

# Les tècniques administratives de gestió del risc

---

*Estudi sobre l'activitat de les Administracions Públiques*

**Cristian Cimpureanu**

---

Tutor: **Juan Manuel Trayter Jiménez**

Universitat de Girona | Facultat de Dret | Grau en Dret | Curs 2021/2022

Maig del 2022

*A la Júlia i als meus pares,  
per la seva paciència i el seu suport.*

## **Llistat d'acrònims**

LASE	Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici
LEF	Llei d'Expropiació Forçosa
LGUM	Llei de Garantia de la Unitat de Mercat
LPACAP	Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques
LRAEPAR	Llei de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives
LRJSP	Llei del Règim Jurídic del Sector Públic
TRLUC	Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya

**RESUM:** Algunes de les activitats que pretenen exercir els particulars comporten riscos que, en moltes ocasions, no poden ser assumits, atenent a la potencial perillositat que suposa pels interessos de tercers i, sobretot, els interessos públics. En aquest sentit, aquest treball consisteix en l'estudi de les diferents tècniques i instruments que estan a l'abast de l'Administració Pública per tal d'exercir la seva funció de control, limitació i inspecció, amb la finalitat de delimitar l'anomenat "risc permès", les possibles conseqüències que poden sorgir a causa d'una mala gestió d'aquest risc o, simplement, de la falta d'exercici d'aquesta facultat de l'Administració, juntament amb l'anàlisi de tres àmbits en els quals la mateixa actua.

**Paraules clau:** Risc permès; control administratiu; autorització administrativa; declaració responsable; comunicació prèvia; simplificació administrativa; responsabilitat patrimonial, celebració municipal; urbanisme; impacte ambiental.

**RESUMEN:** Algunas de las actividades que pretenden ejercer los particulares comportan riesgos que, en muchas ocasiones, no pueden ser asumidas, atendiendo a la potencial peligrosidad que suponen para los intereses de terceros y, sobretodo, los intereses públicos. En este sentido, este trabajo consiste en el estudio de diferentes técnicas e instrumentos que están al alcance de la Administración Pública por tal de ejercer su función de control, limitación e inspección, con la finalidad de delimitar el denominado "riesgo permitido", las posibles consecuencias que pueden surgir a causa de una mala gestión de este riesgo o, simplemente, de la falta de ejercicio de esta facultad de la Administración, juntamente con el análisis de tres ámbitos en los que la misma actúa.

**Palabras clave:** Riesgo permitido; control administrativo; autorización administrativa; declaración responsable; comunicación previa; simplificación administrativa; responsabilidad patrimonial; celebración municipal; urbanismo; impacto ambiental.

**ABSTRACT:** Some of the activities that individuals intend to carry out involve risks that, on many occasions, cannot be assumed, due to the potential danger they pose to the interests of third parties and, above all, public interests. In this sense, this work consists of the study of different techniques and instruments that are within the reach of the Public Administration in order to exercise its control, limitation and inspection function, with the purpose of delimiting the so-called "permitted risk", the possible consequences that may arise from a bad management of this risk or, simply, from the lack of this power of the Administration, together with the analysis of three areas in which it acts.

**Key words:** Permitted risk; administrative control; administrative authorization; statement of responsibility; prior communication; administrative simplification; state liability; municipal celebration; urbanism; environmental impact.

## ÍNDEX

<b>1. INTRODUCCIÓ</b>	<b>6</b>
<b>2. L'AUTORITZACIÓ ADMINISTRATIVA I LA DETERMINACIÓ PARTICULAR DEL RISC PERMÈS</b>	<b>8</b>
2.1. EL RISC PERMÈS I L'ANOMENADA "SOCIETAT DE RISC"	8
2.2. L'AUTORITZACIÓ ADMINISTRATIVA COM A MITJÀ DE DETERMINACIÓ PARTICULAR DEL RISC PERMÈS	8
2.3. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU PER LA RESOLUCIÓ A TRAVÉS D'AUTORITZACIÓ ADMINISTRATIVA	11
2.4. DIFERÈNCIA ENTRE L'AUTORITZACIÓ O LICÈNCIA ADMINISTRATIVA I LA DECLARACIÓ RESPONSABLE O LA COMUNICACIÓ PRÈVIA	12
<b>3. EL CONTROL DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES SOBRE L'EVOLUCIÓ DEL RISC I LA POSSIBLE RESPONSABILITAT PATRIMONIAL</b>	<b>16</b>
3.1. SOBRE LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES	16
3.2. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL PER LESIONS CAUSADES PER SUBJECTES AUTORITZATS	19
3.3. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL PER LESIONS CAUSADES PER SUBJECTES NO INSPECCIONATS	21
<b>4. ANÀLISI DELS MECANISMES EMPRATS PER LES ADMINISTRATIVES PÚBLIQUES PER GESTIONAR EL RISC PERMÈS EN DIFERENTS ÀMBITS</b>	<b>23</b>
4.1. CONTROL ADMINISTRATIU PER A CELEBRACIONS MUNICIPALS	23
4.2. CONTROL ADMINISTRATIU PER A REALITZACIÓ D'OBRES	25
4.3. CONTROL ADMINISTRATIU PER A ACTIVITATS AMB IMPACTE AMBIENTAL	26
<b>5. CONCLUSIONS</b>	<b>28</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>30</b>

## 1. Introducció

L'activitat de les Administracions Públiques en matèria de seguretat és, actualment, una funció molt important que aquestes han de complir. Es tracta d'un aspecte relativament nou, el qual es troba en una clara expansió i que, a través de diferents tècniques i fórmules jurídiques, es troben regulant la vida quotidiana de les persones (Esteve Pardo, 2019).

En aquest sentit, el motiu d'haver escollit l'estudi d'aquest tema és una proposta del Consell de Poble<sup>1</sup> de l'Ajuntament del meu municipi: Santa Coloma de Farners. No obstant, abans d'entrar a detallar la proposta, cal exposar els antecedents de la mateixa, amb la finalitat de comprendre-ho de la manera correcta. Així doncs, com la majoria de pobles, la festa major és una de les celebracions més esperades de l'any. Durant aquell cap de setmana es realitzen diferents activitats organitzades per diferents entitats: una d'aquestes és el que es coneix, vulgarment, com a "barraques", en les quals es duen a terme actuacions musicals i es serveixen begudes i menjar, assistint-hi cada any milers de persones de les comarques gironines.

D'entrada, pot considerar-se normal i semblant a qualsevol altre poble, però Santa Coloma de Farners té la particularitat que el lloc en el qual es celebra aquesta activitat és el Parc de Sant Salvador, situat al peu de les muntanyes de Farners, separat de la resta del poble per la riera de Santa Coloma. Així doncs, només pot accedir-se al parc havent travessat un pont, el qual és l'únic punt de control dels agents municipals durant la festa: tot el que passa més enllà, és incontrolable.

A causa d'això, les últimes festes que es van celebrar abans de la pandèmia, a l'any 2019, van tenir uns resultats molt alarmants: múltiples baralles, diferents conflictes amb la organització i, inclús, amenaces amb armes blanques, entre d'altres. Atenent a aquests resultats, durant la reunió del Consell del Poble celebrat el dia 12 de març del 2020, es va proposar fer un canvi de lloc per la realització d'aquesta activitat, tractant-se l'alternativa d'una ubicació que permet fàcilment marcar un perímetre i, d'aquesta manera, poder controlar el risc que suposa la celebració de la mateixa.

Això va provocar un autèntic debat entre la gent del poble: d'una banda, alguns defensaven aquesta idea, sostenint que el canvi evitaria tots els conflictes que es produeixen durant les festes i, d'altra banda, alguns la van criticar durament, ja que consideraven que el lloc és un dels símbols del poble i la celebració en el mateix és el que la distingeix de la resta de festes majors.

---

<sup>1</sup> El "**Consell del Poble**" és una estructura permanent de caràcter territorial creada amb la finalitat de millorar els canals de participació i relació dels vilatans en els afers municipals (Ajuntament de Santa Coloma de Farners, 2013).

En aquest sentit, l'Ajuntament de Santa Coloma de Farners va tractar aquesta proposta amb molta cura, debatent-la en diverses reunions, ja que era evident que era una qüestió de risc que l'ens local havia de solucionar, en compliment de la seva funció en matèria de seguretat. No obstant, amb l'arribada de la pandèmia, la proposta va quedar aturada, doncs les prioritats, en aquell moment i de manera evident, eren unes altres.

