



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 20 de noviembre, registrado de entrada en Diputación el día 22 del mismo mes, solicita de este Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un Informe sobre diversas cuestiones suscitadas en relación con la ordenación y usos permitidos en dos de las cuatro zonas en que se divide el ámbito de actuación delimitado por un determinado Plan Parcial. En concreto, se trata de dos zonas calificadas como "Zona de campo de golf" y "Zona verde deportiva", entre cuyos usos se contempla la instalación de un club social y en las que actualmente existen, al parecer, sendas construcciones destinadas a cafetería-bar y restaurante, cuyo acceso no se encuentra restringido a los miembros del indicado club social, sino abiertas al público en general.

Sin embargo, y a pesar del acceso libre a dichos establecimientos, no consta en el Ayuntamiento que se haya otorgado licencia de apertura o autorización expresa para el ejercicio de ambas actividades, por lo que, con el fin de otorgar el correspondiente soporte legal a tales actividades que se vienen desarrollando bajo la denominación de "club social", la primera autoridad municipal desea conocer nuestra opinión sobre las siguientes cuestiones:

1ª ¿Se encuentran las actividades mencionadas sujetas a la obligación de obtener la correspondiente licencia de apertura o autorización equivalente? Y, en el caso de que así fuera, ¿estarían dichas actividades sujetas a la aplicación de la Ley autonómica 1/2013, de 21 de marzo?

2ª Como quiera que no consta que se haya tramitado expediente alguno, salvo el de licencia de obras, ¿podría el Ayuntamiento legalizar la situación creada mediante la simple presentación de una declaración responsable o comunicación previa?

3ª Habiéndose considerado por el Ayuntamiento la posibilidad de aclarar algunos de los usos permitidos mediante la realización de una interpretación de determinados artículos del Plan Parcial, especialmente, en lo que se refiere al contenido, alcance y extensión de los conceptos de "club social, kioscos y auxiliares", ¿cuál debería ser el



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



contenido mínimo o extensión del acto o acuerdo interpretativo que, en su caso, se adoptase respecto del "*control de titularidad, funcionamiento, relaciones con el Ayuntamiento, fiscalización, domicilio, etc.*"; así como el procedimiento a seguir con dicha finalidad y en garantía del principio de seguridad jurídica?

Pues bien, una vez leído y analizado el contenido del documento remitido con el escrito de petición de Informe, y consultada asimismo la legislación que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

## INFORME

### PRIMERO

En lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas, hay que decir que la Ley autonómica 1/2013, de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha, mencionada por el Ayuntamiento como de posible aplicación al supuesto de hecho objeto de informe, no resultaría de aplicación, en principio, a las instalaciones de cafetería-bar y restaurante, por cuanto que dichas actividades no se encuentran comprendidas en el Anexo que acompaña al citado texto normativo.

La norma que creemos le resulta de aplicación a tales actividades, teniendo en cuenta su propia naturaleza, así como su inclusión expresa en el Anexo que le acompaña, sería la Ley autonómica 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, que, según su Exposición de Motivos, "*da (...) adecuada respuesta a la necesidad de adaptación de la normativa a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los Servicios en el Mercado Interior; a lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del Comercio Minorista, así como a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



*actividades de servicios y su ejercicio, por tratarse de legislación básica dictada por el Estado para la transposición de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior”.*

En este sentido, la propia Exposición de Motivos, en su apartado II, párrafo segundo, nos recuerda que *"la presente Ley establece que (...), para la apertura de los establecimientos públicos en que se llevan a cabo [actividades recreativas], **es necesario formular declaración responsable**, dando así adecuado cumplimiento a la regulación de la libertad de establecimiento recogida en el artículo 4 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Asimismo, **la ley limita la aplicación del régimen de licencia o autorización municipal**, y en determinados casos, autorización de la Junta de Comunidades, cuando el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva, como es la declaración responsable, teniendo en cuenta que el control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz, a aquellos supuestos en que concurren razones imperiosas de interés general que contempla la Directiva de Servicios, en su artículo 9.1.b), y que justifican la aplicación del régimen de autorización de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Dichas razones son las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico”.*

