

**INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN LA
LLIBERTAT I PROPIETAT DEL CIUTADÀ
(II): CONTROLS *EX ANTE* I *EX POST***

Clàudia Gimeno Fernández
Dret Administratiu II (2019-
2020)

TIPUS DE TÈCNIQUES D'INTERVENCIÓ

TÈCNIQUES LIMITATIVES DE DRETS

- Potestats limitatives i prestacions forçoses
- Imposició de deures

TÈCNIQUES DE CONDICIONAMENT

- Autoritzacions
- Declaracions responsables
- Comunicacions prèvies

TÈCNIQUES DE VIGILÀNCIA I INSPECCIÓ

ALTRES TÈCNIQUES

- Informació
 - Identificació
 - Deures formals i documentals
 - Deures de comunicació
- Sancions
- Tècniques d'ordenació de relacions juridicoprivades
 - Activitat registral
 - Activitat de formalització i control de negocis privats
 - Activitat arbitral

ÍNDEX

1. Les limitacions administratives de drets
 - Concepte i classes
 - Potestats limitatives i prestacions forçoses
 - Imposició de deures
2. La delimitació administrativa de drets privats
3. La intervenció administrativa *ex ante* sobre l'activitat privada
 - Les autoritzacions
 - Les comunicacions prèvies i les declaracions responsables
4. La intervenció administrativa *ex post* sobre l'activitat privada: activitats d'inspecció

LES LIMITACIONS ADMINISTRATIVES DE DRETS

Tècniques de disminució o privació de situacions actives o favorables, que minoren el seu contingut → Potestats limitatives i prestacions forçoses + delimitació administrativa

Tècniques de creació o ampliació de contingut de situacions jurídiques desfavorables o passives → Imposició de deures

LES LIMITACIONS ADMINISTRATIVES DE DRETS

POTESTATS LIMITATIVES

- A través d'aquestes se suprimeixen en la seua integritat, mitjançant decisions administratives, titularitats específiques de drets subjectius que formen part del patrimoni dels subjectes privats.
- Supòsits típics:
 - Expropiacions (llicó 4)
 - Transferències coactives de béns de naturalesa no expropiatòria
 - Subrogacions reals forçoses (reparcel·lacions urbanístiques)
 - Vendes forçoses
 - Comissos
- S'indemnitzen o no?

LES LIMITACIONS ADMINISTRATIVES DE DRETS

PRESTACIONS FORÇOSES

- Necessitat jurídica de realitzar una determinada conducta, de fer o de no fer, que el sistema normatiu estableix en benefici o per a la utilitat de l'AP, la qual té el poder d'exigir-la.
- Base: llei o norma reglamentària dictada per a desplegar-la (art. 31.3 CE).
- Supòsits típics:
 - Prestacions personals: obligació de fer o no fer prestacions per a l'extinció d'incendis forestals (art. 12 Llei incendis forestals)
 - Prestacions reals: obligació de donar.
 - RG: lliurament de diners: obligacions tributàries i quotes a la SS.
 - Altres: dipòsit legal de llibres i impresos (lliurament gratuït) pels editors.
- S'indemnitzen?

LES LIMITACIONS ADMINISTRATIVES DE DRETS

IMPOSICIÓ DE DEURES

- Necessitat jurídica de realitzar una conducta, de fer o no fer, que s'imposa en benefici de la col·lectivitat en general.
- RG: no indemnització.
- Han de formular-se en les lleis o per l'Administració:
 - **Via reglamentària**, si l'Administració compta amb habilitació suficient en la llei.
 - S'imposen al subjecte privat deures i a l'AP potestats per a assegurar-ne el compliment (intimidatòria, de requeriment o sancionadora).
 - **Mitjançant actes administratius** → **ordres**: restricció de llibertat imposant una conducta activa o posició passiva.
 - No aclareix, recorda o concreta el contingut d'un deure prèviament establert per la norma sinó que el crea o constitueix per si mateixa.
 - Exigeixen habilitació legal, però en aquestes normes no hi ha clarament definit un deure sinó un objectiu a aconseguir o una potestat general, i se'n confia la realització a l'AP.
 - Tipus:
 - Singulars o generals
 - Positives o mandats i negatives o prohibicions
 - Preventives, directives o repressives.

LA DELIMITACIÓ ADMINISTRATIVA DE DRETS

Eliminació, per part de l'Administració, de facultats d'un dret subjectiu → Necessari distingir:

- **Delimitació:** fixació del contingut normal del dret, exclusió general i permanent d'algunes facultats.
 - Mitjançant lleis o reglaments (plans urbanístics, p. ex).
- **Limitació:** eliminar parcialment algun dels seus continguts *a priori* normals, sempre que concórreguen determinades circumstàncies especials.
 - Tres vies:
 - Prohibir una manera concreta d'exercici del dret (p. ex. limitació de permanència en llocs públics en cas d'alteració de la seguretat ciutadana – art. 17 LOEC)
 - Privar d'alguna de les facultats integrants del contingut del dret (p. ex. intervenció d'indústries en cas d'estat d'alarma, art. 11.c) LOEAES)
 - Imposar deures especials o requisits positius per a l'exercici d'un dret (p. ex. obligació de prestar fiança per a empreses que realitzen serveis de transport discrecional 56 LOTT).
 - Règim jurídic:
 - Pot preveure's directament per la norma o bé a decisió d'autoritats administratives.
 - Apliquen, amb molt de rigor, els principis de legalitat, proporcionalitat, etc.
 - Indemnització: RG no. Excepte: limitacions singularitzades que suposen una ruptura del principi d'igualtat davant les càrregues públiques i que excedisquen els paràmetres d'incomoditat assenyalats. Cas per cas.