Així doncs, aquest fet va despertar el meu interès en aquesta matèria, de manera que vaig començar a investigar i llegir alguns articles d'interès. La conclusió a la qual vaig arribar va ser que en la majoria de les activitats controlades per les Administracions Públiques, qualsevol que sigui l'àmbit territorial, hi apareixen diferents riscos. A partir d'aquesta idea, el resultat evident és que no existeix una situació sense risc (també anomenada "risc zero"), sinó que l'ens ha de realitzar una ponderació dels diversos riscos que pot assumir i, seguidament, establir la manera de gestionar-los, arribant al concepte de "risc permès". Tanmateix, Karsz (2010) sosté que *"la categoria de risc zero constitueix una fórmula contradictòria, ja que els dos termes co-existeixen d'una manera molt paradoxal: si el risc equival a zero, és inútil tractar sobre el mateix i, si realment es tractés d'un risc, llavors no tindrà una rellevància zero, una no importància"* (p. 15).

Havent analitzat els antecedents, es pot observar clarament que tot allò referent al risc està regulat molt vagament, de la mateixa manera que existeixen moltes incògnites que no sempre s'han definit de manera clara i precisa. Tenint en compte això, les preguntes que em formulo abans de realitzar aquest estudi són dues: d'una banda, de quina manera gestionen les Administracions Públiques aquest "risc permès" i, d'altra banda, quines són les conseqüències d'una mala gestió d'aquest risc. És evident que cada activitat tindrà les seves particularitats i que aquests criteris i instruments de gestió no seran els mateixos en una que amb una altra, però l'Administració Pública no pot tractar cada activitat de manera individual per establir aquest tipus de risc.

D'aquesta manera, la realització d'aquest estudi es durà a terme, d'una banda, a través de l'anàlisi de diferents àmbits controlats per les Administracions Públiques en aquest context, juntament amb els instruments que té al seu abast per gestionar aquests riscos i, d'altra banda, l'estudi de diferents supòsits en els quals podrà néixer la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques. En quant als àmbits mencionats anteriorment, els escollits són aquelles que, en la meva opinió, més ens afecten quotidianament sense tenir-ho molt present, també tenint en compte que també n'hi ha d'altres. Els investigats en aquest treball són les celebracions municipals, la realització d'obres i, finalment, l'afectació al medi ambient.

## **2. L'autorització administrativa i la determinació particular del risc permès**

### **2.1. El risc permès i l'anomenada “societat de risc”**

Ulrich Beck, un dels teòrics més destacats en les ciències socials, va ser el creador de la obra “*Risikogesellschaft*”, traduïda com a “Societat del risc”, una síntesis sociològica sobre una societat post-industrial, la qual el mateix autor considera que es posa en perill a sí mateixa. Aquest considera que la societat actual és fruit d'una transformació de la societat industrial amb la modernització: anteriorment, es repartia la riquesa, mentre que, actualment, es reparteixen riscos. En aquest sentit, Beck (2019) defineix el concepte de risc com a “*qualsevol de les conseqüències de l'aprofitament de la natura i els problemes derivats del desenvolupament tècnic-econòmic en un període en el qual la globalització és creixent: són riscos de la modernització*” (pp. 26-28).

A partir d'aquí, el següent pas és relacionar aquest concepte amb les Administracions Públiques. El nexce que uneix l'una amb l'altra és l'activitat de policia administrativa de les segones, la finalitat principal de la qual és la defensa i el rebuig dels riscos, per tal de mantenir l'ordre públic. D'aquesta manera, atenent a la premissa establerta per Beck, segons la qual convivim diàriament amb el risc, la funció principal de l'activitat de policia de les Administracions Públiques és gestionar aquest risc per tal d'evitar una situació en la qual aquest ordre públic es vegi perjudicat. En aquest sentit, veurem diferents tècniques o mesures que pren l'Administració a l'hora de realitzar aquesta funció de control, ja sigui *a priori*, amb l'autorització o llicència administrativa, com *a posteriori*, amb les declaracions responsables i les comunicacions prèvies.

### **2.2. L'autorització administrativa com a mitjà de determinació particular del risc permès**

Un dels instruments de control de les Administracions Públiques és l'autorització, que consisteix en un acte administratiu amb una finalitat concreta: habilitar l'exercici d'una activitat determinada que no es podria dur a terme sense l'existència d'aquesta vènia. Tanmateix, el Real Decret 1778/1994, de 5 d'agost, sobre el qual s'adeqüen a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPACAP, d'ara endavant), les normes reguladores dels procediments d'atorgament, modificació i extinció d'autoritzacions, estableix en el seu primer article:

“[...] s'entén per autoritzacions tots aquells actes administratius, qualsevol que sigui la seva denominació específica, pels quals, en ús d'una potestat d'intervenció legalment atribuïda a l'Administració, es permet als particulars l'exercici d'una activitat, prèvia

*comprovació de la seva adequació a l'ordenament jurídic i valoració de l'interès públic afectat.”*

Un dels elements característics que es pot extreure d'aquesta definició és l'existència d'una gran varietat d'autoritzacions, com per exemple les llicències, les acreditacions, els permisos, les homologacions, les habilitacions, entre d'altres. Tots aquests tipus d'autoritzacions tenen les característiques essencials que caracteritzen aquest acte administratiu, segons l'article 17.1 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM, d'ara endavant), que estableix el requisit del compliment dels principis de necessitat i proporcionalitat, havent d'acreditar-se d'una manera suficient.

Així doncs, seguint les instruccions de la definició, l'Administració permetrà o denegarà l'exercici de l'activitat que l'interessat pretengui exercir, establint si es compleixen les condicions que, en cada cas, siguin necessàries per garantir un ple compliment de la legalitat i, en aquest sentit, salvaguardar els interessos públics afectats. Això serà així sempre que aquestes condicions estiguin previstes a l'ordenament jurídic o, al menys, que no s'estableixin contràries pel mateix. D'aquesta manera, la normativa fixarà els límits màxims de risc, establint així uns requisits que s'hauran de complir per tal d'emetre l'autorització.

En definitiva, qualsevol decisió de l'Administració Pública que permet als particulars dur a terme una activitat que no està reservada per la mateixa entitat és una autorització administrativa. Es tractarà, d'aquesta manera, d'un acte administratiu que disposa d'un contingut merament declaratiu, que protegirà la realització d'una activitat que es justifica en la llibertat del particular, però que, prèviament, haurà d'estar aprovada i valorada per establir si es troba dins del risc permès (Esteve Pardo, 2019).

Finalment, és necessari destacar que hi ha diferents tipus d'autoritzacions administratives, essent possible classificar-les segons la seva transmissibilitat, el marge de decisió de les Administracions Públiques o la durada de l'exercici de l'activitat (Crespo Daza, 2012; pp. 46-48):

- Segons la seva transmissibilitat:
  - a) **Autoritzacions reals:** Són aquelles que s'atorguen en funció de l'activitat o objecte sobre les quals recauen, amb independència de qui és el titular, de manera que aquestes es poden transmetre. Un clar exemple seria una llicència de taxi, atenent a l'activitat i no a la persona que la du a terme (Sentència del Tribunal Suprem del 19 de març del 1997, FJ 2).
  - b) **Autoritzacions personals:** Són aquelles que es concedeixen a un determinat interessat, que reuneix les condicions exigides per ser-li atorgada, essent un clar

exemple el permís de conduir. No obstant, aquest tipus d'autoritzacions no són transmissibles.

- c) **Autoritzacions mixtes:** García de Enterría i Fernández (2002) estableixen que, en aquest cas, el centre d'atenció és doble, de manera que s'ajunten les limitacions dels dos tipus establerts anteriorment (pp. 145 i següents). Un clar exemple és l'autorització requerida per la creació de Bancs: l'exigència d'uns elements objectius, com per exemple la dotació d'un capital mínim, i d'uns elements subjectius, com per exemple els coneixements i experiència adequats dels membres del seu Consell d'Administració i dels seus Directors Generals.
- Segons el marge de decisió de l'Administració Pública (Sentència del Tribunal Suprem de 7 de febrer del 1987, FJ 4):
  - a) **Autoritzacions reglades:** Són aquelles les exigències de les quals ja venen establertes reglamentàriament, de manera que l'Administració Pública no hi tindrà marge de decisió en quant a l'atorgament de les mateixes. D'aquesta manera, l'autorització només consistirà en la comprovació del compliment dels requisits establerts legalment.
  - b) **Autoritzacions discrecionals:** Són aquelles les exigències de les quals no venen suficientment establertes per la normativa, de manera que aquesta deixa la seva concreció en cada cas a l'Administració Pública. Aquesta disposarà d'un marge de valoració per atorgar, amb o sense condicions, o denegar l'autorització.

No obstant, Santamaría Pastor (2002) considera que no hi ha autoritzacions absolutament reglades ni autoritzacions absolutament discrecionals, ja que en totes elles hi ha elements reglats i elements discrecionals, distribuïts en proporcions diferents segons cada cas (pp. 269 i següents).

