



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 27 de julio pasado y registro de entrada en Diputación el 1 de agosto, solicita del Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un Informe jurídico sobre el procedimiento a seguir para la concesión de licencias de apertura de establecimientos destinados al ejercicio de actividades clasificadas, toda vez que, tras la incorporación al ordenamiento jurídico español de la denominada Directiva de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, les han surgido ciertas dudas, a consecuencia, sobre todo, del mantenimiento y vigencia del viejo procedimiento establecido en la legislación española sobre actividades clasificadas.

Pues bien, dada la concisión y claridad con que ha sido formulada la cuestión que se nos plantea, una vez estudiada y analizada la legislación que consideramos de aplicación al caso y que, en su momento, se citará, sin más dilación se procede a emitir el siguiente,

**INFORME**

**PRIMERO**

Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, comenzó en el ordenamiento jurídico español un cambio radical en el régimen jurídico de las licencias de apertura, iniciándose un camino sin retorno hacia la liberalización del denominado sector servicios que, salvo aquellos de carácter no económico y que resulten de interés general, queda sometido a partir de entonces a una nueva regulación, menos restrictiva con el principio de libre establecimiento y libertad de empresa. Con la finalidad, a su vez, de proporcionar un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos mediante la reducción de trabas injustificadas o desproporcionadas que dificultaban el ejercicio de las respectivas actividades, y tratando, al mismo tiempo, de incentivar la creación de empresas y la generación de empleo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Es por ello, precisamente, que la Ley establece como *régimen general* el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio nacional, a la vez que considera y regula como *excepcionales* los supuestos que permiten imponer restricciones a dichas actividades.

En este sentido, la Ley establece un *principio general*, según el cual, el acceso a una actividad económica de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización previa. Pues, en la medida en que dicho régimen supondría una evidente restricción de la libertad de establecimiento, únicamente podrá ser mantenido cuando las licencias o autorizaciones no sean discriminatorias, estén justificadas por razones imperiosas de interés general y sean proporcionados.

En particular, se considerará que no está justificada una autorización o licencia previa cuando para el ejercicio de la actividad de que se trate sea suficiente con una *comunicación* o una *declaración responsable* del interesado, que permita el control de la actividad del Ayuntamiento aunque sea a posteriori. Además, a dichos procedimientos se les aplicará el silencio administrativo positivo, con carácter general, salvo en los casos debidamente justificados en razones imperiosas de interés general.

Por otra parte, y con el fin de no generar discriminación o restricciones innecesarias en el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio, se prohíbe también la exigencia de determinados requisitos, así como, la aplicación de aquellos otros que de forma excepcional supediten dicho acceso o ejercicio, conforme a lo establecido, respectivamente, en los artículos 10 y 11 del mencionado texto legal.

No obstante lo anterior, además de la permanencia de la actuación de la Administración en aquellas actividades sujetas a algún procedimiento ambiental, en las que no operará el régimen de *comunicación* o *declaración responsable* sin la previa obtención de la autorización o licencia ambiental pertinente<sup>1</sup>, así como, de la

---

<sup>1</sup> Un planteamiento distinto es el que afectaría a las actividades sujetas a una mera *comunicación ambiental*, en cuyo caso, para el inicio de la actividad bastaría con la presentación de una única *declaración responsable* o *comunicación previa*, en las que el interesado debe haber manifestado, bajo su responsabilidad, no solo que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente y que dispone de la documentación que así lo acredita, sino también su compromiso de mantener su cumplimiento durante todo el tiempo que dure el ejercicio de la actividad.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



intervención de la Administración municipal, a través de la preceptiva licencia de obras<sup>2</sup>, en la actividad urbanística en general, en el nuevo contexto legal los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones y licencias con carácter previo al ejercicio de la actividad siguen existiendo, pero su régimen debe respetar, en todo caso, lo dispuesto en el artículo 6 de la citada Ley, esto es, que *“sean claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación”*.

En lo concerniente a las licencias municipales de apertura, la Ley 25/2009, de 22 diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la citada Ley 17/2009, modificó el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL, en adelante), con un doble objetivo, primero, remitir el acceso y ejercicio de las actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley 17/2009 a lo establecido en ésta, y, en segundo lugar, introducir en el mundo local nuevos mecanismos de intervención de la Administración en la actividad de los particulares, como son, la comunicación previa o declaración responsable y el control a posteriori del ejercicio de la actividad.

Posteriormente, el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, modificó también el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en el sentido de sujetar la apertura de los establecimientos industriales y mercantiles a los medios de intervención previstos, con carácter general, en la legislación básica de régimen local que se acababa de modificar, así como, a la citada Ley 17/2009, y rechazando de esta forma que deban ser sometidas en todo caso a la previa obtención de la licencia municipal de apertura.