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE* SOBRE L'ACTIVITAT PRIVADA

Tècniques mitjançant les quals es condiciona l'exercici d'una activitat a un examen per part de l'Administració del compliment de determinats requisits legals

Quins tipus de tècniques existeixen?

- 1. AUTORITZACIONS**
- 2. DECLARACIONS RESPONSABLES**
- 3. COMUNICACIONS PRÈVIES**

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- Acte pel qual l'Administració comprova i declara que l'activitat que es pretén realitzar no produeix lesió a l'interès públic
- Denominacions: permisos, llicències, habilitacions, acreditacions, inscripció en registres, etc.
- Sense un règim jurídic general o bàsic
 - Autoritzacions de les activitats econòmiques: **Directiva 2006/123 CE, sobre la lliure prestació de serveis en el mercat interior.**
 - Llei 17/2009, sobre Lliure Accés a les Activitats de Serveis i el Seu Exercici, i la Llei 25/2009 (òmnibus), que adapta nombroses lleis sectorials a la Directiva.
 - LGUM (Llei 20/2013), que generalitza principis i regles bàsiques de la Directiva.
 - Normativa autonòmica

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- Acte pel qual l'Administració comprova i declara que l'activitat que es pretén realitzar no produeix lesió a l'interès públic
- Denominacions: permisos, llicències, habilitacions, acreditacions, inscripció en registres, etc.
- Sense un règim jurídic general o bàsic
 - Autoritzacions de les activitats econòmiques: **Directiva 2006/123 CE, sobre la lliure prestació de serveis en el mercat interior** (<https://www.boe.es/doue/2006/376/100036-00068.pdf>).
 - Llei 17/2009, sobre Lliure Accés a les Activitats de Serveis i el seu Exercici i la Llei 25/2009
 - (òmnibus) que adapta nombroses lleis sectorials a la Directiva
 - LGUM (Llei 20/2013), que generalitza
 - Normativa autonòmica

AUTORITZACIONS → CARÀCTER EXCEPCIONAL:

- Per llei
- Requisits: necessitat i proporcionalitat

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- **Classes:**
 - Personals o reals
 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-17351>
 - Reglades o discrecionals
 - Simples o operatives

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- Règim jurídic
 - Requisits establiment d'una autorització (legalitat, no discriminació, necessitat i proporcionalitat).

La proporcionalitat i la necessitat concorreran (art. 17.1 de la LGUM):

- Per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient del lloc concret no poden salvaguardar-se mitjançant la presentació d'una declaració responsable o d'una comunicació.
- Si instal·lacions o infraestructures físiques necessàries són susceptibles de generar danys sobre el medi ambient i l'entorn, la seguretat o la salut i el patrimoni historicoartístic i no poden salvaguardar-se mitjançant la presentació d'una decl. resp. o d'una comunicació.
- Quan el nombre d'operadors econòmics del mercat siga limitat per l'escassetat de recursos naturals, la utilització de domini públic, l'existència d'inequívocs impediments tècnics o l'existència de serveis públics sotmesos a tarifes regulades.

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- Règim jurídic
 - Requisits establiment d'una autorització (legalitat, no discriminació, necessitat i proporcionalitat).
 - Criteris per a atorgar-ne (arts. 10.2, 14 i 15 Directiva i 9 i 11 Llei 17/2009)
 - No discriminatoris, proporcionats i justificats (raó imperiosa d'interès general*)
 - Clars i inequívocs
 - Objectius, transparents i accessibles
 - No poden incloure:
 - L'obligació d'obtenir avals o d'haver exercit prèviament l'activitat
 - Requisits quantitatius o territorials*
 - Requisits econòmics
 - Requisits relacionats amb la forma jurídica del prestador o el K social mínim *
 - L'obligació de disposar de diversos establiments*
 - Requisits relacionats amb la composició de la plantilla*
 - Restriccions a la llibertat de preus o l'obligació d'oferir o prestar altres serveis o productes

DIRECTIVA 123/2006, ART. 4:

«raó imperiosa d'interès general», raó reconeguda com a tal en la jurisprudència del Tribunal de Justícia, incloses les següents: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de seguretat social, la protecció dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de la política social i cultural;

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- Règim jurídic
 - Requisits establiment d'una autorització (legalitat, no discriminació, necessitat i proporcionalitat).
 - Criteris per a l'atorgament (arts. 10.2, 14 i 15 Directiva, i 9 i 11 Llei 17/2009)
 - Procediment d'atorgament:
 - Caràcter reglat, transparent
 - No dissuasiu (despeses i temps raonable)
 - Silenci positiu RG
 - No limitació nombre d'autoritzacions → només si escassetat de recursos naturals o de capacitats tècniques

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

AUTORIZACIONES

Artículo 12

Selección entre varios candidatos

▪ Régim jurídic

- Requisits establiment d'una autorització (necessitat i proporcionalitat).