- Segons la durada de l'exercici de l'activitat:
  - a) **Autoritzacions simples:** Són aquelles autoritzacions destinades a una activitat molt concreta, englobada en una situació singular, realitzada pel subjecte autoritzat i que, per tant, s'extingeix per la consumició de la mateixa autorització. Un clar exemple d'aquesta és la organització d'un concert de forma puntual en una via pública, essent el clar cas exposat a la introducció del treball.
  - b) **Autoritzacions de funcionament o operatives:** Aquestes, a diferència de les simples, permeten a l'autoritzat realitzar una activitat que perdurarà en el temps.

Un clar exemple és l'autorització administrativa que se li atribueix a un particular a obrir un petit negoci.

Així doncs, García de Enterría i Fernández (2002) sostenen que les autoritzacions simples pretenen controlar únicament l'activitat autoritzada i, com a màxim, acotar-la negativament dins d'uns límits determinats. En canvi, les autoritzacions de funcionament o operatives, a part de la funció primària de control, també procuren orientar positivament l'activitat del titular en la direcció prèviament definida pels plans o programes sectorials o bé, implícitament, per la pròpia norma aplicable en cada cas.

### **2.3. El procediment administratiu per la resolució a través d'autorització administrativa**

L'apartat e) de l'article 47.1 LPACAP preveu que és una causa de nul·litat de l'acte administratiu el supòsit en que aquests estiguin dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legal establert o de les normes que contenen les regles essencials per la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats. D'aquesta manera, l'autorització sempre haurà d'anar precedida d'un procediment administratiu. Tanmateix, cal destacar que aquest procediment haurà de ser simple i clar, seguin les indicacions de l'article 6 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (LASE, d'ara endavant):

*“Els procediments i tràmits per la obtenció de les autoritzacions a les quals es refereix aquesta Llei hauran 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. En qualsevol cas, hauran de respectar les disposicions recollides en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, sobre el Procediment Administratiu comú de les Administracions Públiques, així com garantir l'aplicació general del silenci administratiu positiu i que els supòsits de silenci administratiu negatiu constitueixin excepcions previstes en una norma amb rang de llei justificades per raons imperioses d'interès general.”*

Cal destacar que, en aquest cas, no està previst cap règim jurídic bàsic o general sobre les autoritzacions administratives, de manera que s'haurà d'atendre al tipus d'autorització i a la norma sectorial en la qual la mateixa es regula. No obstant, la normativa vigent ha anat apropant-se a la llibertat, és a dir, evitar el màxim de traves possibles per l'exercici de les activitat econòmiques, regulant-se els aspectes més bàsics en les lleis mencionades anteriorment (LPACAP, LASE i LGUM).

Així doncs, el procediment relatiu a l'autorització administrativa s'iniciarà sempre a instància de part, essent el propi particular interessat qui presentarà la proposta d'activitat, instal·lació o producte sobre el qual pretén l'autorització. La finalitat és que l'Administració, a partir de la informació obtinguda en la fase d'instrucció sobre el risc que suposa l'activitat en qüestió, pugui contrastar-la amb l'objectiu de fonamentar la resolució sobre la seva admissió o rebutj. En quant a la resolució, aquesta podrà tenir tres formes diferents:

- a) Atorgar l'autorització en la seva totalitat, considerant que es tracta d'una activitat que, o bé no genera cap risc, o bé suposa un risc permès.
- b) Denegar l'autorització, considerant que és inadmissible el risc permès o bé que pot arribar a suposar un perjudici per l'interès general.
- c) Atorgar l'autorització, sempre que es modifiqui o limiti alguns dels aspectes del projecte presentat per la part sol·licitant, ja que es consideren un suposat perjudici per l'interès general, en cas contrari.

En aquest cas, tal i com preveu l'article 6 LASE, el silenci administratiu serà positiu per regla general, considerant-se finalitzat, d'aquesta manera, el procediment administratiu (Moreu Carbonell, 2010). Exemples de les excepcions relatives al silenci administratiu positiu són l'àmbit urbanístic o industrial, en els quals s'entén que cal limitar aquest silenci, doncs els efectes d'aquest tipus d'activitat suposen un risc més elevat pels interessos públics o tercers.

Finalment, l'article 7 LASE estableix una durada il·limitada dels efectes de les autoritzacions administratives emeses. No obstant, això no implica que l'Administració no tingui la facultat de revocar la mateixa autorització en els casos d'incompliment de les condicions que van permetre la concessió d'aquesta. Tanmateix, cal tenir en compte els supòsits d'extinció que es poden donar en les autoritzacions administratives.

#### **2.4. Diferència entre l'autorització o llicència administrativa i la declaració responsable o la comunicació prèvia**

Unes altres tècniques o instruments de control administratiu envers l'exercici de les activitats dels sol·licitants, juntament amb el compliment dels requisits exigits per les mateixes, són la declaració responsable i la comunicació prèvia. Aquestes són uns actes jurídics desenvolupats sota la responsabilitat del mateix emissor, estant subjectes a un control administratiu posterior. Inicialment, cal destacar que ambdues eines estan regulades, amb caràcter general, a l'article 69 LPACAP.

En aquest sentit, el tret característic d'aquests instruments és la reducció de l'exigència d'aportació documental davant l'Administració competent. Amb altres paraules, l'interessat ja no haurà de presentar la documentació requerida per la normativa referent, sempre que declari el compliment dels requisits que la mateixa estableix. D'aquesta manera, la declaració responsable i la comunicació prèvia es consideren una tècnica de simplificació del procediment administratiu, en quant als requisits documentals estrictament, tal i com s'expressa en l'exposició de motius de la Llei 38/2003, de 23 de novembre, General de Subvencions, concretament a la pàgina 10:

*“Amb la finalitat d'agilitzar el procediment, es contempla la possibilitat de substituir la presentació de documentació per una declaració responsable del sol·licitant, sempre que així es prevegi en la normativa reguladora. L'acreditació de les dades contingudes en aquesta declaració haurà de requerir-se abans de formular la proposta de resolució del procediment.”*

En quant als seus antecedents, els orígens d'ambdós instruments es troben en uns contextos notablement diferents. D'una banda, la declaració responsable s'havia introduït en la normativa industrial en alguns casos en que el titular de la instal·lació podia demostrar el compliment de la mateixa normativa a través d'aquest tipus de declaració. Tanmateix, altres normatives com la respectiva en matèria de subvencions o contractes del sector públic estableixen la possibilitat d'acreditar el compliment de certs requisits o l'absència d'incompatibilitats a través de la declaració responsable (Esteve Pardo, 2019).

D'altra banda, la comunicació prèvia es troba regulada per primera vegada a l'estat espanyol en les Ordenances Generals d'Edificació de l'any 1973, establint-se la obligació pertanyent a l'empresari de comunicar l'inici de l'activitat. Moreu Carbonell (2010; p. 281) presenta un altre exemple clar, referent a l'article 50.1 de la Llei 6/1988, de 30 de març, Forestal de Catalunya, segons el qual:

*“L'aprofitament de fustes i llenyes en terrenys forestals de propietat privada que disposen de projectes d'ordenació, de plans tècnics aprovats o estiguin acollits a plans d'ordenació de recursos forestals i així ho prevegin d'acord amb el que especifica aquesta llei, no necessita autorització. N'hi ha prou amb la comunicació prèvia, per escrit a l'Administració forestal.”*

Cal destacar que la voluntat del legislador era diferenciar la declaració responsable i la comunicació prèvia, definint-les de la següent manera:

- **Declaració responsable:** Segons l'article 69.1 LPACAP, és *“el document subscrit per un interessat en el qual aquest manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix amb*

*els requisits establerts en la normativa vigent per obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o pel seu exercici, que disposa de la documentació que així ho acredita, que la posarà a disposició de l'Administració quan li sigui requerida, i que es compromet a mantenir el compliment de les anteriors obligacions durant el període de temps inherent a aquest reconeixement o exercici.”*

- **Comunicació prèvia:** Segons l'article 69.2 LPACAP, és “*aquell document a través del qual els interessats posen en coneixement de les Administracions Públiques les seves dades identificatives o qualsevol altra dada rellevant per l'inici d'una activitat o l'exercici d'un dret.*”

Llevat aquesta voluntat diferenciadora, és evident que aquestes eines jurídiques estan àmpliament relacionades entre si, tenint en compte que tant els seus efectes com la seva naturalesa són iguals. En aquest sentit, el tercer apartat de l'article 69 LPACAP estableix que, per regla general, tant la comunicació prèvia com la declaració responsable “*permeten el reconeixement o exercici d'un dret o bé l'inici d'una activitat, des del dia de la seva presentació, sens perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguin atribuïdes les Administracions Públiques.*”. A més, ambdues presenten unes semblances molt característiques:

