



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 4 de mayo y registro de entrada en Diputación el mismo día, solicita del Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un informe *“aclaratorio sobre la concesión de licencia de obra para la construcción de una NAVE DE EXPOSICIÓN Y VENTA DE RESPUESTOS Y MAQUINARIA AGRICOLA”* en la localidad.

A tales efectos, se nos remiten sendas copias de los informes emitidos en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto por el técnico municipal, como por la Secretaria del Ayuntamiento, así como, una parte de la Memoria integrante del proyecto técnico de obras redactado al efecto.

Pues bien, con tales antecedentes y a la vista de la información proporcionada por los diversos documentos remitidos junto con el escrito de petición de informe, una vez leído y analizado el contenido de los mismos, y tras consultar, asimismo, la legislación que consideramos de aplicación al caso, que, en su momento, se citará, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Aunque no se explicita en el escrito de petición de Informe, el motivo de su presentación no es otro que el de tratar de obtener una segunda opinión jurídica sobre la posibilidad legal de conceder la licencia de obras solicitada, sin la tramitación y concesión, en todo caso, de la previa licencia de actividad, tras las conclusiones recogidas en su informe por la Secretaria del Ayuntamiento, quien, en el ejercicio de sus funciones, ha juzgado *“desfavorablemente el otorgamiento de la licencia de obra”*. Es decir, lo que el Ayuntamiento quiere de nosotros es que le digamos si en relación con el expediente objeto de consulta es posible jurídicamente llegar a una conclusión diferente de la manifestada por la titular de la Secretaría municipal, la cual considera que sin la previa tramitación y otorgamiento, en su caso, de la correspondiente licencia de



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



actividad clasificada no es posible legalmente conceder la licencia de obras, como pretende el Alcalde.

Con dicha finalidad, vamos a tratar de dar nuestra opinión sobre las diversas cuestiones objeto de debate, pero no sin antes manifestar nuestro máximo respeto y consideración por las opiniones jurídicas vertidas en el informe emitido por la titular de la Secretaría, y dejando claro, en todo momento, que, como dice la clausula de cierre incorporada a todos nuestros informes, *“las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho”*. Para ello, empezaremos resumiendo, en este primer punto, el contenido y los argumentos utilizados por la Secretaria en su Informe jurídico, para terminar manifestando nuestra opinión en el punto siguiente.

En este sentido, tras señalar la normativa que considera de aplicación al caso y los antecedentes de hecho de éste, concretados en la solicitud de licencia de obras y apertura para la construcción de una nave destinada a la actividad de exposición y venta de repuestos y maquinaria agrícola, la Secretaria comienza afirmando que, *“de conformidad con lo señalado en el proyecto presentado por el solicitante y el Informe del Arquitecto Técnico Municipal (...) es una actividad clasificada”*. Es decir, sin someter el objeto de la solicitud de licencias a un previo juicio de relevancia y valoración de la actividad, considerada ésta desde el punto de vista de su incidencia medioambiental y de seguridad o salubridad para la población, la Secretaria da por buena la calificación de la misma otorgada por el propio interesado, y apoyándose, al mismo tiempo, en los informes del técnico municipal, decide tramitar el expediente en cuestión por el cauce previsto en la normativa sobre actividades clasificadas.

Como fundamento legal de su opinión, invoca también –citando textualmente en algunos casos– lo dispuesto en los artículos 163.1, 168.3, 169.2 y 170 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, así como, los artículos 22 y 26 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), aprobado, a su vez, mediante Decreto 34/2011, de 26 de abril, de los que extrae la conclusión de que *“la normativa urbanística de Castilla-La Mancha mantiene el régimen de licencia para las actividades clasificadas, y no lo sustituye por el de comunicación previa o declaración responsable”*.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Y para reforzar aún más su tesis inicial, la Secretaria acude también a un Dictamen del Consejo Consultivo, de fecha 6 de julio de 2011, del que extrae un párrafo que, en su opinión, vendría a confirmar que la legislación urbanística de Castilla-La Mancha mantiene para las actividades clasificadas el régimen de la licencia o autorización previa; justificando, a continuación, la vigencia y aplicación en esta Comunidad Autónoma del referido RAMINP, salvo en los casos de actividades que queden sujetas a evaluación de impacto ambiental o autorización ambiental integrada. En dicho marco legal, la conclusión, manifestada por la Secretaria en su informe, es que *“estando sujeta la actividad al régimen establecido en el RAMINP no puede concederse la licencia de obras sin que se conceda de forma simultánea o previa la licencia de actividad (...)”*, señalando, a continuación, los pasos a seguir en la tramitación del expediente instruido por el Ayuntamiento.

