

**HACIA LA INEXIGIBILIDAD DE LA LICENCIA
MUNICIPAL DE APERTURA: ANÁLISIS DEL REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE
25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO
Y DE DETERMINADOS SERVICIOS**

Ginés VALERA ESCOBAR

Técnicos Superior de Administración General
Asesor Jurídico-Administrativo del Ayuntamiento de El Ejido
Jefe del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio
del Instituto de Estudios Almerienses

SUMARIO:

I.- PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS.

II. -TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR AL ORDENAMIENTO ESTATAL Y ANDALUZ.

1. - DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR (CONOCIDA DIRECTIVA BOLKESTEIN).
- 2.- LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE, SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.
- 3.- LEY 25/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.
4. - LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.
- 5.- LEY 3/2010, DE 21 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICAN DIVERSAS LEYES PARA LA TRANSPOSICIÓN EN ANDALUCÍA DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2006, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR.
- 6.- LEY 4/2011, DE 6 DE JUNIO, DE MEDIDAS PARA POTENCIAR INVERSIONES EMPRESARIALES DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA Y DE SIMPLIFICACIÓN, AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
- 7.- REAL DECRETO LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

8. -DECRETO 247/2011, DE 19 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE.
9. -DECRETO 327/2012, DE 10 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS ANDALUCES PARA SU ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA ESTATAL DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.
- 10.-REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE 25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS.

III.- LA LICENCIA COMO TÉCNICA DE CONTROL PREVENTIVO. LICENCIA URBANÍSTICA

- 1.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 61/1997, DE 20 DE MARZO.
- 2.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO.
- 3.- DECRETO 60/2010, DE 16 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
- 4.- MODIFICACIONES OPERADAS EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA CON LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO.

IV.- CONCEPTO Y OBJETO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.

- 1.- CONCEPTO.
- 2.- OBJETO.
- 3.- ACTOS SUJETOS A LICENCIAS URBANÍSTICAS .

V.- BIBLIOGRAFÍA.

I.-PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

Solemnizado constitucionalmente el capital principio de la autonomía local en los artículos 137¹, 140 y 141, queda cerrada la distribución territorial de poder en un nuevo modelo de Estado unitario, pero organizado por las Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias. A partir de este ensamblaje conceptual habrá de ser la autonomía local esencialmente entendida, a la vez que garantizada institucionalmente por el legislador estatal y autonómico, como el derecho de la comunidad vecinal a participar a través de órganos propios elegidos democráticamente en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al dogma de la unidad estatal, o como el derecho a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, con la consiguiente suficiencia financiera del gasto que ocasionan, como sentó prontamente el Tribunal

¹ Los arts. 137 y 140 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 sientan que: *“El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. ...*“La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios”*...

Constitucional en STS nº 4/1981, de 2 de febrero y 32/1981 de 28 de julio. Si bien hay que sentar que la Carta Magna tan sólo se ocupa en el art. 149 de delimitar las competencias exclusivamente estatales y acotar el máximo techo de responsabilidades al que pueden aspirar las CC.AA en sus respectivos Estatutos (arts. 148² y 151), con relación a la Administración Local no existe esta exactitud inicial, trasladándose al legislador sectorial estatal y autonómico la tarea de configurar el ámbito sustantivo de atribuciones que pueden ostentar los Entes locales a partir de esta garantía institucional aclamada y de las bases del régimen local fijadas.

Esta pensada e inconclusa omisión sobre el alcance de lo que sean estos “intereses respectivos” dentro del único interés público conducirá al legislador ordinario a tener que concretarlos en cada momento, apelando más de una vez a la noción del llamado “interés predominante”, que no exclusivo ni privativo, y la consecuente asignación a las EE.LL de cuantas competencias (conjunto de potestades que detenta un Ente sobre un sector de la actividad) exija la prestación de servicios que demanden los ciudadanos.

Pero todos estos rasgos organizativos, funcionales y competenciales no serían positivados hasta el alumbramiento de la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL, para abreviar), razón por la que su art. 2 enfatice para la efectividad de la autonomía así garantizada que *“la legislación del Estado y de las CC.AA reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*. Retomamos en este mandato la proyección normativa de la “garantía institucional” elaborada jurisprudencialmente, puesto que la acción de precisar la autonomía local se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.

Por su parte, el art. 25.1 de la LBRL concentra este primordial principio de autonomía local al habilitar programáticamente a los Municipios a prestar cuantos servicios públicos satisfagan las aspiraciones y exigencias de la colectividad vecinal para la gestión de intereses propios, en los concretos términos de la legislación sectorial estatal y autonómica y en el círculo de sus competencias. Para ello, preceptúa el art. 25.2 del mismo cuerpo legal que *“en todo caso”* ejercerán los Municipios competencias exclusivas o concurrentes en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA en materias de seguridad pública; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (aunque la competencia en materia de urbanismo corresponda sustancialmente a las CC.AA en virtud del art. 148.1.3^º CE, existe una Ley estatal de regulación de suelo, no propiamente urbanística: RDL 2/2008, de 20 de junio), protección del medio ambiente, de la salubridad general y defensa de consumidores y usuarios...

² Art. 148. 1.3^º: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

Además de enumerar el legislador estatal en el art. 26 LBRL un elenco de servicios mínimos directamente encomendados a la gestión municipal, el art. 28 LBRL faculta al Municipio para la realización de actividades complementarias de las propias de otras AA.PP, y en particular las relativas a “... *vivienda, sanidad y protección del medio ambiente*”. Y en la Disposición Transitoria Segunda LBRL se confieren a los Municipios a modo de cláusula genérica y residual en relación a las anteriores materias “*cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras AA.PP*”.

Desde la redacción originaria del Estatuto de Autonomía (art. 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de política territorial, incluyéndose en la misma la ordenación territorial y del litoral, el urbanismo y la vivienda. Siendo completadas estas competencias en el art. 56.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Dispone este apartado que la competencia exclusiva en materia de urbanismo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y subsuelo.

Respetuoso con los principios constitucionales, el art. 91.1 del Estatuto, reconoce la plena autonomía de los Municipios en el ámbito de sus intereses. Imponiendo el art. 89.2 del Estatuto que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto de los ámbitos competenciales correspondientes determinado en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la CE y por la Carta Europea de la Autonomía Local. Rigiéndose la organización territorial de Andalucía por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional (art. 90).

