). En segon lloc, perquè la seva existència es justifica, en força ocasions, en la necessitat de desenvolupar la regulació de tècniques de control instaurades prèviament per una llei (com succeeix amb les autoritzacions, les declaracions responsables o els deures de registre).

21. El reglament, entès com a instrument d'ordenació, queda sotmès al compliment previ d'una sèrie de principis, considerats de **bona regulació**, que carreguen l'Administració amb la tasca, gens menor, de qüestionar-se, d'entrada, la necessitat del mateix reglament (*supra* § 16.50). En efecte, en aplicació del principi de necessitat, la iniciativa normativa ha d'estar justificada, basar-se en una identificació clara dels fins perseguits i ser l'instrument més adequat per garantir-los. En atenció al de proporcionalitat, a més, ha de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat a cobrir, després de constatar que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets, o que imposin menys obligacions als destinataris, d'acord amb el que disposa l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

3.1.2. L'autoregulació regulada

22. A més de les normes jurídiques —que elaboren subjectes públics, representants del poder legislatiu i executiu, i que van acompanyades de mitjans coercitius (tant per garantir-ne el compliment com per sancionar-ne la contravenció)—, existeixen normes i controls que elaboren subjectes privats, fruit de l'**autoregulació**. Aquestes normes i controls es convenen de comú acord, el compliment és voluntari i no gaudeixen del suport de mecanismes de coacció externa. En molts casos, els efectes de l'autoregulació no depassen l'òrbita privada en la qual es gesta; però, en molts d'altres, les seves referències o resultats sí que la transcendeixen perquè els prenguin consideració les instàncies públiques.

23. Això succeeix, per exemple, respecte d'una part important de l'autoregulació existent en matèria d'activitats econòmiques. Certes normes i controls elaborats per operadors privats (agents econòmics, interlocutors socials, organitzacions no governamentals, etc.) gaudeixen de reconeixement tècnic i/o polític, i, per una decisió de

política legislativa —en el marc de la transformació de les formes de governança, impulsada per la Unió Europea—, aconsegueixen, en un grau major o menor, rellevància per al dret públic. D'aquesta manera, es converteixen en una tècnica o instrument que les mateixes disposicions jurídiques posen en mans de les administracions per gestionar les finalitats que l'ordenament jurídic els hi encomana: en el cas que ens ocupa, les dirigides a ordenar (i també controlar) activitats de subjectes privats. Aquest tipus d'autoregulació es coneix com a **autoregulació regulada**.

24. L'àmbit d'actuació de l'autoregulació —considerada un complement de la regulació jurídica— s'ha ampliat i s'ha estès a importants espais de la seguretat dels productes, internet i comerç electrònic, plataformes digitals, publicitat, medi ambient, serveis professionals, etc. Dins d'aquests àmbits, l'autoregulació pot adoptar diferents manifestacions: codis o manuals de bones pràctiques, sistemes de control de riscos, normes tècniques, etc. Un bon exemple d'aquestes últimes són les conegudes normes ISO: normes tècniques internacionals —no jurídiques— elaborades per la *International Organization for Standardization* (entitat privada).

25. Un altre exemple és el **sistema d'anàlisi de perills i de punts crítics de control** (APPCC), creat en els anys setanta per l'empresa Pillsbury, amb la NASA i els laboratoris de l'armada estatunidenca, per garantir la seguretat dels aliments consumits pels astronautes. En els anys noranta, aquest sistema va ser impulsat per garantir la innocuïtat d'aliments i pinsos per la Comissió del Codex Alimentarius (organisme internacional creat per l'Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura, i l'Organització Mundial de la Salut). L'APPCC el va aplicar durant dècades, de manera voluntària, una gran part del sector alimentari, fins que normes jurídiques europees i nacionals van disposar que fos d'aplicació obligatòria a tota la cadena, excepte a la producció primària, a la qual, d'altra banda, sí que és aplicable una altra important manifestació d'autoregulació en aquest context, com les guies de bones pràctiques en matèria d'higiene.

3.1.3. La planificació

26. La **planificació** és una tècnica juridicoadministrativa prevista en el dret positiu (p. ex. art. 4 LBRL) i, així mateix, és una potestat connatural a l'Administració pública, de caràcter discrecional, estructurant i, sovint, facilitadora de l'exercici d'altres potestats. El seu resultat, els plans, segueixen sovint procediments pautats d'elaboració, poden tenir naturalesa normativa o no, i, per tant, ser objecte de control pels tribunals (*supra* § 18.28). Aquesta varietat de característiques dificulta la conceptualització d'aquesta tècnica-potestat i, amb això, la seva possibilitat de ser entesa com una forma d'actuació administrativa amb entitat pròpia.

27. A l'efecte del que interessa en aquest capítol, la planificació com a instrument d'ordenació pot tenir com a destinatària la mateixa Administració o els ciutadans. En el primer cas, la planificació constitueix un suport imprescindible d'una activitat administrativa de control posterior; per tant, sense capacitat per afectar directament els drets o les activitats dels ciutadans (planificació interna de l'administració). En el segon cas, la planificació comporta una intervenció limitativa íntegra, que ordena la societat, l'economia, el medi ambient o el territori (*supra* § 18.16).

28. Un bon exemple dels plans amb eficàcia interna són els **plans d'inspecció**: independentment de l'àmbit en què recaiguin (espectacles públics, control oficial d'aliments, etc.), tenen per finalitat determinar els objectius principals i les actuacions prioritàries dels òrgans o entitats competents. Entre els plans amb eficàcia externa mereixen un esment especial els plans territorials i urbanístics, que estableixen un conjunt de drets, obligacions i càrregues susceptibles, per naturalesa, d'afectar, entre d'altres, el dret de propietat, i que la jurisprudència ha considerat disposicions de rang reglamentari. Hi ha altres exemples de planificació amb efectes externs, com el que es dona en el context dels sectors regulats; consisteix, d'una banda, en una previsió (p. ex. de necessitats energètiques futures) i, d'una altra, i sobre la base d'aquesta previsió, en la incorporació de decisions vinculants i condicionants per als sectors (relatives a les grans infraestructures que vertebren el sistema energètic nacional, sobre les quals els operadors exerceixen la seva activitat i de les quals depèn la mateixa garantia del subministrament, seguint amb l'exemple).

29. Una part important de la planificació que fan les administracions desborda l'activitat d'ordenació, i es pot inscriure en l'activitat de foment i servei públic, o a cavall entre les tres formes clàssiques d'activitat.