- Tant la declaració responsable com la comunicació prèvia són documents presentats per l'interessat, que contribueixen a la simplificació del procediment administratiu.
- A diferència de l'autorització administrativa, són activitats “d'autocontrol”, sense ser necessari un acte administratiu que finalitzi el procediment. No obstant, Rodríguez Font (2009) recalca el fet que, encara que la declaració responsable i la comunicació prèvia no suposin la obligació de resoldre de l'Administració, la intervenció d'aquesta no desapareix, encara que disminueixi (p. 285). En aquest sentit, l'interessat, davant l'absència de resolució per part de l'Administració, haurà de vetllar per l'adequació de l'activitat i serà plenament responsable de la mateixa, sense poder traslladar-la amb l'Administració, ni tan sols compartir-la.
- En quant als seus efectes, Baño León (2014) preveu que, generalment, ambdues tècniques impliquen el reconeixement o exercici del dret o activitat des del dia de la seva presentació, ja que es presumeix la licitud de l'activitat (pp. 351-372).
- Ambdues es caracteritzen fonamentalment per ser unes tècniques de control administratiu *a posteriori*, de manera que la seva eficàcia es produirà amb la facultat de comprovació, control i inspecció de les Administracions, que es troba regulada a l'article 69.3 LPACAP. D'aquesta manera, el quart apartat de l'article 69 LPACAP amenaça els declarants o comunicants establint:

*“La inexactitud, la falsedat o omisió, de caràcter essencial, de qualsevol dada o informació que s’incorpori a una declaració responsable o a una comunicació, o la no presentació davant l’Administració competent de la declaració responsable, la documentació que sigui en el seu cas requerida per acreditar el compliment d’allò declarat, o la comunicació, determinarà la impossibilitat de continuar amb l’exercici del dret o activitat afectada des del moment en que es tingui constància d’aquests fets, sens perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que tinguessin lloc.”*

En aquests casos, l’Administració podrà actuar d’ofici, quan s’incompleixi clarament allò establert en la declaració responsable o en la comunicació prèvia, constituint així una infracció greu, o bé a instància de part, a través d’una denúncia per part d’un tercer (Esteve Pardo, 2019; p. 385).

- Finalment, Fernández Torres (2011) preveu que l’eficàcia de la declaració responsable i de la comunicació prèvia és general, tant des d’un punt de vista temporal com territorial (p. 100). En aquest sentit, l’interessat està facultat per exercir el dret o iniciar l’activitat: indefinidament, amb l’excepció de l’article 7.1 LASE, relativa al fet que es renovi automàticament o només estigui subjecta al compliment seguit dels requisits; i en tot el territori nacional espanyol, establint l’article 7.3 LASE que la realització d’una comunicació o d’una declaració responsable o l’atorgament d’una autorització permetrà al prestador accedir a l’activitat de serveis i exercir-la en la totalitat del territori espanyol, inclús a través de l’establiment de sucursals.

En definitiva, tant la declaració responsable i la comunicació prèvia com les autoritzacions i llicències són instruments de control dels quals disposen les Administracions Públiques per tal de verificar que es compleixin els requisits exigits legalment per l’inici i l’exercici de les activitats realitzades pels interessats. No obstant, les diferències fonamentals entre elles són:

- Les autoritzacions i llicències administratives són eines de control previ a l’inici de l’activitat, mentre que la declaració responsable i la comunicació prèvia suposen un control de l’Administració posterior a l’inici de l’activitat.
- Mentre que les primeres necessiten un procediment administratiu complet que culmini amb la resolució de l’Administració (o no, amb el silenci administratiu), les segones simplifiquen aquest procediment, sense ser necessària la posició d’aquesta.

### **3. El control de les Administracions Públiques sobre l'evolució del risc i la possible responsabilitat patrimonial**

Tal i com s'ha analitzat al llarg de l'estudi, el control de les Administracions Públiques sobre les activitats que generen riscos pot ser tant *a priori*, a través de les autoritzacions o llicències administratives, com *a posteriori*, mitjançant les declaracions responsables o les comunicacions prèvies. En aquest sentit, el següent pas és analitzar els supòsits en que podrà néixer la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques en aquest context.

En aquest sentit, els supòsits als quals es fa referència són dos: d'una banda, quan la responsabilitat patrimonial neix per lesions causades per subjectes autoritzats (que, a la vegada, pot ser a causa d'una mala instrucció per part de l'Administració abans d'emetre l'autorització, o bé a causa d'una negligència del subjecte autoritzat), fent referència a les autoritzacions i llicències administratives i, d'altra banda, quan la responsabilitat patrimonial neix a causa de lesions causades per subjectes no inspeccionats (situació en que l'interessat ha presentat la declaració responsable o comunicació prèvia, però que a causa d'una no inspecció posterior de l'Administració, s'ha produït la lesió en concret).

#### **3.1. Sobre la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques**

Trayer Jiménez (2021) parteix de la idea que la responsabilitat patrimonial és el deure de reparar les conseqüències danyoses que s'ocasionen a altres, per fets que no tenen el deure de suportar i que són imputables al responsable. En aquest sentit, la Llei de 16 de desembre de 1954, d'Expropiació Forçosa (LEF, d'ara endavant), en la seva exposició de motius, preveu que l'activitat administrativa porta associada una inevitable seqüela incidental de danys residuals i una constant creació de riscos. Per això, és obligació de l'Administració indemnitzar els particulars pels danys produïts per les seves decisions, per defectes d'obres, per mala prestació de serveis i altres actuacions de la mateixa o, inclús, una mera inactivitat (pp. 513-515).

D'altra banda, l'article 32 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP, d'ara endavant), exposa:

*“1. Els particulars tindran dret a ser indemnitzats per les Administracions Públiques corresponents, de qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics excepte en casos de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la Llei.*

*L'anul·lació en via administrativa o per l'ordre jurisdiccional contenciós-administratiu dels actes o disposicions administratives no pressuposa, per si mateixa, dret a la indemnització.*

*2. En qualsevol cas, el dany al·legat haurà de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació a una persona o grup de persones (...)*”.

D'aquesta definició legal aplicable a qualsevol Administració Pública, Trayter Jiménez (2021) extreu quatre requisits diferents per estar davant d'un supòsit en el qual la responsabilitat patrimonial existeixi, que són els següents (pp. 524-534):

a) **La concurrència d'una lesió o dany que el particular no tingui el deure de suportar.**

Inicialment, l'autor preveu que cal diferenciar entre un dany i una lesió, essent la diferència principal el fet que la lesió es dota d'antijuridicitat, mentre que el dany no. En aquest sentit, la lesió és un dany antijurídic, ja que el perjudicat no té el deure jurídic de suportar-lo. Un clar exemple és la imposició de multes de tràfic: és evident que són danys pel particular, però no és antijurídic ja que tenen el deure de suportar-los. Així doncs, la responsabilitat patrimonial de l'Administració naixerà amb la creació d'un dany antijurídic: la lesió.

Cal destacar que aquesta responsabilitat és objectiva, sense ser necessari que hi concorri dol o culpa. Només serà necessari comprovar que s'ha produït un dany al particular a conseqüència de l'actuació (o la no-actuació) administrativa.

b) **El dany ha de ser real i efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació a una persona o grup de persones.**

Tal i com es pot observar, aquest requisit està subdividit en diferents elements:

- **El dany ha de ser real i efectiu.** En aquest sentit, és important que el perjudicat concreti suficientment el dany que se li ha produït i no duguï a terme especulacions sobre hipòtesis no clares davant dels tribunals, de manera que el dany ha de ser degudament acreditat.
- **El dany ha de ser avaluable econòmicament,** de manera que s'ha de poder compensar amb diners. Es tindran en compte els danys patrimonials en béns i drets, el dany emergent i el lucre cessant. Tanmateix, també s'inclou el dany moral, que han de ser acreditats moralment, tot i que és una qüestió complexa.

- **El dany ha de ser individualitzat en relació a una persona o grup de persones.** Es tracta d'un requisit que, tal i com ha estat admès per la doctrina i la jurisprudència, ha de tractar-se amb prudència. Aquesta individualització exigeix que es pugui acreditar el dany concret en els béns i drets del sol·licitant i, si el dany afecta a diverses persones, que pugui individualitzar-se per a totes elles.

c) **El dany causat ha de ser conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics.**

D'entrada, cal destacar que el concepte de "servei públic" pot relacionar-se amb qualsevol activitat (o inactivitat, quan s'hauria d'haver actuat segons la llei) administrativa. La idea principal és que qualsevol dany causat per aquest servei públic sigui indemnitzat, sense donar importància a la licitud o culpabilitat de la conducta de l'Administració. És més, pot ser que el servei hagi actuat d'una manera incorrecta, que no hagi actuat quan era la seva obligació fer-ho o, inclús, per simple culpa *in vigilando*, és a dir, quan el dany es produeix per una incorrecta actuació de les funcions d'inspecció de les Administracions Públiques.