El Estatuto andaluz dará un paso de gigante al garantizar por vez primera en el ordenamiento jurídico español a los Municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. De forma que en lo que aquí importa, los Ayuntamientos tendrán competencia propia sobre las ss materias, en los términos que determinen las Leyes: a) ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. 92.2 a).

En desarrollo de todos estos principios constitucionales y estatutarios, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía “*añade al repertorio estatutario otras competencias, identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal*”. De forma que establece en su art. 4 que los Municipios gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las Leyes, actuando bajo su propia

responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad³. La autonomía local comprenderá⁴, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de Municipios, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la gestión del personal a su servicio, patrimonio y la recaudación, administración y destino de los recursos de sus haciendas. Añadiendo el art. 9.1 que los Municipios andaluces tienen competencias propias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye la aprobación de los Proyectos de Actuación para actuaciones en suelo no urbanizable, elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística y el otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad. El apartado 14.a) asigna la competencia a los Municipios para la ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de pública concurrencia que incluye el control, vigilancia e inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia. Y el apartado 22 la *“ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanente u ocasionales”*.

Al igual que ocurre en la actividad urbanística o comercial, puede suceder que en contados ámbitos de actuación confluyan diversas competencias sobre un mismo objeto respaldadas por distintos títulos habilitantes, lo que exige a los agentes jurídicos en caso de conflicto un esfuerzo de armonización, como mínimo, o la definitiva búsqueda de la Administración Pública con decisión prevalente, aunque en la práctica predominarán los supuestos de asignación indistinta o de competencias concurrentes o compartidas donde se manifiesta secuencialmente la decisión pública sustantiva en un eslabón sucesivo de participación de las Administraciones actuantes. Siendo incontrovertible que las competencias municipales emergen con completa autonomía respecto de las del Estado o de las CC.AA en concurrencia con éstas, de forma que si un mismo hecho llena el supuesto de diversas normas, según las cuales son preceptivas distintas autorizaciones o licencias, cada Administración retendrá su competencia propia, sin que el otorgamiento de alguna de ellas, que puede actuar como presupuesto necesario de las restantes, prejuzgue la obtención de las demás. Insistiendo, el legislador destaca deliberadamente en la nueva dicción del artículo 84.3 de LBRL⁵

³ Esta definición de “autonomía local” se corresponde con el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 según el cual *“por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las EE.LL de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*.

⁴ Conforme a sus arts. 6.1 y 2 y art, 7 las competencias locales que determina esta Ley tienen la consideración de propias y mínimas y podrán ser ampliadas por Leyes sectoriales. Su determinación se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, ponderando en su conjunto, a la comunidad política local, integrada por Municipios, cuando se valore la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las EE.LL o las necesidades de eficacia o economía. Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias. Como cláusula general de competencia, señala el art. 8 que los Municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.

⁵ Apartado introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de ésta, que guarda estrecha relación con el todavía vigente art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo que conserva si vigencia con rango reglamentario en tanto no sea modificado por el Ministerio de Administraciones

que *“las licencias o autorizaciones otorgadas por otras AA.PP no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las EE.LL, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”*. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 11/99, en este artículo *“se contempla expresamente el principio general de que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales previstas en la legislación vigente, armonizando así el ejercicio legítimo de las competencias de todas las Administraciones e incorporando la reciente jurisprudencia del TC al respecto contenida en la sentencia de 19 de febrero de 1998 sobre la Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”*⁶.

Públicas (Disposición Derogatoria Única 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril) que ya preveía que para evitar multiplicidad de expedientes sobre autorizaciones o concesiones sobre un mismo asunto en el que hubieran de intervenir con facultad decisoria 2 ó más Departamentos Ministeriales, varios Centros Directivos de un Ministerio u Organismos Autónomos, imponía la instrucción de 1 solo expediente y resolución única por quien tuviese la competencia más específica.

⁶ Sienta el FJ nº 39 de esta sentencia con ocasión de declarar que el art. 19.3 de la Ley de Puertos (derogado hoy por la Disposición Derogatoria Única del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre) no vulneraba el orden constitucional de competencias, *“que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”* (también en STC 32/1981, FJ nº 4). Reconocido como está por el art. 25 LBRL el ejercicio de competencias municipales en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, y siendo la licencia (junto a otros actos de control preventivo) el mecanismo ideado en el art. 84.1.b) del mismo cuerpo legal para que los EE.LL puedan someter la actividad urbanística de los ciudadanos -incluso de otras Administraciones, como regla general- y los usos del suelo a la legalidad y a las determinaciones de los PGOU y demás instrumentos de ordenación, razonaba convincente el TC que de ello *“no puede, sin embargo colegirse que la intervención del Municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tengan que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística”*, aunque ésta sea la solución ordinaria, puesto que *“no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística”*. Y aunque dispensa el art. 19.3 de la Ley de Puertos *“las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias”* de control preventivo municipal a través de licencia, el apartado 1 del mismo precepto no excluye la intervención municipal por ser preceptiva la emisión de informe por el Municipio correspondiente acerca de la adecuación de estas obras al Plan Especial de Ordenación del Espacio Portuario. Concluye el Tribunal diciendo que *“se garantiza, por tanto, la intervención del Ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal”*.

II.- TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR AL ORDENAMIENTO ESTATAL Y ANDALUZ

Pero el régimen jurídico tradicional autorizatorio de establecimientos basado en la “licencia de apertura” ha sido sometido a cambios trascendentes para la simplificación administrativa en un Estado compuesto, como veremos a lo largo de este ensayo. El Tratado de la Comunidad Europea consagró ya en 1957 tanto la libertad de circulación de servicios (posibilidad de que se presten servicios en otro Estado sin cambiar de establecimiento en otro Estado) como la libertad de establecimiento (que comprende la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por el país de establecimiento para sus propios nacionales ante la posibilidad de que un prestador quiera instalarse en un Estado miembro), entre otras, por lo que según el actual art. 49 del Tratado de 13 de diciembre 2007, Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007) quedan prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, extendiéndose igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecido en el territorio de otro Estado miembro.