Más recientemente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES, en adelante), añadió dos nuevos artículos, el 84 bis y el 84 ter, a la LRBRL, al tiempo que modificaba el artículo 20.4, letra i), del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con el fin de permitir, en el caso de actividades no sujetas a autorización previa, el establecimiento de tasas por la realización de la actividad

---

<sup>2</sup> En todos aquellos supuestos que no resulten excluidos por la aplicación del Real Decreto Ley 19/2012, de 5 de mayo, cuyo alcance y extensión comentaremos en el punto segundo del presente Informe.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



administrativa de control del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial correspondiente. Pues bien, esta última modificación legislativa, por un lado, afirma rotundamente que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, y, por otro, delimita las razones imperiosas de interés general que en el ámbito local justificarían el sometimiento a previa licencia, señalando al efecto en el citado artículo 84 bis, entre otras, aquellas actividades que afecten a la protección del medioambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que, como decíamos antes, la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada.

Así pues, con las modificaciones introducidas en la legislación básica de régimen local que acabamos de mencionar, la regulación del régimen de licencias vigente para la apertura de establecimientos quedaría aparentemente resuelto. No obstante, decimos aparentemente, porque la propia LES, en su Disposición Adicional Octava, establece una especie de *vacatio legis*, al imponer al Gobierno la obligación de evaluar, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, la existencia o no de alguna de las razones incluidas en el nuevo artículo 84 bis de la LRBRL, que pudieran concurrir en las previsiones existentes sobre licencias de locales de actividad, instándole al mismo tiempo y de acuerdo con el resultado de dicha evaluación a presentar, en el mismo plazo, un proyecto de ley de modificación de las normas en las que no concurren las aludidas razones, que suprima la exigibilidad de licencia o autorización previa, y todo ello, sin perjuicio de su sustitución por otras técnicas de verificación y control administrativo. En la misma línea, la indicada disposición adicional impone a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales la obligación de adaptar, en el ámbito de sus competencias y en un plazo visiblemente superior de doce meses, su normativa a lo previsto en el citado artículo 84 bis.

Las consecuencias del mencionado desarrollo legislativo estatal, cuyo contenido ambiguo y falto de la necesaria concreción ha causado una evidente incertidumbre en los Ayuntamientos en relación con la norma a aplicar en cada momento y circunstancia, se han visto agravadas con la aprobación y entrada en vigor, a su vez, de otras normas de alcance autonómico, entre las cuales cabe citar, en el ámbito de la Comunidad



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



Autónoma de Castilla-La Mancha, la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio, la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, así como, el Reglamento de Disciplina Urbanística que, aprobado mediante Decreto 34/2011, de 26 de abril, y dictado en desarrollo de algunos de los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado, a su vez, mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, regula tanto el control preventivo como el control a posteriori de los actos relacionados con la ocupación, transformación, uso y aprovechamiento del suelo, estableciendo al efecto el procedimiento y los requisitos exigidos en cada caso para la concesión de las licencias.

En cuanto a las citadas Leyes 2/2010 y 7/2011, la primera, está dedicada a regular, entre otras materias, la actividad comercial minorista en general y el procedimiento para la implantación de las denominadas por el propio texto legal *“grandes superficies comerciales”*; mientras que la segunda, según su propia exposición de motivos nos aclara el régimen actualmente vigente en relación con la apertura de establecimientos comprendidos bajo su ámbito de aplicación, al decir que: *“(…) para la celebración o desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como para la apertura de los establecimientos públicos en que se llevan a cabo, es necesario formular declaración responsable”*; refiriéndose, a continuación, a la limitación establecida en la propia Ley respecto de la aplicación del régimen de licencia o autorización municipal a aquellos casos en que el objetivo perseguido no pueda conseguirse a través de una medida menos restrictiva, como es la declaración responsable; y concluyendo con la siguiente afirmación: *“(…) el artículo 7 de la Ley establece que para la celebración o desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como para la apertura de los establecimientos públicos bastará formular una declaración responsable delimitando los supuestos que precisan licencia o autorización previa por la superación de un determinado aforo y otros criterios de seguridad para las personas y los bienes, cuestiones esenciales a tener en cuenta en esta materia”*

**SEGUNDO**



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Llegados a este punto, y tras el repaso efectuado al régimen legal de la apertura de establecimientos y el ejercicio de actividades económicas en general, así como, del análisis realizado de su evolución a través de la normativa estatal y autonómica comentada en el punto anterior, vamos a centrarnos ahora en tratar de dar respuesta a la cuestión planteada, esto es, si debe seguir observándose o no lo dispuesto en el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP, en adelante), aprobado mediante Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, partiendo para ello del contenido de la nueva regulación parcial de la materia establecida en el reciente Real Decreto Ley 19/2012, de 25 mayo. Pues, como dice su exposición de motivos, *“(...) a pesar del impulso de reducción de cargas y licencias de estas reformas en el ámbito del comercio minorista, el marco normativo sigue siendo muy complejo y poco claro y sigue existiendo una enorme dispersión normativa y de procedimientos”*.