30. En aquests casos, la planificació actua com un instrument d'organització d'objectius i compromisos públics i privats (p. ex. Pla de l'Agenda 2030), com una forma d'organització de recursos públics (p. ex. plans provincials d'obres i serveis) i, fins i tot, com un principi que han de respectar les administracions públiques i que les obliga a elaborar i fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevar per ser aprovades l'any següent (planificació normativa de l'art. 132 LPAC, *supra* § 16.55).

3.2. Instruments de control

3.2.1. Les acreditacions, homologacions i certificacions

31. L'**acreditació** és l'activitat formal o el procediment mitjançant el qual una administració constata que un ciutadà o una organització, pública o privada, compleix una sèrie de requisits establerts normativament; i, alhora, constitueix el document —amb efectes jurídics— en el qual es formalitza aquesta comprovació.

32. La veritat és que es troben molts exemples d'acreditació, que comprenen àmbits molt dispars: des de l'acreditació de professor agregat que concedeix l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya després de constatar que els sol·licitants han assolit un nivell d'excel·lència en recerca (equivalent a la de professor titular que atorga l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació [ANECA]), passant per l'acreditació administrativa de la condició de víctima de tràfic d'éssers humans i/o explotació sexual, que a Aragó és competència de l'Institut Aragonès de la Dona, o l'acreditació de competències professionals, en sectors amb un nombre significatiu de persones amb competències adquirides a través de l'experiència laboral o per vies no formals de formació, que a Extremadura atorga l'Institut Extremeny de les Qualificacions i Acreditacions. Amb tot, a més de l'acreditació que té com a destinataris subjectes particulars, hi ha exemples d'acreditació d'entitats tant privades com públiques. Aquest seria el cas, per exemple, de l'acreditació de centres de titularitat privada prestadors de serveis socials, que preveuen diverses normes autonòmiques, o el de l'acreditació institucional de centres universitaris davant el Consell d'Universitats i en el qual l'ANECA fa l'avaluació corresponent.

33. Ara bé, no totes les funcions d'acreditació les duu a terme una administració pública. L'acreditació és, també, una eina assentada internacionalment, per mitjà de la qual una **entitat privada**, designada pel Govern (a Espanya, l'Entitat Nacional d'Acreditació [ENAC]), avala la competència tècnica d'altres —també de caràcter privat— per dur a terme activitats de control i certificació (denominades, pròpiament, activitats d'avaluació de la conformitat: verificacions, assajos, calibratges, inspeccions,

certificacions, etc.), l'objectiu dels quals és certificar que un producte, servei, sistema o instal·lació és conforme als requisits que estableix una norma jurídica, una norma tècnica privada (p. ex. ISO, UNE, EN) o altres documents de naturalesa voluntària.

34. L'**activitat de certificació administrativa** s'erigeix en una funció pública que tenen certs òrgans administratius, materialitzada en l'expedició d'un document públic, per mitjà del qual testifiquen o fan constar l'existència de situacions, fets o dades, així com el compliment d'obligacions legals. Es tracta de declaracions de coneixement (no de judici o voluntat), amb presumpció de validesa i veracitat.

35. Per exemple, el certificat d'estar al corrent en el compliment de les obligacions tributàries o de la Seguretat Social, o de constar inscrit en un registre, com el Registre general sanitari d'empreses alimentàries i aliments o el registre autonòmic d'establiments turístics corresponent.

36. Finalment, l'**homologació** per l'Administració consisteix en el procediment dirigit a comprovar que les característiques o qualitats d'un producte (un prototip, un objecte, un document, un servei, i no, en general, un subjecte) respecten els requisits o especificacions establerts en les reglamentacions administratives i tècniques aplicables. El resultat d'aquesta verificació és un certificat que reconeix aquest compliment —i, amb això, el nivell adequat de seguretat i/o qualitat— i que, novament, té efectes en el tràfic jurídic; per exemple, el de permetre la comercialització d'un cotxe o el d'exercir una determinada professió, en el supòsit d'homologació de títols estrangers. Sense perjudici del que s'ha dit, cal tenir en compte que, en l'actualitat, en la major part dels sectors les tasques d'homologació les duen a terme subjectes privats en un sistema d'autoregulació.

37. L'**homologació administrativa d'un títol estranger** a un títol oficial espanyol suposa reconèixer que la formació superada en un altre país és equivalent a l'exigida per obtenir un títol espanyol dels inclosos en el catàleg de títols universitaris oficials. Així, des que s'expedeix, l'homologació atorga al títol estranger, en tot el territori nacional, els mateixos efectes acadèmics i professionals que el grau o títol del sistema acadèmic espanyol amb el qual s'homologa.

3.2.2. La inspecció

38. La potestat administrativa d'inspecció té per objecte **comprovar** el compliment dels deures, les limitacions o les prohibicions que pesen sobre les activitats dels subjectes privats. L'article 4.2 LRJSP conté una habilitació general per a les administracions públiques, quan prescriu que han de vetllar pel compliment dels requisits previstos en la legislació aplicable; per a això, poden "comprovar, verificar, investigar i inspeccionar els fets, actes, elements, activitats, estimacions i altres circumstàncies que siguin necessàries".

39. La d'inspecció és una activitat amb els seus propis mitjans, finalitats i funcions que, sovint, es manifesta com a **instrumental o auxiliar** d'altres, ja que els seus resultats justifiquen exercir certes potestats públiques (la sancionadora, després de detectar un incompliment, per exemple, en matèria de protecció ambiental) i adoptar mesures administratives que poden encaixar en grans categories, com la prevenció de riscos (p. ex. amb la prohibició de comercialitzar un aliment, una vegada constatada

la falta de seguretat) o l'encara més genèrica de restablir la legalitat alterada (p. ex. a través de l'adopció d'ordres, com la d'insonoritzar un establiment que depassa els decibels màxims).

40. Són les **lleis sectorials** (en matèria de medicaments, educació, sanitat, de seguretat industrial, etc.) les que ordenen, amb més o menys densitat, l'exercici de l'activitat inspectora i concreten les condicions i formalitats exigibles en cada àmbit, perquè no hi ha una regulació general, a pesar que la LPAC i altres normes de caràcter bàsic continguin prescripcions importants sobre aquest tema. En aquestes normes bàsiques estatals es troben el deure de **col·laboració de l'inspeccionat** en les tasques inspectores de l'Administració (art. 18.1 LPAC), l'incompliment del qual es tipifica com a infracció administrativa, o el **valor probatori** —amb presumpció de veracitat *iuris tantum*— que l'ordenament jurídic atorga a l'**acta d'inspecció** (document oficial en el qual es plasmen els resultats de la inspecció), formalitzada per funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat (art. 77.5 LPAC). En efecte, en la mesura que l'activitat inspectora entranya l'exercici de potestats públiques, se'n reserva l'exercici al personal al servei de l'Administració que té la condició de funcionari públic, tal com disposa l'article 9.2 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), sense perjudici que personal no funcionari pugui dur a terme tasques de caràcter tècnic o material associades a aquesta activitat.