1.- Así las cosas, el día 12 de diciembre de 2006 se aprobó por el Parlamento Europeo y el Consejo la DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR (DS, para abreviar) aprobada en el marco de la estrategia de Lisboa (conocida Directiva Bolkestein) que afecta a los servicios en el mercado interior y que hubo de ser traspuesta hasta el día 28/12/2009. Tiene por objeto la creación de un auténtico mercado interior de servicios a través de la eliminación de cargas burocráticas y barreras legales y administrativas, que facilite el libre establecimiento (o ejercicio efectivo de una actividad económica por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo la prestación de servicios-art. 4.5 y al que se le aplican los arts. 9 a 15 en cuanto al régimen de autorización) y la libre prestación de servicios en la UE, es decir, el ejercicio de una actividad de servicios por prestadores ya establecidos en otro Estado miembro que vienen a España a prestarla de forma temporal y sin establecerse y que garantice, tanto a los prestadores como a los destinatarios de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado, manteniendo al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios. El concepto de “servicio” (“*cualquier actividad económica por cuenta propia prestada normalmente a cambio de una remuneración*”) remite al general del actual art. 57 del Tratado, que incluye las actividades de carácter industrial, mercantil, artesanal y actividades propias de las profesiones liberales. Siendo “establecimiento” el “*ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el art. 43 del Tratado por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios*”. Definiéndose el “régimen de autorización” como cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio (definiciones extraídas del art. 4), o lo que es lo mismo, cualquier sistema previsto en el Ordenamiento jurídico o en las normas de los Colegios

profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

Como ya se ha adelantado, el fin perseguido por la DS es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes presten servicios en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a las personas destinatarias como a las prestadoras de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado.

Si bien establece expresamente que los servicios no económicos de interés general quedan excluidos de su ámbito de aplicación (como por ejemplo los que no se realizan a cambio de una contraprestación económica como en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria), el fin es impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas y proporcionando un entorno más favorable a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

El art. 2.2 enumera las actividades a las que no se aplica la DS y el considerando 9 excluye expresamente al urbanismo, al disponer que *“la presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica, al igual que por los particulares en su capacidad privada”*. Ello no obstante, en la pág. 10 del *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios* elaborado por los Servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, referido al ámbito de aplicación de la misma, se dice que los Estados miembros tendrán que garantizar que las normas de la DS se apliquen a una amplia gama de actividades, ya se presten a empresas o a consumidores, mencionando sin ánimo de exhaustividad como ejemplo de servicios los “servicios de construcción”. Es decir, actividades de servicios que no guardan relación con la ordenación urbanística propiamente dicha pero que se prestan dentro de este sector (servicio de arquitectura, construcción, promoción, asesoramiento...). A estos servicios sí les sería de aplicación la Ley 17/2009.

En relación con el principio de libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, la DS establece la eliminación de todo procedimiento de autorización que afecte al acceso o ejercicio de una actividad de servicios, si dicho procedimiento no cumple con los requisitos de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio. La legislación de los Estados miembros relativa al acceso o ejercicio de una actividad de servicios no podrá contener una serie de requisitos prohibidos, listados en el artículo 14 de la DS, y deberá justificarse la exigencia de otros, enumerados en su artículo 15,

atendiendo a los criterios señalados. Además, la DS establece, con carácter general, en su art. 5 la simplificación de los procedimientos.

Los regímenes de autorización son unos de los trámites más comúnmente aplicados a los prestadores de servicios, pudiendo constituir una restricción a la libertad de establecimiento. En cuanto al régimen de libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, al abordar el tema del régimen de autorización, el art. 9 establece que los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización (regulado en los arts. 10 a 13) cuando se reúnan las ss condiciones:

- a) Que el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador.
- b) La necesidad de un régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general⁷. Añadiendo el considerando 56 que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los objetivos de salud pública, protección de los consumidores, sanidad animal y protección del entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general que permiten justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones. No obstante, ningún régimen de autorización o restricción de estas características debe discriminar en razón de nacionalidad. Además deben respetarse siempre los principios de necesidad y proporcionalidad.
- c) El objetivo perseguido pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.
- d) Ser proporcionados a dicho objetivo de interés general, claros e inequívocos, hechos públicos con antelación y transparentes y accesibles.

Por tanto, se concreta la meta de la DS con medidas normativas que afectan a la libertad de establecimiento (mediante eliminación de procedimientos de autorización no necesarios, no proporcionales y discriminatorios y simplificación de procedimientos que puedan mantenerse) y a la libre prestación de servicios (regla general del silencio positivo, salvo razón imperiosa de interés general; autorización válida para todo el territorio nacional, salvo idénticas razones y necesidad de aceptar documentos de otros Estados miembros que demuestren cumplimiento de requisitos, sólo exigir documento original o traducción jurada en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general) y medidas no normativas (ventanilla única y sistema de cooperación IMI). En cuanto a los establecimientos, los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los requisitos que se declaran prohibidos por el art. 14 o que requieran evaluación (art. 15.2) y notificación a la CE (art. 15.7). Y por lo que respecta a la libre prestación de

⁷ O como dice la misma DS en el art. 4. 8), en desarrollo del considerando 40 “razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las ss.: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la prestación del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

servicios, los Estados miembros deberán garantizar en su territorio el libre acceso a la actividad de servicios y su libre ejercicio, atendiendo a los requisitos prohibidos del art. 16.2. Sólo imponer el respeto de requisitos a condición de que sean no discriminatorios y resulten proporcionados y estén justificados por razón de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente (art. 16.3)⁸.

2.- LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE, SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

Para incorporar la Directiva al ordenamiento jurídico estatal se optó por la elaboración de una ley horizontal de transposición que promoviera una aplicación amplia de los principios generales establecidos en la misma, con pocas restricciones (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Asimismo, para dar el impulso necesario al proceso de transposición, también se redactó una única ley que modifica la normativa estatal de rango legal para adecuarla a los principios de la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (Ley 25/2009, de 22 de diciembre).

Como abordaremos a continuación, la incorporación de la DS al Ordenamiento jurídico interno basado en la eliminación de barreras administrativas, la excepcionalidad del régimen autorizatorio y la generalización de la técnica de declaración responsable y comunicación previa a la Administración y del silencio administrativo positivo se ha producido en 3 fases: primero mediante las Leyes estatales 17/2009 y 25/2009, después por la normativa autonómica y, por último, las Ordenanzas locales, pues como establece la Disposición Final Tercera de la Ley 17/2009 “*corresponde a las AA.PP competentes, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de esta Ley*”. Por tanto, incumbe al Estado, las CC.AA y las EE.LL acometer las tareas de simplificación de procedimientos que afecten a las materias incluidas en la DS y la obligatoriedad de implantar la ventanilla única para centralizar información y actuar *on line* con la Administración competente (art. 17).

La Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio o Ley “paraguas” como se le conoce, transcribe los preceptos de la DS y tiene por objeto según su art. 1 “*establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas*”. Conforme a su art. 2 esta Ley se aplica a los servicios que se realicen a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier

⁸ Sin dejar de tener presente conforme al considerando 60 de la DS, que “*la presente Directiva y en particular las disposiciones referentes a los regímenes de autorización y al ámbito territorial de una autorización, no deben interferir en el reparto de competencias regionales o locales en los Estados miembros, incluidos los gobiernos autónomos regionales y locales y el uso de lenguas oficiales*”. Por lo que habrá que atender a la asignación de competencias que a cada Administración (estatal, autonómica y local) hace la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación básica de régimen local para proceder a su completa transposición.

otro Estado miembro⁹. Su apartado 2 enumera los servicios exceptuados del ámbito de aplicación de la Ley¹⁰ en parecidos términos a la DS (es decir, estarán incluidos todos los servicios que no se exceptúen explícitamente).

A los efectos de esta Ley se entiende por “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el art. 57 del Tratado de la Comunidad Europea; “prestador” será cualquier persona física con la nacionalidad de cualquier Estado miembro, o residencia legal en España, o cualquier persona jurídica o entidad constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro, cuya sede social o centro de actividad principal se encuentre dentro de la UE, que ofrezca o preste un servicio; “establecimiento” es el acceso a una actividad económica no asalariada y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y especialmente de Sociedades, en las condiciones fijadas por la legislación, por una duración indeterminada, en particular por medio de una infraestructura estable; y “establecimiento físico”: cualquier infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente una prestación de servicios.

Sorprende que en esta Ley y pese a su tradición, solo se utilice el término “apertura” en el preámbulo, al decir: *“una vez establecidos, los prestadores de servicios podrán ejercer su actividad en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que para la apertura de un establecimiento físico en otra parte del territorio se pueda requerir una autorización”*. Al igual que ha sucedido últimamente en multitud de Leyes sectoriales que han optado por utilizar el término licencia de actividad, puesta en marcha de la actividad o funcionamiento, el legislador español ha preferido esta vez el término “autorización”, que define como cualquier acto expreso o tácito de la autoridad

⁹ Esta Ley no se aplica a normas que deban ser respetadas por la Sociedad en su conjunto, ya sean prestadores o particulares, como la normativa en Derecho Penal o las normas de comportamiento en circulación, es decir la Ley no interfiere con los requisitos o la normativa que tienen que ser respetados por los prestadores en el ejercicio de su actividad al igual que por los particulares en su capacidad privada (extracto del Preámbulo de la Ley).

¹⁰ Reproduciendo al art. 2 de la DS, quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley: a) Los servicios no económicos de interés general; b) Los servicios financieros; c) Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por la legislación sobre comunicaciones electrónicas; d) Los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, y de la navegación marítima y aérea, incluidos los servicios portuarios y aeroportuarios necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte, exceptuando la actividad de las plataformas logísticas de las empresas y de las actividades necesarias para su funcionamiento; e) Los servicios de las empresas de trabajo temporal; f) Los servicios sanitarios, incluidos los servicios farmacéuticos, realizados o no en establecimientos sanitarios e independientemente de su modo de organización y de financiación a escala estatal y de su carácter público o privado, prestados por profesionales de la salud a sus pacientes, con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud, cuando estas actividades estén reservadas a profesiones sanitarias reguladas; g) Los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos, independientemente de su modo de producción, distribución y transmisión y la radiodifusión, exceptuando las actividades de comercio al por menor de los productos audiovisuales; h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario; i) Las actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles; j) Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las AA.PP o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración; k) Los servicios de seguridad privada. Esta Ley no se aplicará al ámbito tributario. (...).

competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio; siendo “régimen de autorización”: cualquier sistema previsto en el ordenamiento que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios; “requisito”: cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios prevista en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas. En cuanto a “declaración responsable” es según el apartado 9 del artículo 3 el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

De forma que con arreglo a su art. 4 referente a la libertad de establecimiento, los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional. En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este Capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma.

Recordar que el concepto de “régimen de autorización” aparece recogido en el Considerando 39 de la DS según el cual debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un Registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional. La concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente.

Pues bien, los “regímenes de autorización”¹¹ son uno de los trámites más comúnmente aplicados a los prestadores de servicios pudiendo constituir una restricción a la libertad de establecimiento. Razón por la cual para transponer el espíritu de la DS la Ley española establezca el principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad.

¹¹ Definido en el art. 3.10 como “cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los Colegios Profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios”.

Respecto al régimen de autorización, la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma, no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen (art. 5). El primer presupuesto para introducir un régimen excepcional de autorización en Derecho español es que se haga mediante Ley¹² (queda reservada a la Ley no a los Reglamentos) y los demás presupuestos hacen referencia a:

- a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a Sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.
- b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, o lo que es lo mismo, la razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitada a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de la seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y salud de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural (art. 3.11). Si bien se hace notar que los “servicios de construcción” no se encuentran exceptuados expresamente del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 como ya se ha explicado.
- c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control “a posteriori” se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/92, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones

¹² A este respecto, el Consejo de Estado en su Dictamen de 18 de marzo de 2009 expone que “la autorización es una manifestación típica de la actividad de intervención típica de la actividad de intervención y ordenación de la administración y como toda técnica de ordenación está sometida al principio de reserva de Ley, por ser un supuesto claro de intervención o limitación de la actividad de los particulares y, en este caso concreto de la libertad de establecimiento”.

previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general.

Con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirán acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido. Asimismo, cuando el acceso a la actividad o su ejercicio esté condicionado a la realización de una comunicación o de una declaración responsable por parte del prestador, la comprobación por parte de la Administración pública de la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiere aportado o del incumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirán al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales. No obstante lo anterior, las Administraciones Públicas podrán otorgar autorizaciones o solicitar comunicaciones o declaraciones responsables a los prestadores cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente motivada.

Asimismo, podrá exigirse una autorización, una comunicación o una declaración responsable individual para cada establecimiento físico cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, resulte proporcionado y no discriminatorio (art. 7.3). Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad.

Sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos (art. 8). Las AA.PP no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro. El acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación. Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios (art. 9): no ser discriminatorios; estar justificados por una razón imperiosa de interés general; ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general; ser claros e inequívocos y objetivos; ser hechos públicos con antelación y transparentes y accesibles.