Una altra qüestió és la del funcionament normal o anormal dels serveis públics. En aquest sentit, per una banda, s'entén per "funcionament normal" quan l'Administració actua dins dels paràmetres establerts per la llei però, tot i això, el ciutadà pateix un dany que no té la obligació de suportar. Un clar supòsit en que neix la obligació d'indemnitzar, fruit d'un funcionament normal dels serveis públics, és el cas de les obres públiques que perjudiquen els negocis locals, entre d'altres. D'altra banda, s'entén per "funcionament anormal" quan l'actuació administrativa pugui ser contrària a la llei o quan sigui fruit d'una mala organització dels serveis. En qualsevol d'aquests casos l'Administració haurà d'indemnitzar. Un clar exemple és el funcionament defectuós d'una carretera per sots no senyalitzats.

d) **La imputabilitat: la relació de causalitat o nexa causal**

Per tal que neixi la responsabilitat de l'Administració Pública és necessari que el dany li sigui imputable a la mateixa, de manera que ha d'existir un nexa causal entre l'acció o omissió administrativa i el dany causat al perjudicat.

Aquest nexa causal només podrà desactivar-se amb la concurrència d'una causa de força major, tractant-se d'un fet imprevisible i extern a la pròpia Administració, com per exemple els terratrèmols, les inundacions o altres fenòmens.

Finalment, Trayter Jiménez (2021) esmenta diferents principis i regles substantives referents a la responsabilitat patrimonial de qualsevol Administració Pública, que de manera general, es troben regulats als articles 32 a 37 LRJSP. Destaca que aquestes regles de procediment s'inclouen de forma saltuària, com a particularitats del procediment de reclamació de la responsabilitat patrimonial de totes les Administracions (pp. 519-521). Aquestes regles són:

- La responsabilitat patrimonial és directa de la pròpia Administració Pública, que respon de les accions o omissions que han produït el dany, sense tractar-se d'una responsabilitat subsidiària. D'aquesta manera, l'acció ha de dirigir-se directament a l'Administració causant del dany.
- La responsabilitat, tal i com hem dit anteriorment, és objectiva per el dany causat, no subjectiva. Això implica que en ella no ha de concórrer dol o culpa per tal que l'Administració indemnitzi. L'únic requisit serà l'acreditació per part del perjudicat del dany que no té el deure jurídic de suportar.
- Cal destacar el principi de reparació integral que preveu el sistema constitucional de responsabilitat patrimonial, segons el qual, en l'aplicació dels criteris valoratius del dany, s'han de satisfer plenament les lesions produïdes.
- Finalment, l'autor afegeix que al sistema de responsabilitat de les Administracions Públiques també s'hi ha sumat la responsabilitat per danys del legislador, del poder legislatiu, la responsabilitat per actes del poder judicial i del Tribunal Constitucional.

En resum, la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques naixerà sempre que es compleixin els requisits previstos en la normativa i no hi hagi cap causa de força major que trenqui el nexa causal entre l'Administració i el dany. Així doncs, una vegada s'han analitzat els principals trets característics d'aquesta responsabilitat administrativa, passem a tractar els diferents supòsits en els quals aquesta neix: quan les lesions han estat causades per subjectes autoritzats o quan les lesions han estat causades per subjectes no inspeccionats.

### **3.2. Responsabilitat patrimonial per lesions causades per subjectes autoritzats**

Situats en el terreny de les autoritzacions, la normativa existent regula molt estrictament el fet d'admetre la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques pels danys causats pel subjecte autoritzat. En aquest sentit, l'article 12.2 del Decret del 17 de juny del 1955, pel qual s'aprova el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals disposa que *“les autoritzacions no podran ser invocades per excloure o disminuir la responsabilitat civil o penal en la que haguessin incorregut els beneficiaris en l'exercici de les seves activitats”*.

Així doncs, la pregunta que ens haurem de fer és: està lliure l'Administració Pública de qualsevol responsabilitat en aquests casos? La resposta és que no, doncs la jurisprudència ha reconegut en diverses ocasions la responsabilitat administrativa pels danys causats pel subjecte autoritzat, justificant-la, gairebé sempre, a través del funcionament anormal dels serveis públics, fruit d'una actuació negligent de l'Administració. En aquest sentit, destaquem dues sentències:

- Sentència del Tribunal Suprem del 12 de febrer del 1980, en la qual el Tribunal reconeix la responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament de Gèlida pels danys que la junta de compensació causa al propietari d'un habitatge, a causa de la realització de les obres d'explanació d'un carrer sense haver adoptat les mesures tècniques pertinents, que haguessin evitat el resultat.

L'activitat causadora dels danys havia estat admesa per l'Ajuntament, comptant amb les autoritzacions urbanístiques necessàries per l'exercici de la mateixa. En aquest sentit, el Tribunal va justificar la responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament expressant que *“si l'Ajuntament va incórrer en el compliment d'un servei públic, com és el de la inspecció i policia urbanística, en omissions que fossin causa directa i eficient dels danys sobre els quals es demana el rescabament, no és legalment possible deixar d'estimar la responsabilitat patrimonial del mateix amb referència a ells, per no haver-se produït exclusivament aquests per causa de força major”*.

- Sentència del Tribunal Suprem de 28 de juny del 1983, en la qual el Tribunal també justifica la responsabilitat patrimonial de l'Administració Pública. És el cas d'un particular, dotat d'una llicència administrativa d'edificació, que va modificar el col·lector municipal de desguàs, provocant una obstrucció, fet que va suposar una inundació que va causar danys a tercers. En aquest cas, l'Ajuntament va al·legar una força major exonerant, justificant-la amb la alteració il·legal que havia realitzat el titular de l'autorització en el col·lector en concret. No obstant, el Tribunal va destacar la falta de força major, doncs l'Ajuntament estava obligat a adoptar les mesures necessàries per assegurar un normal i eficaç funcionament, així com per impedir que el particular realitzés obres no permeses.

Així doncs, podem veure que l'atorgament d'autorització no exonera l'Administració de la seva obligació legal d'inspecció. D'aquesta manera, el dany podria haver-se evitat si l'Administració hagués inspeccionat les obres en el moment de la seva conclusió i si hagués dut a terme correctament la seva funció de gestió i conservació del servei públic d'aigües residuals.

No obstant, cal tenir en compte que l'Administració no es responsabilitza de qualsevol aspecte de l'activitat del subjecte autoritzat, sinó només aquelles que, atenent al perill que suposa l'activitat, li atribueix la normativa específica. Així doncs, la conclusió és que la obligació administrativa d'indemnitzar els danys causats només pot néixer en aquells supòsits en que la mateixa els podria haver evitat exercint les seves competències de manera adequada. En la resta de casos, sempre serà responsable el subjecte autoritzat.

D'altra banda, cal destacar que en la majoria de casos, la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques s'associarà amb la del propi subjecte autoritzat, constituint un cas de "concurrència de responsabilitats". No obstant, aquest supòsit no està previst en la normativa vigent, de manera que les sentències al respecte aporten unes respostes molt diferents, amb poca seguretat, que demostren aquesta falta de regulació.

En conclusió, sembla ser que la voluntat del legislador ha estat exonerar a la majoria de vegades a l'Administració. No obstant, la jurisprudència sempre ha evitat, en la meua opinió d'una manera correcta, que l'Administració no respongui davant dels danys causats a tercers, exigint una actitud molt curosa i concreta, tant en el moment d'instruir la possible emissió d'una autorització administrativa, com al posterior control que la mateixa té el deure de realitzar.

### **3.3. Responsabilitat patrimonial per lesions causades per subjectes no inspeccionats**

A diferència de l'apartat anterior, en el qual ens trobàvem en terreny de les autoritzacions administratives, en aquest cas ens centrem en el supòsit en el qual un particular presenta una declaració responsable o una comunicació prèvia i, a causa de l'existència d'una actitud passiva de l'Administració, no exercint la funció d'inspecció sobre l'activitat, es causa un dany a un tercer. En aquest sentit, Trayter Jiménez (2016) estableix que cal tenir en compte que, en el cas anterior, es tractava d'un acte administratiu, mentre que, en aquest cas, es tracta d'un document privat presentat pel particular interessat (p. 38).