41. Això no obstant, es pot percebre en algunes disposicions normatives que l'abast de la **col·laboració de subjectes juridicoprivats** en l'exercici de l'activitat inspectora va més enllà de la col·laboració en l'acompliment de tasques auxiliars.

42. N'és un clar exemple la **Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost**, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, que estableix que les administracions públiques poden encomanar l'exercici de funcions d'inspecció i control a entitats col·laboradores habilitades degudament, i que els fets constatats pel personal tècnic habilitat d'aquestes entitats, així com qualsevol actuació tècnica que els sigui encarregada, s'ha de documentar en les actes, informes i certificats corresponents, que tenen la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració que se n'encarrega (art. 91 i 95).

43. En tot cas, l'exercici de l'activitat inspectora s'ha de dur a terme amb un respecte escrupolós pels **drets fonamentals**, especialment la intimitat (art. 18.1 CE), la inviolabilitat del domicili (art. 18.2 CE), la protecció de dades de caràcter personal (art. 18.4 CE) i el dret a no declarar contra un mateix (art. 24.2 CE). A més, s'ha de desplegar —a causa de la impossibilitat material de preveure una inspecció constant i global— sota una adequada organització o planificació, que optimitzi els mitjans materials i humans disponibles, i es basi en criteris objectius, racionals i públics, que garanteixin la legalitat de l'actuació administrativa, al mateix temps que ofereixen seguretat jurídica als subjectes destinataris.

3.2.3. Els registres

44. El nostre sistema jurídic no ha desenvolupat un règim general d'inscripció en registres administratius, per la qual cosa s'ha d'acudir a la **legislació sectorial** per conèixer, en cada cas concret, què constitueix objecte d'anotació, la voluntarietat o

obligatorietat, el procediment que cal seguir o els efectes que té. Els registres són eines indispensables per a una ordenació i un control adequats de les activitats dutes a terme, en sectors tant productius com no productius.

45. Els registres juridicoadministratius poden respondre a diferents finalitats. Unes vegades —potser la majoria— el propòsit és merament **informatiu o censal**, de manera que la inscripció esdevé un instrument de publicitat i constància de dades (p. ex. el Registre nacional d'associacions), que facilita el control administratiu de subjectes, activitats o productes, i l'elaboració de polítiques públiques i altres activitats de planificació, estadístiques i certificadores.

46. Com a exemple de registres que recullen dades importants, a l'efecte d'elaborar polítiques públiques, es poden esmentar els **registres de sol·licitants d'habitatge** públic que hi ha en les grans ciutats i en la majoria de les comunitats autònomes. El registre permanent de sol·licitants d'habitatge de Madrid té com a objectiu principal recollir dades econòmiques, socials o familiars que facilitin l'organització efectiva de la demanda d'habitatge en aquesta ciutat, i s'insereix, d'entrada, en l'activitat prestacional de l'Administració. Ara bé, i aquí radica la seva naturalesa limitadora o de control: per poder participar en qualsevol procés d'adjudicació d'habitatge, és requisit imprescindible estar inscrit en aquests registres. Per tant, la inscripció en el registre es configura com un requisit o límit d'accés al parc d'habitatge públic, per mitjà del qual l'Administració tracta de satisfer —entre d'altres— el dret a l'habitatge de tota la ciutadania.

47. En certes conjuntures, la inscripció en un registre pot tenir caràcter **habilitant**, si es configura com a requisit normatiu perquè els particulars puguin dur a terme les seves activitats. En aquests supòsits, és habitual que la inscripció estigui condicionada a l'obtenció prèvia per part del subjecte interessat d'altres títols jurídics que legitimen l'exercici de l'activitat (autoritzacions, comunicacions, etc.), de tal manera que, d'una banda, sense aquests títols, queda vetada la matriculació i, d'una altra, un cop obtinguts, se'n pot demorar l'eficàcia fins que aquesta matriculació es produeixi.

48. En trobem un exemple en l'art. 3.2 del Decret andalús 14/2006, de 18 de gener, pel qual es crea i regula el **Registre d'explotacions ramaderes**, que dictamina: "La inscripció el registre és requisit indispensable per a l'inici de l'activitat, sense perjudici d'altres permisos, autoritzacions o llicències exigibles per la normativa vigent. Així mateix, és preceptiva per a la concessió de totes les ajudes que siguin objecte de regulació per l'Administració de la Junta d'Andalusia".

49. Ara bé, s'ha de tenir present que, d'acord amb l'art. 17.1 LGUM, les inscripcions en registres de caràcter habilitant tenen, amb caràcter general, la **naturalesa d'autorització**. Aquesta afirmació no és fútil perquè, després de la DSMI, la generalització dels règims de comunicació i declaració responsable porta aparellada l'obligació de justificar la necessitat de mantenir els règims autoritzatoris —que passen a considerar-se residuals—, independentment de la forma que adoptin (autoritzacions en sentit estricte, registres, habilitacions, etc.).

50. En són un exemple paradigmàtic els **registres turístics** de les diferents comunitats autònomes. Després de la DSMI, l'exercici d'activitats turístiques va passar a sotmetre's a una declaració responsable, de manera que els subjectes van quedar legitimats per iniciar les activitats des del moment de la seva presentació davant l'Administració competent. No obstant això, l'eficàcia de les declaracions responsables es va veure del tot coartada pel caràcter habilitant que les disposicions reglamentàries van conferir als registres turístics, sense el número d'inscripció dels quals no es permetia començar l'activitat.

3.2.4. Les ordres

51. Una ordre és un acte administratiu a través del qual l'Administració imposa al destinatari l'obligació de fer o dur a terme una determinada actuació —i, en aquest cas, rep la denominació de "**mandat**"— o bé de no fer-la o d'abstenir-se'n —anomenada "**prohibició**". Les ordres, mesures de molt d'arrelament en el dret administratiu, han de gaudir de suficient cobertura legal. En el nostre ordenament trobem exemples tant de lleis que detallen el contingut de l'ordre com de lleis que atribueixen als òrgans, de manera genèrica, la potestat d'emetre les que s'estimin necessàries per satisfer l'interès públic, com succeeix a la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (art. 14).