En primer lugar, conviene destacar, como hace la propia exposición de motivos del citado Real Decreto Ley, la eliminación de la autorización o licencia municipal exigida para la apertura de los establecimientos comerciales minoristas y la prestación de aquellos servicios que, detallados en el Anexo de la norma, sean realizados a través de establecimientos permanentes, cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados, incluso, en los casos en que dichos establecimientos pudieran estar sujetos a aquéllas, por motivos de protección del medio ambiente, seguridad o salud públicas. Pues, como el propio legislador estatal continúa diciendo en la aludida exposición de motivos, *“(...) tras realizar el oportuno juicio de necesidad y proporcionalidad, [se ha considerado] que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable”*.

Es importante destacar también en este punto que la reforma introducida por el citado Real Decreto Ley pretende, sobre todo, establecer un mínimo común denominador para todo el territorio nacional, de forma que se garantice a las empresas un marco de seguridad jurídica y de unidad normativa. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán, en el ámbito de sus competencias, ir más allá en la eliminación de



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



cualquier tipo de control previo de la actividad de los particulares y regular un régimen de mayor alcance aún que el previsto en la norma estatal.

Por otra parte, la flexibilización introducida por la norma en cuestión se extiende y afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de los locales en los que vaya a desempeñarse la actividad comercial en cuestión. Supuesto en el que no se exigirá licencia o autorización previa para la realización de las obras, siempre que éstas no requieran de la redacción de un proyecto, conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Tampoco estarán sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada norma estatal, bastando en dichos casos con que se realice una comunicación previa a la Administración competente en cada caso, a efectos meramente informativos.

Finalmente, es interesante destacar también el contenido de la Disposición Adicional Primera<sup>3</sup> de la citada norma estatal, mediante la cual el Estado se compromete a elaborar, en colaboración con la FEMP, un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa; así como, de la Disposición Adicional Segunda<sup>4</sup>, que habilita a las corporaciones locales para recurrir, en los términos y condiciones establecidas en el citado precepto, a la colaboración privada de entidades de valoración

---

<sup>3</sup> **Disposición adicional primera. Acciones de colaboración con las administraciones públicas.**

1. *El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, a los efectos previstos en el título I de este real decreto-ley, pudiendo convenir las acciones de colaboración que se estimen oportunas.*

2. *Asimismo, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios, las administraciones públicas cooperarán para promover la elaboración de una ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal que tendrá en cuenta el contenido del título I de este real decreto-ley en relación con la actividad de comercio minorista.*

<sup>4</sup> **Disposición adicional segunda. Habilitación a las entidades colaboradoras.**

*Para el desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa reguladas en el artículo 4 de este real decreto-ley, las corporaciones locales competentes podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. Dichas entidades actuarán en régimen de concurrencia. En cualquier caso, los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



legalmente acreditadas que puedan ayudarles en la gestión de la totalidad o una parte de la actividad de comprobación.

En conclusión, resumiendo cuanto ha quedado expuesto y contestando al mismo tiempo a la concreta cuestión planteada por el Ayuntamiento, nuestra opinión es que éste deberá comenzar aplicando, tanto el Real Decreto Ley 19/2012, como las citadas Leyes autonómicas 2/2010 y 7/2011, así como, el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 34/2011, según se trate de materias comprendidas en sus respectivos ámbitos de aplicación; sin olvidar que corresponde además al propio Ayuntamiento, conforme a la filosofía establecida en el artículo 6 de la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la determinación expresa y difusión, a través de la aprobación de la correspondiente Ordenanza o Reglamento, de los requisitos y procedimiento por los que habrá de regirse el ejercicio del resto de actividades, ya sean éstas clasificadas o inocuas, que no se encuentren comprendidas en cualquiera de los ámbitos de aplicación de la citada legislación o en otra normativa sectorial distinta de la anterior y que resulte de aplicación al caso.

Es, precisamente, en este último supuesto de ausencia de regulación específica, que el Ayuntamiento puede seguir echando mano del mencionado RAMINP, aún vigente en Castilla-La Mancha, de manera formal al menos. Para lo cual, sería muy conveniente que, en aras de la necesaria seguridad jurídica y garantía de los derechos de los particulares, así como, del cumplimiento de los principios establecidos en la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el Ayuntamiento determinará previamente y de forma expresa las actividades que habrán de quedar sujetas a aquél.

Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 10 de agosto de 2012