3.- LEY 25/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

Por su parte, la Ley de Modificación de Diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio o Ley “ómnibus”,

incorpora en su Título I -"Medidas Horizontales"- Capítulo I, diversas modificaciones que afectan de forma genérica a las actividades de servicios, introduciéndose expresamente la figura de comunicación y de declaración responsable y se generaliza el uso del silencio administrativo positivo. Esta Ley añade un nuevo apartado 4 en el artículo 70 bis LBRL: *"4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio. Asimismo las EE.LL garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Las EE.LL impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio"*.

Y se completa la redacción del art. 84 de la LBRL relativo a los medios de intervención de la Administración en la actividad de los ciudadanos: *"1. Las EE.LL podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y bandos; b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 se estará dispuesto en la misma; c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable de conformidad con lo establecido en el art. 71 bis de la Ley 30/92; d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma y e) órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. 2. La actividad de intervención de las EE.LL se ajustará en todo caso a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue. (...)"*

Añade a la Ley 30/92 un nuevo artículo (el art. 71 bis) con la siguiente redacción, que desarrolla el art. 3.1 de la Ley Paraguas (que tan sólo define lo que es una declaración responsable) distinguiendo dos nuevas figuras jurídicas (la declaración responsable y la comunicación previa) sin justificar los motivos que lleven a exigir en cada caso una u otra modalidad de control. Por tanto, debemos diferenciar a partir de ahora la "autorización" (que supone la preexistencia de un derecho en el sujeto interesado en desarrollar una determinada actividad y la facultad *ex ante* de la Administración de comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para el ejercicio de ese derecho), de la "declaración responsable" y la "comunicación previa", como modalidades de control *ex post*, que en principio no obstarían el ejercicio de actividad¹³:

"1. A los efectos de esta Ley se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se

¹³ Los arts. 3 y 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria han sido modificados en este sentido.

compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa y clara en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente hechos o elementos relativos al ejercicio de un derecho o al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma y acompañándola, en su caso, de cuantos documentos sean necesarios para su adecuado cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad, cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente. (...)¹⁴.

También se completa el apartado 1 del art. 43 respecto al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado con esta redacción *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este art., el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”*. Aclarando la Disposición Adicional Cuarta que *“a los efectos previstos en el primer párrafo del art. 43.1 de la Ley 30/92, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquéllos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de Ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”*.

¹⁴ Sigue diciendo su apartado 4 que *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una DR o CP, o la no presentación ante la Administración competente de la DR o CP determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación”* Añadiendo el apartado 5 que las AA.PP *“tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de DR y de CP, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica”*..

Y respecto a los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, mantiene la Disposición Adicional Quinta que *“cuando de acuerdo con esta Ley se exija una declaración responsable o una comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, conforme al Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, aprobados por RDL 1/2008, de 11 de enero, o a la normativa autonómica de desarrollo, la declaración responsable o comunicación no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite”*¹⁵.

4.- LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

El Título II de esta Ley, que continua en la dirección de remover obstáculos administrativos iniciado con las normas de transposición de la DS, está dedicado a la mejora de la competitividad de la economía española e incluye reformas en la simplificación y agilización administrativa orientadas a impulsar la actividad emprendedora mediante supresión de trámites injustificados o desproporcionados. Su Sección 1ª contempla la ampliación del ámbito del silencio positivo (art. 40) y la Sección 2ª, a los supuestos de licencias locales de actividad, tasando los casos en los que las EE.LL podrán imponer licencias para el desarrollo de actividades económicas (arts. 41 y 42). Con objeto de potenciar la figura del silencio positivo, tanto en el ámbito de la AGE como en el de las CC.AA, se impone la obligación de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de modificación del sentido del silencio administrativo, tras efectuar una revisión de los casos de silencio negativo existentes y de que las CC.AA también evalúen la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el silencio desestimatorio.

La Memoria del Análisis del Impacto Normativo y el Preámbulo de la Ley explican la modificación que opera en la LBRL diciendo que *“para evitar dilaciones y obstáculos a la actividad empresarial, se limita la posibilidad de que las EE.LL establezcan licencias de apertura o funcionamiento a determinados supuestos (cuando esté justificado y sea proporcionado atendiendo a determinadas razones de interés general, como son la seguridad, la sanidad, la protección del medio ambiente o la del patrimonio histórico artístico) y se refuerzan los mecanismos de control a posteriori”*. O lo que es lo mismo, se restringe la posibilidad de exigir licencias a aquellas actividades en las que concurren razones imperiosas de interés general vinculadas con la protección de la salud, o seguridad pública, el medio ambiente o el patrimonio histórico artístico.

Así el art. 41 de la Ley de Economía Sostenible modifica nuevamente la LBRL, añadiendo un nuevo artículo 84 bis con la siguiente redacción: *“sin perjuicio de lo dispuesto en el art. anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la*

¹⁵ En el mismo sentido, la Disposición Adicional Octava añadida por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista establece que *“la declaración responsable o la comunicación previa no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite”*.

salud pública, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia y el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente". Se añade también un nuevo artículo 84 ter con este texto: "cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las EE.LL deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial"¹⁶.

5.- LEY 3/2010, DE 21 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICAN DIVERSAS LEYES PARA LA TRANSPOSICIÓN EN ANDALUCÍA DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2006, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

Anticipar que esta Ley andaluza 3/2010 no ha modificado ningún artículo de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Su objetivo es adaptar la normativa andaluza de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y por tanto, incorporar parcialmente al Derecho español la DS ¹⁷, cuyo fin perseguido, no hay empacho en repetir, es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes prestan servicios en Estados miembros y a la

¹⁶ Además, el artículo 42 reforma el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, modificando la letra i) del artículo 20.4 con el siguiente contenido:

«i) "Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, así como por la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo".

Por último, su Disposición Adicional Octava respecto a la "Evaluación de la normativa existente sobre licencias locales de actividad" impuso que en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, el Gobierno evaluara la existencia de razones incluidas en este nuevo art. 84 bis LBRL en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad y de acuerdo con ella presentara en el mismo plazo un Proyecto de Ley de modificación de las normas en las que no concurren estas razones, eliminando la correspondiente exigencia de licencia, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo. Las CC.AA y las EE.LL, en un plazo de 12 meses tras la entrada en vigor de esta Ley y en el ámbito de sus competencias adaptarán igualmente su normativa a lo previsto en este art. 84 bis. Exigiéndose que los Municipios "*deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en los que de acuerdo con lo previsto en el art. 84 bis de la LBRL subsiste el régimen de sometimiento a la licencia local de actividad, manteniendo dicha relación adecuada a la normativa vigente en cada momento*".