52. Hi ha diverses **classificacions**. La primera és la que acabem d'apuntar: la que diferencia entre mandats i prohibicions, i que emana de l'article 84.1 *e)* LBRL. Però també es distingeix, per exemple, entre ordres singulars i generals, en funció de si els destinataris són determinats o bé són una pluralitat indeterminada de subjectes; entre ordres positives o negatives, segons si són de fer o no fer; i entre **ordres preventives o correctores**, depenent de si l'activitat dels particulars ha produït, o encara no, un perjudici a l'interès públic.

53. En tot cas, l'incompliment de les ordres dictades activa la potestat d'autotutela executiva de l'Administració (*supra* § 17.82) i, amb això, la possibilitat d'usar algun dels quatre **mitjans d'execució forçosa** dels quals disposa, a més de, si correspon, la incoació d'un expedient sancionador (*infra* § 27.84).

54. Sobre aquest tema, són il·lustratives les denominades **ordres d'execució** (ordres de fer, de caràcter preventiu) pròpies del dret urbanístic. Els propietaris de terrenys, immobles i altres edificacions, han de mantenir-los en condicions adequades de seguretat, salubritat, accessibilitat, i preservar-ne o recuperar-ne les condicions d'habitabilitat o ús efectiu (art. 15.1 *b*) del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana). Quan els propietaris incompleixen aquest deure legal de conservació, l'Administració competent —en exercici de la seva potestat d'autotutela declarativa— pot dictar d'ofici una ordre d'execució d'obres, fruit, per exemple, d'un informe tècnic municipal desfavorable en el marc de les tasques d'**inspecció**. En cas que es doni un incompliment injustificat de l'ordre dins del termini concedit, a més d'incoar un expedient sancionador, l'Administració —ara en exercici de la seva potestat d'autotutela executiva— ha d'utilitzar els mitjans d'execució forçosa: multes coercitives i/o l'execució subsidiària, per complir el contingut de l'acte (l'ordre). Un exemple del que són les ordres d'execució i del seu procediment es troba en l'article 254, apartats segon i quart, de la Llei càntabra 5/2022, de 15 de juliol, d'ordenació del territori i urbanisme.

55. L'incompliment de les ordres constitueix, en efecte, una infracció administrativa i, per tant, pot desembocar en la imposició d'una sanció. Ara bé, ha de quedar clara la diferència entre **ordres** i altres figures més o menys afins, com les sancions, amb les quals comparteixen només la naturalesa d'actes de gravamen. També cal distingir-les de certs instruments que l'Administració utilitza per recordar als interessats que existeix un deure previ instaurat per una norma o acte administratiu precedent, i requerir-los o intimar-los perquè el compleixin. Ens referim als **requeriments o intimacions**, que també han de ser complerts i són actes merament declaratius, desposseïts del caràcter constitutiu de les ordres, que es justifiquen en les funcions genèriques de vigilància de l'Administració, que poden evitar intervencions públiques més

contundents sobre les activitats dels particulars, però per als quals no és necessari tenir una habilitació legal expressa per dictar-los. El fet de desatendre'ls pot desencadenar l'exercici de la potestat sancionadora quan és tipificada com a infracció (ho preveu així, per exemple, l'article 71.7.3a. de la Llei andalusa 13/2003, de 17 de desembre, de defensa i protecció dels consumidors i usuaris).

3.2.5. Les autoritzacions

56. Una autorització és un **acte administratiu favorable** per mitjà del qual l'Administració pública permet a una persona, física o jurídica, exercir un dret o una facultat, després de constatar que el que pretén el sol·licitant de l'autorització és conforme a la legalitat i un cop valorat, si escau, l'interès públic afectat. Les autoritzacions (també anomenades llicències, permisos, visats, etc.) són títols habilitants de **caràcter declaratiu**, que a vegades operen davant drets subjectius reconeguts per l'ordenament jurídic, i a vegades davant la simple llibertat d'actuació o iniciativa privada.

57. La naturalesa de la **tècnica** autoritzatòria ha suscitat dubtes des dels **orígens**. Al final del segle XIX, amb poca diferència temporal, els professors Oreste Ranelletti, a Itàlia, i Otto Mayer, a Alemanya, van sostenir punts de partida dispars en la definició d'aquesta tècnica. El primer partia de la presència d'un dret preexistent l'obstacle a l'exercici del qual s'eliminava amb l'autorització, de manera que gaudia de caràcter merament declaratiu; en canvi, la concepció del segon posava l'accent en la prohibició inicial de les conductes dels particulars —per ser susceptibles d'afectar de manera negativa els interessos públics— i l'aixecament necessari d'aquesta prohibició per part de l'Administració, una vegada comprovada l'absència de riscos.

58. Tradicionalment, el caràcter declaratiu de l'autorització s'ha contraposat a la naturalesa constitutiva (o creadora de drets *ex novo*) de la concessió. La **concessió** és també un títol administratiu habilitant d'activitats privades, mitjançant el qual s'atribueixen a un o més subjectes facultats d'ús o explotació d'un bé o servei públic de titularitat de l'Administració, sobre el qual prèviament no es tenien ni drets ni obligacions. Mentre que l'autorització comprova l'existència del dret o facultat del particular, la concessió crea aquest dret. A pesar que certes normes han difuminat la frontera entre una tècnica i l'altra, les diferències entre autoritzacions i concessions subsisteixen.

59. L'autorització ha estat, sens dubte, la "reina" de les tècniques de control *a priori* o *ex ante*, que disposa d'un règim jurídic més desenvolupat que d'altres, però **sense arribar a haver-hi una regulació general**. Aquí es pot esmentar la que conté el Reial decret 1778/1994, de 5 d'agost, que va fixar normes sobre el procediment d'atorgament, modificació i extinció de les autoritzacions tramitades per l'Administració General de l'Estat, o els articles 9-17 del RSCL, que van fer el mateix en l'àmbit local i que continuen vigents allà on no els hagin desplaçats normes autonòmiques.

60. Ha tingut una transcendència especial la **regulació del RSCL**. Aquest Reglament gaudeix de certa vocació de generalitat, quant a la regulació de les causes de revocació de llicències que conté, a més d'altres aportacions rellevants al seu règim general, com la coneguda "**clàusula sense perjudici de tercer**" (art. 12.1 RSCL): l'Administració, quan atorga una autorització, només ha controlat la licitud de l'activitat projectada des de la perspectiva juridicopública, sense entrar a valorar-ne els efectes en l'òrbita juridicoprivada de relacions entre particulars i els seus drets respectius. Per exemple, que una llicència

urbanística es concedeixi "deixant fora de perill el dret de propietat i sense perjudici de tercers" significa que concedir-la no suposa reconèixer que el sol·licitant és propietari del sòl o l'edificació corresponent.