Finalmente, tras poner de manifiesto que el propio Arquitecto Técnico Municipal había señalado en sus informes la necesidad de tramitar el expediente de licencia de actividad clasificada antes de conceder la licencia de obras; así como, la calificación en el mismo sentido efectuada por el propio interesado, pese a que, con fecha 16 de abril de 2012, éste último presenta una comunicación en el Ayuntamiento indicando que la actividad a desarrollar es inocua y sin incidencia medioambiental; la Secretaria, a la vista de la providencia firmada por la Alcaldía, con fecha 24 de abril pasado, disponiendo se proceda al otorgamiento de la licencia de obras, por considerar que la actividad no se encuentra sujeta a licencia sino a comunicación previa, concluye su informe manifestando su opinión desfavorable al otorgamiento de la licencia de obras en los términos propuestos por el Alcalde.

SEGUNDO

Lo primero que debemos decir es que del Dictamen del Consejo Consultivo invocado por la Secretaria en apoyo de su tesis, no pueden extraerse, a nuestro juicio, las conclusiones que figuran en su informe. En primer lugar, porque su objeto no era otro que el de ejercer el control de legalidad de un proyecto de Decreto elaborado por la Consejería de Salud y Bienestar Social – que, por cierto, no vio finalmente la luz –, y, en dicho contexto, sus múltiples y variadas observaciones jurídicas deben quedar



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



necesariamente circunscritas al ámbito concreto del ejercicio del control de legalidad del Decreto proyectado.

En segundo lugar, porque examinadas en su conjunto las observaciones esenciales y no esenciales realizadas por el referido órgano consultivo, de su contenido no puede extraerse, a nuestro juicio, un apoyo inequívoco a la línea argumental seguida por la Secretaria en su informe, pues, además de que son muchas y muy diferentes las opiniones jurídicas vertidas por el citado órgano, tanto sobre el régimen de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y su autorización, como sobre la aplicación de la Directiva de Servicios y las leyes de trasposición de la misma a nuestro ordenamiento jurídico, lo que verdaderamente destaca en el Dictamen de principio a fin son las referencias que hace a la complejidad de la materia, así como, las afirmaciones realizadas, en su apartado IV, sobre *“los problemas de inseguridad jurídica derivados de la obsolescencia del RAMINP y la aprobación de normas posteriores que determinan su inaplicabilidad para determinadas actividades”*, que le llevan a rechazar, *in fine*, la pretendida derogación de dos Decretos reguladores de ciertos aspectos del régimen de las actividades clasificadas, que, en caso de producirse, crearía *“más inseguridad en el ya de por sí complejo panorama de las actividades clasificadas”*.

En definitiva, es tal el grado de confusión creado por la normativa dictada en materia de autorizaciones y licencias, con las actividades clasificadas al frente, que el propio Dictamen recomienda a la Administración autonómica *“elaborar una norma completa que desplace definitivamente el RAMINP (...). (...) que tome en consideración toda la normativa sectorial (urbanística, medioambiental y de espectáculos y establecimientos públicos) que afecta a las materias objeto de autorización, y que determine los supuestos en que se aplica el régimen de actividades clasificadas (...)”*. Añadiendo, a continuación, que el criterio de partida para la elaboración de la indicada norma podría ser *“el de definir qué actividades deben considerarse actualmente clasificadas (...)”*, de forma que – continúa diciendo – *“Una vez definido un catálogo de actividades, el criterio para mantener el régimen autorizatorio, actualmente vigente o su sustitución por un sistema de comunicación previa y declaración responsable, debería considerar, entre otros, los criterios establecidos en el artículo 5 de la tantas veces mencionada Ley 17/2009, de 23 de noviembre (...)”*.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Hechas las consideraciones precedentes, y tras sugerir nuevamente a la Administración autonómica una posible metodología de trabajo para conseguir el fin propuesto con anterioridad, es cierto que el Dictamen concluye afirmando que: *“En tanto no se produzca la regulación indicada, son aplicables las disposiciones de la legislación urbanística autonómica citadas anteriormente, que someten las actividades clasificadas a un régimen de autorización, previo informe preceptivo y vinculante del órgano autonómico competente en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, cuya emisión corresponde a las Comisiones Provinciales de Saneamiento”*.