¹⁷ Esta Ley introdujo reformas en la Ley 12/1999, de 15 de octubre, del Turismo; Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía; Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía; Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía; Ley 2/1989, de 18 de julio, por el que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; Ley 8 /2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres; Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y en la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales oficiales de Andalucía.

libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a las personas destinatarias como a las prestadoras de servicios la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Por lo que aquí más interesa, en Andalucía la transposición de la DS afecta a la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, respecto al régimen de autorización de grandes superficies comerciales previsto en el art. 58.1.1º de la LO 2/2007. Los principales elementos de la legislación comercial que se eliminan para dar cumplimiento a los requerimientos de la DS son: la licencia comercial específica y autonómica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales, prevista en el Título IV de la Ley 1/1996; los límites inferiores a 2.500 m² de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista; las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica; las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado; la licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 m²; la tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial; las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, en el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y en el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía y los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores pertenecientes a los Estados miembros, y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros en la organización de las ferias comerciales.

La Ley declara que no le es de aplicación la DS ya estudiada al contemplar únicamente la perspectiva territorial y urbanística en la planificación comercial, mediante la redacción de un nuevo Título IV y la introducción de modificaciones sustantivas en los Títulos I y II de la Ley 1/1996, buscando siempre la coherencia entre la dimensión sectorial de la actividad, la dimensión territorial ambiental y el uso que se hace del suelo (dimensión urbanística).

El Capítulo IV del Título IV incorpora novedades en cuanto al régimen de autorización de las GSM, caracterizadas tanto por sus dimensiones como por el acceso masivo los consumidores. El control previo, atendiendo al principio de simplificación administrativa y ventanilla única impuesto por la DS, se delega en los Municipios y se concreta en la denominada "licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas", basada en criterios estrictamente territoriales, urbanísticos y medioambientales (nunca económicos o de impacto en el tejido comercial existente, por estar proscritos conforme a la DS). Destaca en este único procedimiento un informe autonómico preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio interior sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las GSM establecidos en esta Ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales, motivado por el carácter supramunicipal de la incidencia territorial de estos establecimientos. Conviene insistir que esta licencia municipal de obras sería así compatible con el espíritu la DS¹⁸.

¹⁸ Esquemáticamente las GSM necesitan: 1º) Plan de Establecimiento Comercial en concordancia con planes territoriales; 2º) previsión del uso urbanístico pormenorizado en el planeamiento urbanístico (el planeamiento urbanístico será objeto de informe comercial autonómico); 3º) instalación: licencia urbanística municipal con información pública y dos informes preceptivos: Defensa de la Competencia y la Consejería con competencias en materia de comercio (informes autonómicos).

Asimismo, el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de Simplificación de Trámites Administrativos y de Modificación de Diversos Decretos para su Adaptación al Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se Modifican Diversas Leyes para la Transposición de la DS ha modificado el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

6.- LEY 4/2011, DE 6 DE JUNIO, DE MEDIDAS PARA POTENCIAR INVERSIONES EMPRESARIALES DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA Y DE SIMPLIFICACIÓN, AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Su Capítulo III incluye el conjunto de medidas de simplificación administrativa y de mejora de la regulación destinadas a facilitar la implantación de nuevas actividades empresariales y profesionales, entre las que se contemplan las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa. Es por lo que reitera el art. 13 que la **declaración responsable** para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional sometida a control administrativo es el documento suscrito por la persona que pretenda ponerla en marcha, o por quien legalmente la represente, en el que declara, bajo su responsabilidad, que reúne todos los requisitos establecidos en la normativa vigente para iniciar la actividad empresarial o profesional correspondiente, que dispone de la documentación que lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la duración de la misma. En aquellos procedimientos en los que, legal o reglamentariamente, se establezca la declaración responsable como trámite necesario para el inicio de la actividad, la presentación de dicha declaración, así como de la documentación exigida por el procedimiento, facultará para el inicio de la actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las AA.PP. Y según el art. 14, la **comunicación previa** para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional es el documento por el que la persona que pretenda ponerla en marcha, o quien legalmente la represente, pone en conocimiento de la administración pública competente hechos o elementos relativos al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma y acompañándola, en su caso, de cuantos documentos sean necesarios para el cumplimiento de lo establecido en la normativa correspondiente.

De modo que conforme al art. 15, la presentación de la declaración responsable o de la comunicación previa faculta a la correspondiente Administración Pública para comprobar, en cualquier momento, la veracidad de todos los documentos, datos y cumplimiento de los requisitos, por cualquier medio admitido en derecho. A tal efecto, las AA.PP impulsarán la función inspectora de los órganos competentes, al objeto de comprobar la veracidad de los datos declarados y de instar, si procede, el ejercicio de la potestad sancionadora. La falsedad, inexactitud u omisión en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la administración pública competente de la declaración responsable o comunicación previa, implicará, desde el momento en que se conozca, la apertura de expediente

sancionador por parte de la administración pública competente. Asimismo, implicará la suspensión cautelar del ejercicio de la actividad afectada, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. La resolución de la Administración Pública que declare las circunstancias aludidas en el apartado anterior podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica y física al estado que tenía en el momento previo al ejercicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello en los términos que se prevean, en su caso, en las normas que resulten de aplicación. Como consecuencia del expediente sancionador al que se refieren los apartados anteriores, la presentación de una declaración responsable cuyos datos se comprueben falsos o inexactos podrá conllevar el no poder iniciar otra actividad con el mismo objeto durante al menos 1 año.