61. Com que són força diverses les classificacions dels tipus d'autoritzacions que hi ha, ens centrarem en les més freqüents. Les autoritzacions **per operació (o simples)** permeten una actuació concreta del subjecte peticionari i els seus efectes s'extingeixen en finalitzar-la (p. ex. una llicència d'obres, per a un rodatge a la via pública, etc.); mentre que les autoritzacions **de funcionament (o operatives)** no s'esgoten amb la realització d'una conducta puntual, sinó que gaudeixen de caràcter indefinit —o, almenys, amb vocació de permanència—, en concordança amb la finalitat d'allò que aproven (p. ex. la llicència d'obertura d'un establiment de joc). Com que l'activitat autoritzada perdura en el temps, el control inicial d'adequació a la legalitat i interès públic —que existeix, no cal dir-ho, també en les autoritzacions simples o per operació— es complementa amb un control successiu, amb l'objectiu de cerciorar-se que el compliment dels requisits que van motivar la concessió de la llicència perdura durant tota la vida de l'activitat (és per això que també reben el nom d'**autoritzacions de tracte successiu**).

62. Una altra classificació és la que distingeix entre autoritzacions personals, reals o mixtes. Són **personals** (o *intuitu personae*) si l'atorgament se supedita a la demostració pel peticionari de complir certes condicions, capacitats o requisits de tipus personal, la qual cosa les converteix en intransmissibles (p. ex. el permís de conducció, d'armes, de residència). Les **reals** sí que són transmissibles, ja que allò en què es fixa l'òrgan administratiu per atorgar-les no són les qualitats o circumstàncies subjectives de l'interessat (que resulten irrellevants), sinó aspectes o condicions objectius de l'activitat o objecte; bàsicament, que s'ajusti a l'ordenament jurídic (l'exemple típic serien les llicències urbanístiques, que es concedeixen, o no, segons si les obres projectades són conformes al planejament). En les autoritzacions **mixtes,** l'Administració ha de tenir en compte, per concedir-les, circumstàncies tant subjectives com objectives.

63. Això succeeix en el cas de les autoritzacions per obrir farmàcies o de transport públic, que són exemples d'autoritzacions mixtes. En relació amb les primeres, per obtenir-ne una s'exigeix posseir el títol de llicenciat en Farmàcia, al mateix temps que es té en compte si l'establiment físic on es pretén dur a terme l'activitat compleix els requisits de població i distàncies (art. 2.4 de la Llei 16/1997, de 25 d'abril, de regulació de serveis de les oficines de farmàcia). L'atorgament de les autoritzacions de transport públic està condicionat, entre d'altres, al fet que l'empresa sol·licitant acrediti tenir nacionalitat espanyola (o d'algun altre estat membre de la Unió Europea) i disposar d'un o més vehicles matriculats a Espanya, segons l'article 43 de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres.

64. També es pot distingir entre autoritzacions reglades i discrecionals: són **reglades** quan la norma detalla els requisits que s'han de complir per atorgar-les, de manera que l'Administració només s'ha de limitar a comprovar-ne l'observança, sense cap marge de decisió per concedir-les o denegar-les (p. ex. les llicències urbanístiques). La gran majoria de les autoritzacions són reglades; de fet, l'autorització en si s'ha considerat sempre paradigma d'acte reglat. Són **discrecionals** quan la norma no detalla res en el sentit que s'ha exposat abans, sinó que opta per deixar a l'òrgan administratiu un marge d'apreciació i valoració (*supra* § 5.15), com succeeix amb la llicència d'armes,

regulada en l'article 99 del Reial decret 137/1993, de 29 de gener, pel qual s'aprova el Reglament d'armes.

65. Finalment, les autoritzacions poden ser il·limitades o limitades: les de nombre **il·limitat** són les ordinàries, a causa, entre altres, del caràcter reglat també general a què s'ha al·ludit, que obliga l'Administració a concedir-ne tantes com sol·licituds presentades que compleixin els requisits necessaris (p. ex. llicències d'obres, permisos de conduir, etc.). Les **limitades** a un determinat nombre, quan afecten activitats econòmiques, estan avui delimitades, especialment per mor de la normativa liberalitzadora que disposa que només es pot restringir el nombre d'autoritzacions quan estigui justificat per l'escassetat de recursos naturals o impediments tècnics inequívocs, i cal seguir un procediment concurrencial que garanteixi la imparcialitat i transparència (art. 8 de la Llei 17/2009 ["Llei Paraigua"]). Un exemple d'autoritzacions limitades per a l'exercici d'activitat empresarial és el de les llicències municipals de taxi (per exemple: art. 7.3 de la Llei basca 2/2000, de 29 de juny, de transport públic urbà i interurbà de viatgers en automòbils de turisme).

66. L'operativitat de les autoritzacions difereix segons si es projecten o no sobre **activitats de contingut econòmic** (com les de serveis). Per a aquestes activitats sí que existeix un règim jurídic mínim i general, que contenen la DSMI i les lleis estatals per transposar-la (*supra* § 22.7). En l'àmbit de les activitats de serveis, l'ordenament jurídic ha passat de servir-se de l'autorització per habilitar l'inici de qualsevol activitat privada a relegar-la, gairebé per complet, i ha cedit el total protagonisme a les tècniques de control *ex post*. Segons la normativa europea liberalitzadora només es pot supeditar l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici a un règim d'autorització quan: 1) **no sigui discriminatori**; 2) la **necessitat** d'aquest règim estigui justificada per una raó imperiosa d'interès general; i 3) l'objectiu perseguit no es pugui assolir mitjançant una **mesura menys restrictiva**, perquè un control *a posteriori* es produiria massa tard per ser eficaç (art. 9 DSMI).

67. En l'actualitat, d'acord amb aquesta substitució de les autoritzacions per **instruments de control *ex post***, si n'hi ha prou amb una comunicació o una declaració responsable, l'accés a una activitat de serveis o l'exercici d'aquesta activitat no es pot subjectar a un règim d'autorització (art. 6 de la "Llei paraigua") perquè, amb caràcter general, l'exercici d'activitats no se sotmet ja a mitjans de control preventiu (art. 84 bis LBRL). Hi ha una excepció: que quedi justificat per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient, o quan, per escassetat de recursos naturals, utilització de domini públic, existència d'impediments tècnics inequívocs o en funció de l'existència de serveis públics sotmesos a tarifes regulades, el nombre d'operadors econòmics del mercat sigui limitat.