Ahora bien, admitir el mantenimiento y vigencia en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha del régimen de actividades clasificadas y su aplicación con carácter general, no puede llevarnos a olvidar, en primer lugar, que existe también otra legislación, como, por ejemplo, la de espectáculos públicos y actividades recreativas y, sobre todo, la que garantiza el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en cuyo seno la aplicación de uno u otro instrumento de intervención de la Administración en la actividad de los particulares opera bajo otros parámetros más matizados, como pueden ser, el aforo de la instalación o local, su incidencia en el medio ambiente o la propia naturaleza de la actividad. En segundo lugar, que el mencionado órgano autonómico competente en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas ha sido suprimido de facto, luego, difícilmente podrá cumplirse a partir de ahora con el trámite esencial del informe preceptivo y vinculante que debía emitir.

Ha sido, precisamente, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la que ha venido a alterar el régimen tradicional vigente en nuestro país en materia de ejercicio de actividades y apertura de locales y establecimientos en general y su sometimiento a previa licencia o autorización, al dotar a la Administración de nuevos mecanismos de intervención en la actividad de los particulares, como son la comunicación previa y la declaración responsable. Un ejemplo positivo de lo que acabamos de decir, y que, a nuestro juicio, tiene mucho que ver con el supuesto concreto objeto de consulta, podemos verlo en el artículo 6 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado mediante Decreto 34/2011, de 26 de abril de 2011, el cual, bajo el título de *“Actos sujetos a comunicación previa”*, sujeta, entre otras actuaciones, a dicho trámite: *“a) (...) la apertura o entrada en funcionamiento*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



de servicios, locales e instalaciones comerciales, industriales y mercantiles, salvo que una ley las someta a licencia o autorización previa”.

Es decir, la regla ahora no es ya la licencia o autorización previa para la apertura y funcionamiento de servicios y locales, sino que, en cumplimiento de los objetivos de eliminación de obstáculos innecesario y desproporcionados y de reducción de cargas administrativas, incorporados con la trasposición de la Directiva de Servicios europea a nuestro ordenamiento jurídico, y con el fin de no restringir injustificadamente la puesta en marcha de actividades de servicios, retrasando al mismo tiempo la implantación de nuevos proyectos empresariales y la consiguiente creación de empleo, dichas autorizaciones y licencia han quedado relegadas actualmente a un segundo plano, hasta el punto de que, como acabamos de ver, solo serán exigibles en aquellos supuestos recogidos expresamente en las leyes.

Pues bien, siguiendo con nuestro razonamiento, debemos decir que no existe norma legal alguna que de forma taxativa y explícita exija la obtención previa de licencia o autorización para el ejercicio de la actividad comercial de “Exposición y venta de repuestos y maquinaria agrícola” que se pretende desarrollar en el municipio de... Ni siquiera el nomenclátor de actividades que figura como Anexo al RAMINP recoge en su seno dicha actividad u otra parecida que nos llevara a admitir su aplicación. Luego, si en la actualidad, como hemos venido diciendo, los regímenes de autorización han quedado relegados a un segundo plano, en aplicación de la regla que exige ahora, con carácter general, la reducción de trabas y obstáculos al acceso y ejercicio de las actividades de servicios, cuya operatividad solo resulta excepcionada en aquellos supuestos en los que concurren algunas de las razones de imperioso interés general reconocidas legalmente, parece obligado que, en aras asimismo del principio de proporcionalidad exigido en la aplicación de las medidas de intervención de la Administración en la actividad de los particulares, debamos inclinarnos por la aplicación de la medida menos restrictiva de sus derechos e intereses legítimos, que, desde luego, no es la licencia o autorización.

Por las razones expuestas, no podemos compartir la opinión mantenida por la Secretaria en su informe, en el sentido de proponer la tramitación, con carácter previo a la concesión de la licencia de obras, de la correspondiente licencia de apertura para el



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



ejercicio de la actividad de “Exposición y venta de repuestos y maquinaria agrícola” por los cauces del procedimiento regulado en la vieja legislación de actividades clasificadas, pues, aun admitiendo la vigencia del RAMINP, consideramos que su regulación pudiera haber quedado desplazada, al menos en parte, por la legislación dictada a partir de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los objetivos y fines perseguidos por la citada Directiva europea; sin olvidar además los indudables problemas prácticos que, en forma de costes y garantías en la resolución de los expedientes, pudiera representar para el Ayuntamiento la supresión de facto de la Comisión Provincial de Saneamiento. Por otra parte, y a la vista de los datos aportados con el escrito de petición de informe, la actividad en cuestión parece estar más próxima al género de las denominadas antiguamente actividades inocuas que al de las actividades clasificadas, en cuyo caso y de resultar confirmada dicha opinión por la realidad de los hechos, no existiría soporte legal para aplicar el régimen de las actividades clasificadas a la indicada actividad, que se vería así sometida al régimen de comunicación previa previsto en el citado artículo 6 del Reglamento de Disciplina Urbanística y demás preceptos concordantes.

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, 11 de mayo de 2012