7. REAL DECRETO LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

El art. 40 de la Ley de Economía Sostenible (LES) previó la modificación del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideraren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el art. 43 de la Ley 30/1992. El mandato legal descansa sobre la previsión general de circunscribir el sentido negativo del silencio administrativo a aquellos procedimientos en que lo exijan imperiosas razones de interés general y así lo sancione una Ley. Igualmente, la LES introdujo un nuevo art. 84 bis de la Ley 7/85 que establece la regla general de que el ejercicio de actividades por los particulares no queda sujeto a la obtención de la previa licencia municipal u otro medio de control preventivo. Con esta opción la LES dio un paso más allá de la DS, dado que no solo se han suprimido los regímenes de autorización para el ejercicio de actividades de servicios incluidos en su ámbito de aplicación, sino que se extiende a cualquier tipo de actividad. Ello no obstante, el nuevo art. 84 bis ha dispuesto también una serie de excepciones a la regla general señalada, pues podrá someterse a la obtención de previa licencia municipal el ejercicio de actividades que afecten a la protección del medio ambiente, a la protección del patrimonio histórico artístico, a la seguridad, a la salud pública, o de aquellas actividades que impliquen el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público, siempre que esté justificada y resulte proporcionada. Requisitos en línea con el nuevo art. 39 bis de la Ley 30/1992, en el que se establecen los principios de intervención de las AA.PP para el desarrollo de una actividad. Sobre la base de estos preceptos el Gobierno procedió con este RDL a evaluar su ámbito competencial, dando lugar a que en más de un centenar de procedimientos la Administración se vea sometida al régimen del silencio positivo y que desaparezcan las menciones a las licencias locales en las Leyes afectadas. Por ello, el art. 26 de este RDL señala el sentido positivo del silencio administrativo en ciertos casos. De forma que *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo I, el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en ese mismo anexo sin que se haya notificado resolución expresa, legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo”* en los términos previstos en el art. 43 de la Ley 30/1992.

Por lo que aquí interesa, el art. 23 de este RDL impone el silencio negativo en ciertos procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa. De modo que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación, requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística: a) movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; c) la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; d) la tala de masa arbórea o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje y la primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiera la letra c) anterior. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiera deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo.

Por su parte, de acuerdo con la Disposición Adicional Séptima de este RDL, a excepción de las autorizaciones que se impongan en cumplimiento de la legislación de patrimonio de las AA.PP y de armas y explosivos, las menciones contenidas en la legislación estatal a las licencias y autorizaciones municipales relativas a la actividad, funcionamiento o apertura se entenderán referidas a los distintos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, según los principios del art. 39 bis de la Ley 30/1992 y contempladas en el art. 84.1 de la Ley 7/1985.

8.- DECRETO 247/2011, DE 19 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE

El artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuyó a la Comunidad Autónoma andaluza la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos, por lo que la Comunidad Autónoma puede desarrollar y ejecutar la normativa de la Unión Europea, como recuerda el artículo 42.2.4.º del Estatuto. La aprobación de la Ley 17/2009, que traspone la DS, supone un nuevo marco de referencia en la regulación del sector servicios. Reiterar que el objeto de dicha Ley es el establecimiento de las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y garantizando una mejor protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias de servicios. En cumplimiento de dichos objetivos, la Ley 25/2009, modificó la LBRL, introduciendo una nueva redacción del art. 84, que prevé junto a las licencias y otros actos de control preventivo, la comunicación previa o la declaración responsable

como mecanismo ordinario de intervención en el ámbito local. Posteriormente, la LES, ha modificado de nuevo la LBRL, mediante la incorporación de dos nuevos artículos 84 bis y 84 ter, que establecen el principio general de no sometimiento del ejercicio de actividades a la obtención de licencia u otros medios de control preventivo.

Por ello este Decreto lleva a cabo la revisión y actualización de la normativa reglamentaria reguladora de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, en especial, el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Decreto 10/2003, de 28 de enero, y modificado por el Decreto 258/2007, de 9 de octubre, tras las Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 25 de abril y de 23 de mayo de 2006; y, por último, el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario, sin perjuicio del mantenimiento de aquellos regímenes de autorización previa, justificados por razones de interés general, que resulten necesarios, proporcionales y no discriminatorios y se encuentren amparados por una norma con rango legal.

Se modifica el artículo 2 del Decreto 78/2002, que queda redactado de la siguiente forma: *“Todas las autorizaciones que se otorguen por las Administraciones competentes para la celebración de espectáculos públicos y el desarrollo de actividades recreativas o, en los casos que proceda, para la instalación de establecimientos públicos dedicados a esta materia, así como las declaraciones responsables previas a la apertura de dichos establecimientos, deberán ajustarse, en cuanto a su denominación y definición, a las recogidas en el Nomenclátor y en el Catálogo que se insertan en los Anexos I y II”*.

También se ha dado nueva redacción al art. 4 respecto a los requisitos de apertura de establecimientos y contenido de las autorizaciones. De modo que *“sin perjuicio de las licencias urbanísticas correspondientes, la apertura de establecimientos públicos fijos dedicados a la celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes y de temporada se someterá con carácter general, de conformidad con lo establecido en la legislación básica en materia de régimen local a declaración responsable ante el Ayuntamiento y al correspondiente control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. La celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias, así como la instalación de establecimientos eventuales requerirán, en cualquier caso, las autorizaciones previas previstas en su ley reguladora que correspondan. En las autorizaciones concedidas al amparo de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como en los supuestos de modificaciones o alteraciones de las mismas, se hará constar los datos de la persona titular, la denominación establecida en el Nomenclátor para la actividad que corresponda, el período de vigencia de la autorización, el aforo de personas permitido, y el horario de apertura y cierre aplicable al establecimiento de acuerdo con lo establecido en la norma reguladora de horarios oficiales. No será necesaria la indicación del aforo de personas permitido, cuando éste no pueda*

estimarse por tratarse de espacios abiertos ubicados en vías o zonas de dominio público.

4. Quienes sean titulares de establecimientos públicos fijos, sometidos a la presentación de declaración responsable ante el Ayuntamiento para su apertura, harán constar en cualquier caso, además de los datos reseñados en el apartado anterior, el cumplimiento de los requisitos establecidos para los establecimientos públicos en el artículo 10.1 de la Ley 13/1999 y en su normativa de desarrollo, conforme a los modelos actualizados que oportunamente se publiquen por la Administración Local. Dichas declaraciones deberán incorporar el compromiso de mantenimiento de todos estos requisitos durante todo el tiempo en que se desarrolle la actividad que corresponda, así como declaración expresa de que disponen de la documentación que así lo acredita, a los efectos del oportuno control posterior de verificación del cumplimiento de la normativa reguladora de la actividad.

5. En los supuestos de establecimientos públicos dedicados a la celebración de más de un tipo de espectáculo o al desarrollo de varias actividades recreativas, se harán constar también tales circunstancias en la autorización o en la citada declaración responsable, de acuerdo con las denominaciones y definiciones establecidas en el Nomenclátor y en el Catálogo que se aprueban mediante el presente Decreto” (...).