68. Existeix, a més, una **reserva de llei** en la matèria —excepte que l'autorització sigui exigida en una norma comunitària o un tractat internacional, que serà suficient amb un reglament— i l'obligació de motivar (per crear un règim autoritzatori previ) que es respecten els principis de **necessitat i proporcionalitat** (art. 17 LGUM). Els procediments i tràmits per obtenir autoritzacions "han de tenir caràcter reglat, ser clars i inequívocs, objectius i imparcials, transparents, proporcionats a l'objectiu

d'interès general i donar-se a conèixer amb antelació" (art. 6 Llei Paraigua). D'altra banda, queden subjectes a un règim general de **silenci positiu** i tenen una vigència, en principi, **indefinida** —tret que el nombre d'autoritzacions disponibles sigui limitat o es pugui justificar la limitació de la durada perquè hi ha una raó imperiosa d'interès general.

3.2.6. Les comunicacions i declaracions responsables

69. Una vegada reduït l'àmbit de l'autorització administrativa, per efecte de la **liberalització** experimentada en múltiples sectors de l'activitat econòmica (*supra* § 22.7), el règim d'intervenció gira al voltant d'altres figures: la comunicació i la declaració responsable. Aquestes dues tècniques —que, abans de la DSMI, recollia l'ordenament jurídic com a alternativa a l'autorització en àmbits molt delimitats, quasi residuals— es reinventen i s'arriben a erigir en el model successor: el de control *a posteriori*. La seva minsa regulació la conté, bàsicament, la LPAC.

70. L'article 69 LPAC defineix la **declaració responsable** com "el document subscrit per un interessat en què manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix amb els requisits establerts a la normativa vigent per obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació que així ho acredita, que la posarà a la disposició de l'Administració quan li sigui requerida, i que es compromet a mantenir el compliment de les obligacions anteriors durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici esmentat". Tot seguit, es defineix la **comunicació** com el "document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració Pública competent les seves dades identificatives o qualsevol altra dada rellevant per iniciar una activitat o exercir un dret". La Llei qualifica totes dues figures de "**documents**" que produeixen l'efecte de permetre, des del dia que són presentats, l'exercici d'un dret o activitat per temps indefinit. Com que són actes de l'interessat, no de l'Administració, no entren, en cap cas, en la categoria —i el règim jurídic— dels actes administratius.

71. Aquests documents que presenta el particular, en sentit estricte, tampoc no prenen forma de sol·licitud; com a mínim, no en els termes que preveu la LPAC. No tenen el mateix contingut ni efectes. El nucli d'una sol·licitud el constitueix el *petitum*, allò que es demana a l'Administració; i la finalitat és que sigui resolt de manera favorable després de confrontar-ho amb la legalitat i l'interès general. El nucli d'una comunicació és una *admonitio* (traducció llatina del terme "advertiment") i la finalitat és tan sols informativa, de **manifestació o posada en coneixement** de determinada informació a l'Administració. El particular no espera, doncs, que resolgui res. Compleix tan sols l'obligació que té de transmetre una sèrie de dades, perquè l'Administració pugui, alhora, complir la tasca, al principi, de registrar-les i, amb posterioritat, controlar la veracitat i la legalitat de l'activitat. En efecte, en el règim de comunicació i declaració responsable el subjecte tan sols informa, és a dir, fa saber a l'Administració que iniciarà una activitat, sense pretendre cap resposta, ni favorable ni desfavorable. No hi ha, amb caràcter previ, obligació administrativa ni de controlar ni vetar ni

resoldre ni notificar. L'actuació del particular queda **legitimada directament per la llei** i no per un acte administratiu.

72. La variant de la tècnica de la comunicació que hi havia **abans de la normativa liberalitzadora** que va introduir la DSMI tenia una eficàcia diferent. Les activitats es podien iniciar i exercir els drets després que transcorregués un temps (quinze dies o trenta, en general) des que es presentava, termini durant el qual l'Administració es podia pronunciar, tot i que només per oposar-s'hi. L'eficàcia no era la immediata per la qual avui aposta la regulació de la LPAC, sinó diferida o sotmesa a veto o reserva d'oposició. Quant a l'institut de la declaració responsable, també hi havia exemples anteriors a les modificacions que causa la DSMI. S'havia utilitzat, però no en el context de l'inici d'activitats, sinó d'exercici de drets, com el de contractar amb l'Administració o de ser beneficiari d'una subvenció, i s'atorgava naturalesa probatòria a aquesta senzilla manifestació del particular. Podem dir que —fos o no la voluntat del legislador— en l'actualitat conviuen pacíficament en el nostre ordenament jurídic el model actual i el tradicional tant de comunicacions com de declaracions responsables.

73. D'exemples de la **versió tradicional de la comunicació** —denominada, en concret, "comunicació prèvia"—, n'hi havia en normativa de molt diversa índole, tant estatal com autonòmica. A Catalunya, el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, va impulsar la substitució del règim de llicències pel de comunicació prèvia respecte de l'execució de determinades obres; i l'avui derogada Llei catalana 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, ho va utilitzar per l'exercici de les activitats de menys incidència en el medi. L'article 8 de la Llei 9/2003, de 25 d'abril, per la qual s'estableix el règim jurídic de la utilització confinada, alliberament voluntari i comercialització d'organismes modificats genèticament, va instaurar un règim de comunicació prèvia; i el mateix any la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions (després derogada per la Llei 9/2014, de 9 de maig, general de telecomunicacions, i avui substituïda per la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions), va prescriure l'obligació dels interessats, en l'explotació d'una determinada xarxa o en la prestació d'un determinat servei, de notificar amb caràcter previ l'inici de l'activitat a la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions. El mateix succeeix amb els exemples de **declaració responsable**. La Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, abans de la reforma del 2009, establia que el compliment de les exigències reglamentàries en matèria de seguretat industrial es podia provar, entre d'altres, amb una declaració del titular de les instal·lacions. En matèria de subvencions, l'art. 13 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, sempre ha permès, quan no es pugui fer per altres mitjans, demostrar mitjançant aquest instrument que no s'incorre en una prohibició per ser beneficiari o entitat col·laboradora. De la mateixa manera, en la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, igual que en l'actual (art. 140 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic), el compliment dels requisits per ser licitador s'acreditava mitjançant una declaració responsable.

4. EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DECLARACIÓ RESPONSABLE I LA COMUNICACIÓ, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERÈNCIA ALS SEUS "MOMENTS PROCEDIMENTALS"

4.1. Moment anterior a la presentació: relacions entre particular, Administració i altres subjectes

74. Amb caràcter previ a la presentació de comunicacions i declaracions responsables, podem dir que hi ha tota una sèrie d'activitats que **relacionen el comunicant o declarant amb l'Administració** pública, ja sigui l'actuant o ja sigui una altra de caràcter sectorial. Sovint el particular ha d'acompanyar la seva comunicació o

declaració de certs informes (de caràcter urbanístic, sanitari…), de l'acreditació que se sotmet a instruments de protecció ambiental, justificacions del pagament de taxes o, fins i tot, de l'obtenció d'altres títols habilitants (p. ex. autoritzacions sectorials, com la de costes). Tots aquests documents —juntament amb el model de comunicació i declaració— constitueixen documentació obligatòria, que anomenarem "**documentació administrativa**".

75. D'altra banda, hi ha l'activitat que **relaciona el particular amb altres subjectes privats**. S'han d'adjuntar a la comunicació i declaració una sèrie de documents i certificats —**"documentació tècnica"**—, la finalitat dels quals és constatar que l'activitat s'adequa a la legalitat: a les condicions de seguretat, salubritat, accessibilitat, confortabilitat, etc. en què aquesta es descompon. És el particular qui en gestiona l'obtenció i recorre al sector privat habilitat, ja sigui un tècnic competent en la matèria (p. ex. un arquitecte), ja sigui una entitat acreditada amb funcions de certificació, depenent dels requisits el compliment dels quals ha de provar. En aquests documents es plasma el control previ de l'activitat i constitueixen l'autocontrol que la norma exigeix abans de presentar la comunicació o la declaració responsable. Per tant, hi ha un control previ de les activitats sotmeses a aquestes tècniques abans d'exercir-les. La novetat és que aquest control previ no el fa l'Administració, sinó que la gestió i l'execució material es trasllada a l'àmbit privat, les activitats del qual —p. ex. l'emissió de certificats de conformitat— adquireixen una indubtable rellevància juridicopública, ja que substitueixen el control administratiu previ, a l'autorització.

76. Aquesta **distinció entre documentació administrativa i tècnica** no és intranscendent, perquè la utilitzen diferents normes per separar la responsabilitat del particular o titular de l'activitat i del tècnic que la subscriu, com es pot observar en l'article 9 de la Llei balear 7/2013, de 16 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats.

4.2. Moment de presentació: en especial, l'eficàcia

77. La Llei estableix que totes dues figures comparteixen l'efecte de permetre, des del dia que es presenten, exercir un dret o activitat (**eficàcia immediata**), per temps indefinit (**eficàcia indefinida**). Com a supòsit excepcional, es preveu la possibilitat de presentar una comunicació amb posterioritat a l'inici de l'activitat, quan la legislació corresponent ho prevegi de manera expressa. Així, veiem que, en introduir-se en la LPAC, no s'ha apostat per la configuració tradicional de les comunicacions: les sotmeses a veto o d'efecte diferit. Les comunicacions i declaracions, per ser eficaces, s'han de presentar en qualsevol dels **llocs** que preveu la LPAC, i es pot fer per mitjà d'un **representant**, que, en tot cas, ha d'acreditar aquesta representació.

78. L'article 69.4 LPAC es refereix a les circumstàncies que converteixen en **ineficaç** la comunicació o declaració, i que, per tant, donen lloc al **cessament de l'activitat**, des del moment en què l'Administració en té constància; i vincula a la concurrència d'aquestes circumstàncies, a més de la ineficàcia, altres conseqüències: 1) possibles responsabilitats penals, civils o administratives que escaiguin; 2) possibilitat que l'Administració obligui a restituir la situació jurídica al moment previ al

reconeixement o a l'exercici del dret o a l'inici de l'activitat corresponent; i 3) la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte durant un període de temps determinat, si així es determina.

79. Les circumstàncies esmentades que poden determinar la ineficàcia de la comunicació o declaració responsable són tres. ***a*) La no presentació** davant l'Administració competent de la comunicació o declaració. Aquí també tindria cabuda el supòsit que la comunicació o declaració que presenta el particular conté algun defecte o imprecisió i, tot i ser requerit per esmenar-lo, no ho fa. En aquest cas, les normes opten per tenir per no presentada la comunicació i la declaració i, per tant, ens trobem davant una activitat que s'exerceix sense tenir-les i que, en conseqüència, ha de cessar. ***b*) La no presentació de la documentació** que sigui, si escau, requerida per acreditar el compliment del que es manifesta en la declaració responsable. I ***c*) la inexactitud, falsedat o omissió,** de caràcter essencial, en qualsevol dada, manifestació o document que acompanyi o s'hi incorpori a una declaració responsable o comunicació. En aquest tercer supòsit, partim del fet que la declaració o la comunicació sí ha estat presentada convenientment, però hi ha un vici essencial en el seu contingut.

80. La Llei defuig donar un tractament jurídic diferenciat als tres tipus de vicis i, amb això, n'equipara la gravetat i obvia aspectes distintius rellevants, com pot ser la presència d'intencionalitat. Amb l'objectiu d'adoptar mesures proporcionals a les circumstàncies que es donin, el cessament de l'activitat s'hauria de reservar per a vicis en els quals es generi algun tipus de risc. Una configuració legal poc acurada del que cal entendre per "essencial" i que doni lloc a interpretacions més o menys obertes d'aquest concepte pot contrariar els principis d'especificació i seguretat jurídica.

4.3. Moment posterior a la presentació: deure de control formal, material i inspecció de l'Administració

81. Des del moment en què les activitats s'inicien sense el control previ de l'Administració, tota intervenció pública té, per força, un caràcter *ex post*. Ara bé, els efectes favorables per a l'interessat, que deriven de presentar la comunicació o declaració responsable, ho són sense perjudici de les facultats que té l'Administració. Pot haver desaparegut el seu control *ex ante*, però no ha de passar per alt que la recepció en seu administrativa d'una comunicació o declaració inaugura les potestats públiques de **comprovació, control i inspecció**, només enunciades a l'article 69.3 LPAC. Quines actuacions se succeeixen després d'haver presentat la comunicació i la declaració responsable? La LPAC no ho concreta, i la LBRL tampoc no aporta gaire llum, ja que es limita a dictaminar que, quan l'exercici d'activitats no necessita una autorització habilitant i prèvia, les entitats locals han d'establir i planificar els procediments de comunicació necessaris, així com els de verificació posterior sobre el compliment dels requisits necessaris per exercir-les (art. 84 ter).