- Criteris per a l'atoració (Llei 17/2009)

- Procediment d'atoració:

- Caràcter reglat, transparent

- No dissuasiu (de recursos i temps raonables)

- Silenci positiu RG

- **En cas de limitació del nombre d'autoritzacions**

1. Cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas que se pueden utilizar, los Estados miembros aplicarán un procedimiento de selección entre los posibles candidatos en el que se den todas las garantías de imparcialidad y de transparencia y, en concreto, se haga la publicidad adecuada del inicio, el desarrollo y la finalización del procedimiento.

2. En los casos contemplados en el apartado 1, la autorización se concederá por una duración limitada y adecuada y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará ningún otro tipo de ventaja para el prestador cesante o personas que estén especialmente vinculadas con él.

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

- Règim jurídic
 - Requisits establiment d'una autorització (legalitat, no discriminació, necessitat i proporcionalitat).
 - Criteris per a l'atorgament (arts. 10.2, 14 i 15 Directiva, i 9 i 11 Llei 17/2009)
 - Procediment d'atorgament
 - Contingut i vigència:
 - Àmbit territorial*
 - Duració*
 - Transmissibilitat
 - Vigència

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

AUTORITZACIONS

AUTORITZACIONS CONCURRENTS O CUMULATIVES !

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX ANTE*

DECLARACIONS RESPONSABLES I COMUNICACIONS PRÈVIES

- Art. 69 LPACAP
- **Declaració responsable:** document subscrit per un interessat en què manifesta que:
 - compleix els requisits establerts en la normativa vigent per a obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o per a exercir-lo;
 - disposa de la documentació que ho acredita, que la posarà a disposició de l'Administració quan li siga requerida;
 - es compromet a mantenir el compliment de les obligacions anteriors durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici esmentat.
- **Comunicació prèvia:** aquell document mitjançant el qual els interessats fan saber a l'Administració pública competent les seues dades identificadores o qualsevol altra dada rellevant per a iniciar una activitat o exercir un dret.
- Règim jurídic: escasses especificacions

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX POST* SOBRE L'ACTIVITAT PRIVADA: ACTIVITATS D'INSPECCIÓ

- Diferència amb vigilància: activitat material d'observació i control d'activitats privades amb la finalitat de prevenir i reprimir, si és el cas, les possibles alteracions o incompliments de la legalitat → Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat (RG).
- Inspecció: activitat formalitzada que té per finalitat verificar de forma preventiva o repressiva el compliment de deures o obligacions, o limitacions imposades per la normativa.
 - Art. 4.2 LRJSP: comprovar, verificar, investigar i inspeccionar els fets, actes, elements, activitats, estimacions i altres circumstàncies necessàries.
 - Necessàriament habilitada per normes amb rang de llei (és susceptible de limitar drets individuals i d'imposar càrregues i deures per a la ciutadania).
 - L'exercici implica l'exercici d'autoritat:
 - No pot ser objecte de gestió indirecta o contractació amb tercers.
 - No la poden portar a terme societats mercantils de capital públic.
 - Finalitats:
 - L'adopció d'una decisió administrativa (atorgament, modificació o revisió d'una autorització o concessió, la recaptació d'un deute tributari, la imposició d'una sanció, etc.).
 - A voltes, només per a millorar la informació que té l'AP sobre un assumpte o matèria.

LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA *EX POST* SOBRE L'ACTIVITAT PRIVADA: ACTIVITATS D'INSPECCIÓ

Cada norma (de l'Estat o les CA) imposa normes reguladores de cada tipus específic d'activitat inspectora. Però, amb caràcter general:

- Inspectors: facultat de requerir informació, d'exigir exhibir documents, de fer que els inspeccionats compareguen, d'entrada en finques, instal·lacions o recintes de propietat particular, anàlisi de mostres, visites d'inspecció, etc.
 - Inclús dades d'un subjecte en poder de tercers o d'altres AP: poden requerir-se dades econòmiques dels contribuents a les entitats financeres
 - Obligació de col·laboració (cal facilitar informes, inspeccions i actes d'investigació): art .18 LCAP
- Principi de contradicció i defensa en el procediment d'inspecció (no declarar en contra, etc.)
- Principi de proporcionalitat: actuacions de forma menys greu per als interessats
- Respectar drets fonamentals: intimitat, inviolabilitat del domicili i de les comunicacions i dret a la protecció de dades de caràcter personal → deure de secret dels inspectors
- Resultats inspecció: actes, que són firmades per funcionaris públics amb la condició d'autoritat, i que tenen valor probatori, sense perjudici de les proves en contra que puguin aportar els interessats

BIBLIOGRAFIA

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de derecho administrativo*, Civitas.

MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Derecho de la regulación económica*, lustel, 8 vol.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de derecho administrativo*, vol. II, lustel.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general*, lustel.