En aquest sentit, una vegada presentada la declaració responsable o la comunicació prèvia per part del particular, en teoria, l'Administració hauria de dur a terme, en algun moment, la seva potestat de verificació control i inspecció, amb la finalitat de comprovar si les dades aportades són correctes o si en el document es reflexa correctament l'activitat iniciada. No obstant, abans d'endinsar-nos en aquest tema, cal remarcar que, una altra vegada, la voluntat del legislador és evitar la responsabilitat patrimonial de l'Administració, reflectint aquesta voluntat a l'article 69.4 LPACAP, citat de manera literal anteriorment.

Així doncs, es pot entendre clarament que, per regla general, la responsabilitat que pot existir, en aquest cas, és la del particular, tot i que l'Administració tampoc queda eximida, ja que una possible falta de cura en la seva manera d'actuar pot provocar danys per l'interès públic o a tercers, que no tinguin la obligació de suportar. Un clar exemple és l'àmbit urbanístic, en el qual la idea es troba reflexada, per exemple, a l'article 11.5 del Real Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana, el qual preveu que *“(...) l'Administració a la que es realitzi la comunicació haurà d'adoptar les mesures necessàries per al cessament de la ocupació o utilització comunicada. Si no adopta aquestes mesures en el termini de 6 mesos, serà responsable dels perjudicis que puguin ocasionar-se a tercers de bona fe per la omissió d'aquestes mesures. (...)”*.

Finalment, Trayter Jiménez (2016) estableix quatre situacions diferents en les quals l'Administració incorrerà en responsabilitat patrimonial en aquest context, que són les següents (pp. 38-42):

- a) En el primer supòsit, l'Administració ha actuat en termini en l'exercici de les seves potestats d'inspecció i control sobre la declaració responsable o comunicació prèvia i sobre l'activitat. No obstant, aquesta actuació inspectora és incorrecta: es va establir que l'activitat era legal erròniament o, inclús, encara que l'activitat era legal, generava danys a l'interès públic o a tercers que no haguessin de suportar-los.
- b) En el segon supòsit, l'Administració exercita les seves potestats en el termini i comprova la vulneració en grau de nul·litat o anul·labilitat (article 47 i 48 LCAP), fet que implica la suspensió de l'activitat, a menys que es pugui esmenar.
- c) Un tercer supòsit deriva d'una decisió il·legal de l'Administració de cessament o clausura de l'activitat, o del cessament de l'exercici professional, declarada per una decisió judicial posterior. Així doncs, la indemnització recaurà sobre els danys i perjudicis causats per la decisió administrativa.
- d) Finalment, en aquest supòsit, l'Administració no realitza les actuacions inspectores i, a causa d'això, s'afecten els interessos públics o d'un tercer. Succeirà el mateix quan aquestes actuacions inspectores es realitzin d'una manera tardana. En aquest supòsit, es tracta d'un mode de funcionament anormal del servei públic d'inspecció administrativa.

#### **4. Anàlisi dels mecanismes emprats per les Administratives Públiques per gestionar el risc permès en diferents àmbits**

Fins al moment, hem tractat els aspectes més teòrics de les autoritzacions o llicències administratives, les declaracions responsables o comunicacions prèvies i el control administratiu a través de les mateixes. D'aquesta manera, en aquests últims apartats es durà a terme un petit anàlisi de diferents àmbits que, en la meua opinió, afecten més a la nostra vida quotidiana, amb la finalitat de veure com s'apliquen en la pràctica les idees analitzades anteriorment. En aquest sentit, els àmbits que he escollit per tractar el control administratiu són les celebracions municipals, la realització d'obres i, finalment, les activitats amb impacte ambiental.

##### **4.1. Control administratiu per a celebracions municipals**

El primer àmbit de control administratiu a analitzar és el de les celebracions municipals que, tal i com s'ha establert en l'apartat d'introducció d'aquest treball, és una de les raons de ser d'aquest treball, atenent als fets succeïts aquella festa major de Santa Coloma de Farners del 2019.

Els espectacles públics i les activitats recreatives es troben regulats, en termes generals, a la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i activitats recreatives (LRAEPAR, d'ara endavant), juntament amb el Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives. En el seu article 42.1, la LRAEPAR defineix els espectacles públics i les activitats recreatives com *“els que es duen a terme esporàdicament en establiments oberts al públic que tenen llicència o autorització per una activitat distinta a la que es pretén realitzar, o en espais oberts al públic o altres locals que, llevat no tenir la condició d'establiments oberts al públic amb llicència o autorització, compleixen les condicions exigibles per dur a terme els espectacles o activitats”*.

Els següents apartats de l'article 42 LRAEPAR i l'article 109 del seu Reglament estableixen, posteriorment, que els espectacles públics i les activitats recreatives de caràcter extraordinari estan sotmeses a autorització de la Generalitat, llevat que es duguin a terme en municipis de més de 50.000 habitants o amb motiu de festes i revetlles populars, o en espais oberts, de caràcter públic o privat, casos en els quals estaran sotmesos a llicència municipal. Tanmateix, cal tenir en compte que l'article 29.7 LRAEPAR preveu alguns casos en els quals no serà necessari tramitar llicència (llevat que les ordenances o reglaments municipals estableixin el contrari), però sí complir les condicions que assenyalava la normativa. Aquests casos són:

- Espectacles públics i activitats recreatives de caràcter extraordinari, organitzats per l'ajuntament amb motiu de festes i revetlles populars (amb independència de si es tracta d'un local o d'un espai obert).

- Espectacles públics i activitats recreatives de caràcter esportiu i que tenen lloc de manera esporàdica.
- Espectacles públics i activitats recreatives d'interès artístic o cultural, d'aforament reduït, en cas que es dugui a terme ocasionalment en espais oberts o en qualsevol tipus d'establiment de concurrència pública. En aquest cas, es pot establir la obligatorietat d'una comunicació prèvia.

En aquest context, l'Ajuntament de Santa Coloma de Farners no es dota d'una ordenança específica que reguli expressament les celebracions municipals, tot i que l'alcalde va emetre un edicte el 20 de febrer del 2019, informant que el Ple de l'Ajuntament havia acordat l'aprovació inicial de l'Ordenança municipal de Barraques, sometent l'acord a informació pública amb la finalitat de presentar-hi al·legacions i reclamacions. Aquesta Ordenança encara no existeix.

No obstant, pot destacar-se la Ordenança reguladora dels règims d'intervenció administrativa en l'exercici o implantació de les activitats de serveis, de l'Ajuntament de Santa Coloma de Farners, de l'11 de novembre del 2013. Aquesta ordenança, tal i com ho indica el seu nom, regula la intervenció administrativa en l'exercici o implantació de diferents activitats, com per exemple les piscines d'ús públic, els habitatges d'ús turístic, els serveis funeraris o, en el cas que ens centrarem, els espectacles i activitats recreatives, entre d'altres.

L'article 60 de l'Ordenança preveu quin és el títol que habilitarà els diferents tipus d'espectacles i activitats recreatives, establint que aquests títols podran ser quatre: les autoritzacions administratives de la Generalitat, la llicència de l'Ajuntament de Santa Coloma de Farners, les autoritzacions i llicències provisionals o les comunicacions prèvies davant l'Ajuntament. En el cas de la festa major, el títol habilitant per a l'organització de les barraques que necessitaria, en aquest cas, la Comissió de Festes, seria la llicència de l'Ajuntament, atenent al contingut d'aquest article.

D'altra banda, l'article 105 de la mateixa Ordenança preveu el sistema de control d'espectacles públics i activitats recreatives, segons el qual s'estableixen dos tipus de control: un control inicial, la finalitat del qual serà verificar l'adequació de les instal·lacions al projecte autoritzat, finalitzant-lo amb l'emissió d'una acta de control inicial que, en cas de ser favorable, habilitarà l'exercici de l'activitat; i uns controls periòdics, que s'hauran d'efectuar cada quatre anys, a comptar des de la data d'atorgament de la llicència. En aquest últim cas és evident que, a una celebració municipal puntual, com és la Festa Major, és impossible realitzar un control periòdic, de manera que el control inicial haurà de ser molt rigorós.

Tanmateix, la conclusió d'aquest anàlisi és que la regulació és molt vaga en quant a les celebracions municipals. Tant la llei autonòmica com el reglament que la desenvolupa estan realitzats en termes molt generals, remetent-se en la majoria de casos en les ordenances municipals, i no tots els municipis es doten d'una ordenança que reguli aquest àmbit, tot i tractar-se d'un de molt rellevant i que pot suposar unes conseqüències, moltes vegades, molt alarmants, tal i com va succeir en la última celebració d'aquesta festa a Santa Coloma de Farners.

#### **4.2. Control administratiu per a realització d'obres**

L'ús artificial del sòl i del subsòl dels particulars ha d'adequar-se a la legalitat urbanística i, en particular, als plans. Per tal de garantir aquesta finalitat, l'Administració intervé en l'actuació urbanística dels particulars a través, fonamentalment, de dues tècniques: la llicència urbanística i la comunicació prèvia (Trayter Jiménez, 2021; pp. 249-256).