*"De este modo –continúa diciendo la citada Exposición de Motivos, en su párrafo tercero– 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”.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Con las citas que anteceden, creemos haber dado adecuada respuesta a las dos primeras cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, así como, mostrado el camino al Secretario municipal, a quien emplazamos para que consulte la regulación establecida al efecto en el citado texto legal y le recordamos, finalmente, que tras las modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por la Ley 1/2013, de 21 de marzo –citada por el propio Ayuntamiento–, y, según se deduce de la propia Exposición de Motivos de este último texto legal, el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas debe considerarse derogado a todos los efectos, *"con motivo de la Disposición Derogatoria de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera"*. De forma que, en la actualidad, *"el régimen legal de actuaciones sujetas a licencia"* vendrá determinado por *"la integración del régimen urbanístico y el de actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, o autorización ambiental integrada u otro tipo de autorización ambiental preceptiva"*.

## SEGUNDO

En cuanto a la tercera y última de las cuestiones planteadas, hemos de suponer que la pretensión del Ayuntamiento es que le digamos qué alcance y extensión puede darse a las actividades englobadas bajo los usos permitidos de "club social, kiosco y auxiliares", así como el procedimiento administrativo que, en su caso, debería seguirse para dictar una resolución interpretativa respecto del alcance, contenido y extensión de ambos conceptos, pues, su redacción es manifiestamente mejorable.

Pues bien, dada la actual tendencia expresada a través de las citas recogidas en el punto anterior, confirmada recientemente por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en el sentido de facilitar la libertad de establecimiento y limitar la aplicación del régimen de licencia o autorización municipal a aquellos supuestos en que concurren razones imperiosas de interés general,



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



bastaría, a nuestro juicio, con que el Ayuntamiento siga las pautas de actuación previstas en el articulado de la citada Ley autonómica 7/2011, de 21 de marzo.

Por otro lado, tampoco consideramos estrictamente necesario efectuar una regulación exhaustiva, detallada y minuciosa de los usos o actividades que estarían comprendidas bajo la denominación de "club social, kiosco y auxiliares", bastando, a nuestro juicio, con aplicar lo que dicta el propio sentido común y, con arreglo a éste, admitir entre las actividades comprendidas bajo la indicada denominación cualquiera de los fines propuestos por los actuales gestores del Club Social de la Zona del Campo de Golf.

En todo caso creemos que, desde una perspectiva estrictamente urbanística, lo único que el Ayuntamiento debe vigilar de principio a fin es el cumplimiento por parte de los titulares o gestores de las instalaciones y construcciones objeto de la actividad cuestionada de los parámetros urbanísticos relativos, por ejemplo, al volumen edificable u ocupación del suelo establecidos en los distintos instrumentos de planeamiento que resulten de aplicación, o el cumplimiento de aquellas otras determinaciones urbanísticas que, así mismo, resulten de aplicación a la concreta actuación objeto de informe, con el fin de preservar en todo momento el adecuado reparto entre el Ayuntamiento y los interesados de las plusvalías generadas por la actuación.

En definitiva, en la medida en que el problema suscitado parece estar en el uso atribuido a algunas de las dependencias de las construcciones en funcionamiento, nos reiteramos en nuestra opinión sobre la innecesaria adopción de una resolución interpretativa de los usos propuestos por los interesados, por cuanto, como hemos dicho en un párrafo anterior, todas las actividades descritas por éstos en su propuesta parecen estar relacionadas con la finalidad de la instalación principal, esto es, el Campo de Golf, y quedar comprendidas, por tanto, y sin esfuerzo en el concepto de "club social, kiosco y auxiliares"; y ello, a pesar de la apertura al público en general de algunas de las instalaciones resultantes. Razón por la cual no creemos necesario proceder a adoptar ninguna resolución interpretativa o aclaratoria de los usos permitidos en ambas Zonas.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



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 diciembre de 2013