82. A pesar que el control *ex post* ocupa una posició nuclear en el nou sistema interventor, el nivell de concreció sobre com s'ha d'articular i quin tipus d'actuacions comprèn és molt escàs, insuficient i, per tant, no és en absolut proporcional al paper destinat a tenir. El legislador ha optat per deixar marge de maniobra a cada

administració a l'hora de configurar l'exercici de les seves potestats de control. No obstant això, com que no defineix en quines consisteixen ni esbossa unes pautes procedimentals mínimes, això ha propiciat una considerable varietat, difícil de sistematitzar. Així i tot, la realitat ens mostra el que podríem considerar un comú denominador en les diferents regulacions. S'observa que el control posterior, entès en sentit ampli, pot ser descompost en les tres modalitats següents: comprovació o control formal o documental, control substantiu o material, i inspecció.

83. En aquest context, és imprescindible destacar el paper de les **entitats col·laboradores de l'Administració**: poden actuar tant a càrrec del particular, en el moment de certificar que les seves activitats s'adeqüen a l'ordenament jurídic (relació *inter privatos*), com en un moment ulterior, a càrrec de l'Administració, en l'exercici de funcions de control posterior que té encomanades (col·laboració publicoprivada en l'exercici de funcions públiques). El recurs a aquests organismes constitueix una cobertura tant per al particular com per a l'Administració, ja que permet traslladar-los part de responsabilitat, en el cas que les activitats que certifiquen o controlen ocasionin un perjudici.

84. La comprovació o el control formal se sol concebre com l'examen merament documental de la comunicació o la declaració responsable: que inclogui les dades i els documents necessaris, a més de verificar que l'activitat està sotmesa a aquests règims (i no, per exemple, a l'autoritzatori). A pesar que la Llei no ho diu de manera expressa, el control formal porta sempre aparellada la possibilitat d'esmenar, en el termini genèric de deu dies (art. 68 LPAC), la comunicació o la declaració presentada (*supra* § 15.55). En principi, si després d'aquest examen es considera incompleta o incorrecta la documentació, s'informa l'interessat perquè la completi o corregeixi. En el cas que se li notifiqui de manera correcta aquesta circumstància i el titular de l'activitat en faci cas omís en el termini atorgat, segons van resoldre primerencament els tribunals (STSJ de 10 d'octubre de 2013, ECLI:ES:TSJAND:2013:12827), s'ha de tenir per no presentada la comunicació o declaració i, per tant, l'activitat —que ja podria estar en funcionament (recordem l'eficàcia immediata)— ha de cessar. Algunes normes, com les lleis que s'esmenten en el paràgraf següent, prescriuen la suspensió de les activitats després del requeriment administratiu d'esmena.

85. Quan es tracta de **defectes poc rellevants o no essencials**, no queda justificada aquesta suspensió, atesa la finalitat per la qual s'introdueixen tant la comunicació com la declaració responsable (eliminació de traves administratives i burocràtiques, simplificació, etc.), i aquesta concepció ha anat calant, a poc a poc, en les disposicions normatives. Un exemple paradigmàtic el trobàvem a la Llei catalana 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa, que establia el denominat "procediment d'esmena", com una de les aportacions més valuoses. Avui l'article 43.4 de la Llei catalana 18/2020, de 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica, estableix que l'inici de la tramitació del procediment de comprovació de requisits materials comporta la suspensió cautelar de l'activitat de manera immediata només si existeix risc per a les persones, els béns o el medi ambient.

86. Després del control formal o documental, l'Administració ha de dur a terme el **control material o substantiu**. D'aquest control, tampoc no hi ha una única configuració normativa, malgrat la importància que té, perquè és el que entra de ple en el desenvolupament de l'activitat. És el resultat de la tasca de comprovació i d'informe dels serveis corresponents que valoren els aspectes urbanístics, mediambientals, sanitaris, de seguretat, etc. L'Administració ha de comprovar que el particular duu a terme les seves activitats d'acord amb la normativa general i sectorial aplicable, i ha

d'adoptar les mesures que consideri oportunes per assegurar que s'ajusta a la legalitat. El control material es pot concebre com a **puntual o periòdic** i, dins d'aquest últim tipus, algunes disposicions prescriuen no sols que sigui executat per l'Administració, sinó que l'emprengui o gestioni el mateix particular, que, de nou, pot recórrer, si escau, al sector professional habilitat.

87. Finalment, hi ha **la inspecció.** L'exercici de la potestat inspectora s'exerceix dins dels paràmetres habituals (*supra* § 22.38). És a dir, pot obeir a una planificació general, a una d'específica, o pot ser activada per donar resposta a denúncies formulades per tercers; això, sense oblidar que és una potestat que, en qualsevol moment, pot exercitar l'òrgan que la té atribuïda. L'Administració, en conseqüència, ha de planificar l'activitat d'inspecció de les activitats sotmeses a comunicació o declaració responsable. És a dir, ha d'elaborar, aprovar i executar correctament un pla inspector (*supra* § 22.28). Aquest pla, com no pot ser d'una altra manera, l'ha de dissenyar considerant els recursos que té. Així, si l'actuació administrativa d'inspecció s'ajusta amb rigor al pla, en cas de danys produïts per aquest tipus d'activitats, es dificulta que un tribunal pugui apreciar responsabilitat patrimonial de l'Administració.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

Luis JORDANA DE POZAS, "Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), pàg. 41-54.

Otto MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlín, 1896.

Oreste RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I - Concetto e natura*, Utet e F.lli Bocca, Torí (Itàlia), 1894.

5.2. Bibliografia complementària recomanada

Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

José ESTEVE PARDO, *Estado garante: idea y realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

Manuel IZQUIERDO CARRASCO, "COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17 (2022), pàg. 6-30.

Manuel REBOLLO PUIG, "La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54 (1999), pàg. 247-282.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, *Régimen de comunicación e intervención ambiental. Entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Atelier, Barcelona, 2003.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, *Régimen jurídico de la Seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, "Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local", *Anuario de Gobierno Local*, Madrid-Barcelona, 2009.

Mariola RODRÍGUEZ FONT, "Técnicas de control en la transposición de la Directiva de Servicios: comunicación previa y declaración responsable", a Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2012, pàg. 81- 98.

Marc TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, València, 2003.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Sujetos privados en las comunicaciones previas y declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (2014), pàg. 29-70.