Les lleis reguladores d'aquest àmbit (la Directiva 2006/123, de 12 de desembre, anomenada Directiva de Serveis; el Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'acord, pel que s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC, d'ara endavant); la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica; i la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge) estableixen els principis de simplificació administrativa, substituint la llicència per la mera comunicació prèvia, amb un progressiu control *a posteriori* de les actuacions.

D'aquesta manera, arrel de les modificacions aportades per la Directiva de Serveis, el TRLUC distingeix entre els actes subjectes a llicència urbanística (article 187), els actes subjectes a comunicació prèvia (article 187 bis) i els actes no subjectes a intervenció administrativa a través de llicència o comunicació prèvia (article 187 ter). Per tal de determinar el tipus en el qual pertany un determinat acte, els criteris a tenir en compte són el tipus de sòl en el qual s'actua, la magnitud de l'actuació a realitzar i els seus potencials riscos, entre d'altres. Sota aquest últim criteri, cal destacar que la llicència és el control administratiu més potent i, sobretot, previ a l'inici de l'obra, de manera que actuarà en els casos en els quals hi estiguin presents més riscos o si aquests són considerablement perillosos.

En aquest sentit, atenent als criteris establerts anteriorment, estaran subjectes a llicència urbanística actes com per exemple la construcció d'edificis de nova planta, la intervenció en els edificis existents que requereixin la creació d'un projecte tècnic, la demolició d'una construcció, etc. D'altra banda, estaran subjectes únicament a comunicació prèvia les obres d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació, la construcció o instal·lació de murs o tanques, la col·locació de cartells, etc. Finalment, no necessitaran la intervenció administrativa mitjançant llicència o

comunicació prèvia els actes com les obres d'urbanització previstes en plans i projectes aprovats, les parcel·lacions o divisió de finques incloses en un projecte de reparcel·lació, etc.

D'altra banda, el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, concretament en el seu Títol Segon, regula la intervenció administrativa per restablir la legalitat urbanística vulnerada, establint que qualsevol acció o omissió que vulneri allò establert en la Llei o en el planejament urbanístic, haurà de donar lloc a les actuacions administratives pertinents per tal d'aclarir els fets i, seguidament, incoï l'expedient de protecció de la legalitat urbanística.

En definitiva, el control administratiu sobre la realització d'obres dependrà, principalment de criteris com el risc existent en cada cas o la magnitud de la obra en concret. Així doncs, els mitjans de control previstos són la llicència urbanística i la comunicació prèvia, actuant cada una en funció dels criteris esmentats, essent la primera la més curosa.

### **4.3. Control administratiu per a activitats amb impacte ambiental**

Inicialment, cal destacar que la protecció del medi ambient es configura, d'acord amb la Constitució Espanyola del 1978, concretament en els seus articles 45.2 i 128, com un títol d'intervenció dels poders públics, que permet imposar límits i condicions a l'activitat dels ciutadans per orientar-los cap a una utilització racional dels recursos naturals que garanteixi un desenvolupament sostenible.

Encara que és cert que, actualment, es pretengui donar una nova orientació a la política ambiental, dirigida a demanar la col·laboració voluntària dels agents econòmics i socials a través d'incentius, les tècniques tradicionals de regulació i limitació de les activitats privades continuen essent indispensables per controlar i mantenir dins d'uns límits tolerables el potencial destructiu de la civilització moderna.

En aquest sentit, el control ambiental sobre les activitats amb impacte ambiental està regulat per nombrosos cossos normatius, tant europeus, com estatals i autonòmics. En aquest sentit, en destaco, a nivell comunitari, la Directiva 2011/92/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre del 2011, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, la qual harmonitza en tots els Estats membres de la Unió Europea els principis que regeixen sobre els projectes públics i privats que s'han de sotmetre a avaluació, així com les principals obligacions dels promotors i els continguts de l'avaluació; a nivell estatal, el Real Decret Legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel que s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació, el qual, en el seu Títol Tercer i Títol Quart estableix el règim jurídic de l'autorització ambiental integrada i la seva concessió amb els seus

efectes, juntament amb la coordinació d'altres mecanismes d'intervenció ambiental i la disciplina ambiental, regulant aspectes com el control, les infraccions i sancions o conseqüències jurídiques accessòries a certs comportaments, respectivament; i, finalment, a nivell autonòmic, la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, la qual regula, en el seu Títol Segon, el règim de l'autorització ambiental, en el Títol Tercer, el règim d'intervenció de la llicència ambiental de competència municipal, el Títol Quart, el règim de comunicació també de competència municipal i, finalment, en el Títol Vuitè, el règim de control de les activitats, regulat per les diferents categories d'activitats.

Cal destacar un aspecte molt important en quant a les tècniques de control de les activitats més perilloses: mentre la llicència ambiental d'activitats classificades és de competència municipal, l'autorització ambiental integrada és de competència autonòmica, de manera que aquestes últimes queden reservades al control d'aquelles activitats amb major impacte ambiental.

En aquest sentit, Lozano Cutanda (2009) estableix que, juntament amb els instruments jurídics pel control previ d'activitats potencialment contaminants (l'autorització ambiental i la llicència municipal) també s'està introduint altres formes molt més lleus d'intervenció administrativa: les comunicacions prèvies i les declaracions responsables, consistents en el simple deure de posar en coneixement de l'Administració competent l'inici d'una activitat, acompanyant aquestes comunicacions dels documents i certificats que acreditin el fet que la instal·lació i l'activitat compleixen amb els requisits exigits per la normativa (p. 296).

## 5. Conclusions

Al principi del treball vaig plantejar dues preguntes molt clares i directes: de quina manera gestiona el “risc permès” les Administracions Públiques i quines són les conseqüències d’una mala gestió en aquest sentit? Respostes molt clares per a la primera pregunta i d’altres no tan òbvies a la segona. Així doncs, en termes generals, és evident que el legislador ha establert molt clarament quins són els instruments o tècniques de gestió del risc, però no ha deixat tan clar quines seran les conseqüències en cas que l’Administració Pública no els executi de la manera correcta.

Així doncs, en quant a la gestió del “risc permès”, el legislador ha establert tres eines de gestió molt clares: l’autorització o llicència administrativa, la declaració responsable i la comunicació prèvia. La conclusió és que aquestes eines s’utilitzaran en funció de diferents criteris, com per exemple, els riscos que comporta l’execució de l’activitat, la gravetat d’aquests riscos o la magnitud de l’activitat, entre d’altres. En aquest sentit, les activitats que comportin un potencial risc estaran gestionades per les autoritzacions o llicències administratives, tenint en compte que es du a terme un control *a priori* que pot suposar la denegació de l’autorització o llicència, mentre que les activitats que no suposin un risc tan elevat estaran gestionades per les declaracions responsables o comunicacions prèvies, les quals només impliquen la mera comunicació a l’Administració competent de l’inici de l’activitat, acompanyat dels documents que acrediten el compliment dels requisits exigits per la normativa. Tanmateix, en la meua opinió, no queda molt evident, en termes normatius, la diferència entre la comunicació prèvia i la declaració responsable, de manera que el legislador hauria d’haver distingit clarament aquestes dues figures o, simplement, reduir-les a una sola tècnica de control.

Tanmateix, pel que fa el cas de les barraques de Santa Coloma de Farners exposat a la introducció del treball, és evident la falta de regulació d’aquesta celebració municipal, tenint en compte que el municipi tampoc es dota d’una ordenança fiscal que la reguli de manera concreta. No obstant, aquesta regulació hauria d’existir a cada municipi, atenent a les característiques i les necessitats de cada un d’ells. En aquest sentit, no queda molt clar el control previ que ha de dur a terme l’Administració local de Santa Coloma de Farners per a la celebració i tampoc els requisits mínims que han de complir els organitzadors i promotors dels espectacles. Atenent a aquest fet, no és tan estrany que hagin succeït els fets de l’any 2019: a més de la impossibilitat de garantir la seguretat dels assistents per la falta d’una demarcació clara del perímetre on es realitza la celebració, també és obligatòriament necessària una ampliació dels cossos de seguretat, encara que impliqui la contractació d’empreses privades que garanteixin aquesta seguretat. En aquest sentit, tampoc seria una mala idea el canvi de la ubicació de la celebració, tenint en compte que, realitzant una ponderació de riscos, és més important la seguretat dels assistents abans que el mer fet que el Parc de Sant Salvador sigui el símbol distintiu de la resta de festes majors.

D'altra banda, en quant a les conseqüències per una mala gestió d'aquests riscos, la investigació ha demostrat clarament que la voluntat del legislador és evitar en la major part possible la responsabilitat patrimonial de l'Administració Pública, encara que els requisits per tal que aquesta neixi són molt clars i molt ben definits. No obstant, la jurisprudència no s'ha vist limitada en aquest sentit, justificant en molts casos l'incorriment de l'Administració en responsabilitat patrimonial.

En aquest sentit, els afectats per les múltiples baralles, conflictes amb la organització i les amenaces amb armes blanques que van succeir a la festa major de Santa Coloma de Farners a l'any 2019 podrien haver denunciat els fets sol·licitant el rescabament de danys i perjudicis a l'Administració, tenint en compte que tots els elements exigits per l'existència de responsabilitat patrimonial estaven presents: la concurrència d'un dany o lesió que el particular no tingui el deure de suportar, que el dany sigui real i efectiu, econòmicament avaluable i individualitzat, que el dany sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics i, finalment, que existeixi una relació de causalitat entre l'acció o omissió de l'Administració Pública i el dany causat al perjudicat.

Finalment, una conclusió exterior a les preguntes plantejades a l'inici del treball. És evident que hi ha una tendència a passar a un sistema de control *a posteriori*, fet que suposa un canvi radical per les Administracions Públiques, que han de passar paulatinament d'un model clàssic d'intervenció administrativa prèvia a un règim de supervisió i intervenció posterior. La prelación dels controls *a posteriori*, enlloc de la tradicional autorització, ha provocat un clar interès doctrinal, tenint en compte la falta de seguretat jurídica com la possible vulneració de drets a tercers que es veuen afectats per l'inici d'activitats a través de la declaració responsable o comunicació prèvia. Tanmateix, cal tenir en compte que aquestes tècniques de control *a posteriori* només es podran produir únicament amb activitats regulades per la normativa sectorial, fet que suposa una falta de discrecionalitat administrativa.

En aquest sentit, a part del dret dels tercers interessats de denunciar, és evident la manca d'un tractament general de la facultat d'inspecció administrativa. Així doncs, en cas d'inexistència d'un control preventiu, la inspecció hauria de ser obligatòria per garantir la protecció dels ciutadans. En aquest context, mentres es mantingui la tendència cap a un sistema de control *a posteriori*, és urgent una normativa bàsica per la protecció dels interessos dels tercers i, sobretot, de l'interès públic.

## 6. Bibliografía

### Tesis, llibres i revistes

- Baño León, J. M. (2014). Declaración responsable y derechos de terceros: El lado oscuro de la llamada “better regulation”. *Revista española de derecho administrativo* (167), 23-44.
- Beck, U. (2019). *La Sociedad del Riesgo*. Paidós.
- Crespo Daza, A. J. (2012). *Breves consideraciones sobre los actos administrativos autorizatorios*. Magistra.
- Esteve Pardo, J. (2019). *Lecciones de Derecho Administrativo* (9ª ed.). Marcial Pons.
- Fernández Torres, J. R. (2011). Règim d'intervenció administrativa: autorització, comunicació prèvia i declaració responsable. *Revista catalana de dret públic* (42).
- García de Enterría, E. i Fernández, T. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas Ediciones.
- Karsz, S. (2010). ¿Qué pasa con lo humano en una sociedad fundada sobre el ideal del “riesgo cero”? Propuestas parciales para un debate no necesariamente consensual. *Millcayac: Anuario de Ciencias Políticas y Sociales* (8), 13-34.
- Leguina Villa, J. (1983). *La responsabilidad civil de la Administración Pública* (2ª ed.). Tecnos.
- Lozano Cutanda, B. (2009). *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson.
- Moreu Carbonell, E. (2010). La administración “neopolicial”: Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable). *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (XII), 249-296.
- Rodríguez Font, M. (2009). Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local. *Anuario del Gobierno Local* (9), 261-300.
- Santamaría Pastor, J. (2002). *Principios de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Trayter Jiménez, J. M. (2016). Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (47), 8-44.
- Trayter Jiménez, J. M. (2021). *Derecho administrativo: Parte general* (6ª ed.). Atelier.
- Trayter Jiménez, J. M. (2021). *Derecho urbanístico de Catalunya* (9ª ed.). Atelier.

## **Bibliografia Web**

- Ajuntament de Santa Coloma de Farners (30 de maig del 2013). *El Consell del Poble*.  
<https://www.scf.cat/ca/noticies/1778-consell-del-poble.html>

## **Legislació**

### **Unió Europea**

- Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior. DOUE (en línia), de 27 de desembre del 2006, L 376.  
<[https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2006.376.01.0036.01.SPA](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.376.01.0036.01.SPA)> [Consulta: 30 d'abril del 2022]

### **Espanya**

- Constitució Espanyola. BOE (en línia), núm. 311, de 29 de desembre de 1978  
<<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>> [Consulta: 1 de maig del 2022]
- Decret de 17 de juny del 1955, pel qual s'aprova el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals. BOE (en línia), núm. 196, de 15 de juliol del 1955  
<<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1955-10057>> [Consulta: 3 d'abril del 2022]
- Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. BOE (en línia), núm. 295, de 10 de desembre del 2013 <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12888>> [Consulta: 12 de març del 2022]
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques. BOE (en línia), núm. 236, de 2 d'octubre del 2015  
<<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>> [Consulta: 15 de març del 2022]
- Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. BOE (en línia), núm. 238, de 24 de novembre del 2009  
<<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731>> [Consulta: 15 de març del 2022]
- Llei 38/2003, de 23 de novembre, General de Subvencions. BOE (en línia), núm. 276, de 18 de novembre del 2003 <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>> [Consulta: 15 de març del 2022]

- Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial. BOE (en línia), núm. 157, de 2 de juliol del 1985 <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>> [Consulta: 25 de març del 2022]
- Real Decret 1778/1994, de 5 d'agost, sobre el qual s'adeqüen a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, les normes reguladores dels procediments d'atorgament, modificació i extinció d'autoritzacions. BOE (en línia), núm. 199, de 20 d'agost del 1994 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-19273>> [Consulta: 12 de març del 2022]
- Real Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana. BOE (en línia), núm. 261, de 31 d'octubre del 2015 <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>> [Consulta: 30 d'abril del 2022]
- Real Decret Legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel que s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació. BOE (en línia), núm. 316, de 31 de desembre del 2016 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-12601>> [Consulta: 1 de maig del 2022]

## **Catalunya**

- Decret 112/2010, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives. DOGC (en línia), núm. 5.709, de 7 de setembre del 2010 <<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5709/1064463.pdf>> [Consulta: 30 d'abril del 2022]
- Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. BOE (en línia), núm. 218, de 8 de setembre del 2010 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-13883>> [Consulta: 29 d'abril del 2022]
- Llei 6/1988, de 30 de març, Forestal de Catalunya. BOE (en línia), núm. 105, de 2 de maig del 1988 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-10913>> [Consulta: 20 de març del 2022]
- Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i activitats recreatives. DOGC (en línia), núm. 5.419, de 13 de juliol del 2009 <<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5419/947536.pdf>> [Consulta: 30 d'abril del 2022]
- Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de

- l'activitat econòmica. DOGC (en línia), núm. 6.920, de 24 de juliol del 2015 <<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6920/1436267.pdf>> [Consulta: 25 d'abril del 2022]
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. DOGC (en línia), núm. 5.044, de 9 de gener del 2008 <<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5044/934181.pdf>> [Consulta: 30 d'abril del 2022]
  - Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. DOGC (en línia), núm. 5.524, de 11 de desembre del 2009 <<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5524/1036313.pdf>> [Consulta: 1 de maig del 2022]

### **Ens locals**

- Ordenança reguladora dels règims d'intervenció administrativa en l'exercici o implantació de les activitats de serveis, de l'Ajuntament de Santa Coloma de Farners, de l'11 de novembre del 2013. BOPG (en línia), núm. 101, de 27 de maig del 2013 <[https://www.scf.cat/sites/default/files/public/documents/Ordenances/Ordenances\\_Via\\_Publica/O-SOROLLS.pdf](https://www.scf.cat/sites/default/files/public/documents/Ordenances/Ordenances_Via_Publica/O-SOROLLS.pdf)> [Consulta: 29 d'abril del 2022]

### **Jurisprudència**

- Sentència del Tribunal Suprem 2023/1997 (Sala Contenciosa-Administrativa, Secció 2<sup>a</sup>), de 19 de març del 1997
- Sentència del Tribunal Suprem 12471/1987 (Sala Contenciosa-Administrativa, Secció 1<sup>a</sup>), de 7 de febrer del 1987
- Sentència del Tribunal Suprem 2447/1980 (Sala Contenciosa-Administrativa, Secció 1<sup>a</sup>), de 12 de febrer del 1980)