9.- DECRETO 327/2012, DE 10 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS ANDALUCES PARA SU ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA ESTATAL DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

En Andalucía, una vez tramitada la ya estudiada Ley 3/2010, de 21 de mayo, que modifica diversas leyes para la transposición en Andalucía de la DS como consecuencia de la tramitación del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, mediante el procedimiento de urgencia, ha resultado preciso modificar los reglamentos que puedan resultar afectados por las normas de transposición con rango legal, permitiendo la Ley 4/2011, de 6 de junio, impulsar el proceso de transposición. A través de este Decreto, se modifican el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua; el Decreto 9/2003, de 28 de enero, por el que se regulan la Actividad Industrial y la Prestación de Servicios en los Talleres de Reparación y Mantenimiento de Vehículos Automóviles y se Articulan Derechos de los Consumidores y Usuarios; Decreto 155/1996, de 7 de mayo, por el que se regulan los Laboratorios de Ensayo y Contraste de Objetos Fabricados con Metales Preciosos. Finalmente, se deroga el Decreto 6/1987, de 27 de enero, por el que se crea el Registro de Empresas Publicitarias y Agentes de Publicidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y su Orden de desarrollo, Orden de 10 de marzo de 1987 y la Orden de 25 de enero, de 2007, por la que se desarrolla el Decreto 9/2003.

La modificación del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene por finalidad superar la discordancia que, en materia de visados ¹⁹ obligatorios, existe

¹⁹ El artículo 14 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 14. Visado:

“1. Con carácter general los proyectos podrán presentarse de forma voluntaria ante el Colegio Profesional correspondiente para su visado. No obstante, el visado será obligatorio en los supuestos establecidos en la normativa estatal. El proyecto se acompañará de los actos administrativos que

entre dicho Reglamento y el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, dictado en desarrollo de la Ley 25/2009. Igualmente, en la modificación se ha tenido en cuenta la reciente reforma en la normativa estatal operada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, a través del establecimiento de silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa; por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el Régimen de las Edificaciones y Asentamientos Existentes en Suelo No Urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; las reformas de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA y los principios de simplificación y mejora de la regulación previstos en la Ley 4/2011, de 6 de junio, mediante la sustitución de la autorización del inicio de obras por una declaración responsable en la que se declara la plena concordancia entre el proyecto básico y de ejecución.

Los párrafos a) y d) de su art. 13 quedan con nueva redacción, como abordaremos en el último epígrafe.

En cuanto al silencio administrativo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 quedan con la siguiente redacción: *“2. Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, ésta podrá entenderse denegada u otorgada conforme a la legislación estatal en la materia. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística. 3. En los supuestos de actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo indicados por la legislación estatal, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere presentado la documentación para entender desestimada la licencia por silencio administrativo”*.

El artículo 21, relativo a la ejecución de las obras de edificación, queda también modificado²⁰.

autoricen la edificación o uso del suelo adoptados por la Administración urbanística correspondiente en los que se hagan constar las circunstancias establecidas por la legislación y el planeamiento urbanístico relativas a la finca. 2. Para las obras promovidas por las AA.PP o sus entidades adscritas así como por los organismos de ellas dependientes, siempre que los proyectos se redacten en el marco de una relación funcional o laboral o contractual entre la Administración y el profesional competente, el visado podrá sustituirse por la intervención de la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente, o bien por la comprobación realizada en el proceso de contratación pública, en su caso.

3. El visado otorgado por el correspondiente Colegio profesional expresará claramente cual es su objeto y acreditará frente a la Administración municipal al menos las siguientes circunstancias:

a) La identidad y habilitación profesional del técnico autor del trabajo.

b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate”.

²⁰ *“1. Cuando las licencias que tengan por objeto obras de edificación hubieren sido otorgadas únicamente con la presentación del Proyecto básico, no podrán iniciarse las obras de edificación hasta la presentación ante el Ayuntamiento del Proyecto de ejecución debidamente visado, cuando así lo exija la normativa estatal, o supervisado por la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente o, en su caso, aprobado en el proceso de contratación pública. Al referido Proyecto se acompañarán una declaración responsable de técnico competente sobre la concordancia entre proyecto básico y de ejecución, los proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio que lo complementen o desarrollen, así como aquella otra documentación prevista por las normas sectoriales que haya de presentarse ante el Ayuntamiento para la ejecución de obras. 2. La presentación de la documentación referida en el apartado anterior habilitará para el inicio de las obras*

10.- REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE 25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS²¹

Objeto y ámbito de aplicación

Parte la Exposición de Motivos de este Real Decreto-Ley (pensado para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad) manteniendo que el comercio minorista es un sector dinamizador de la actividad económica y del empleo. Con un total de 436.496 empresas, 606.131 establecimientos, 1,8 millones de empleos y el 5% del total del valor Añadido Bruto, el sector comercial minorista constituye un sector estratégico para la economía española. Para favorecer la recuperación económica en la actual situación y reactivar un sector que acumula una caída de ventas del 17,5% en los últimos 4 años y que desde el año 2000 el comercio al por menor haya bajado de 617.000 a 606.000 establecimientos, resulta fundamental la adopción de medidas que faciliten la actividad y eliminen cargas administrativas que impiden el desarrollo de la iniciativa empresarial en la PYMES especialmente, que no son necesarias ni proporcionadas y cuyos objetivos podrían alcanzarse mediante procedimientos de control que no retrasaren el desarrollo de la actividad hasta tiempo después de haber acometido la inversión inicial, especialmente algunas licencias. Se impone, por lo tanto, sustituir en lo posible estas cargas administrativas por otros procedimientos de control menos gravosos, garantizando en todo caso el cumplimiento de la normativa vigente.

Como ya vimos al inicio del ensayo, la Ley 25/2009 modificó el artículo 84 de la LBRL, al objeto de someter los actos de control preventivo de ámbito municipal a sus principios en cuanto al acceso y ejercicio de actividades de servicios. Posteriormente, la Ley 2/2011, incorporó a la LBRL los artículos 84 , 84 bis y 84 ter, estableciendo con carácter general la inexigibilidad de licencia u otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resultase necesario para la protección de la salud o

objeto de la licencia, si no se manifestaren modificaciones sobre el Proyecto básico en la declaración de concordancia presentada. 3. Si en la declaración responsable sobre la concordancia se declarasen modificaciones sobre el Proyecto básico, el Ayuntamiento, previos informes técnico y jurídico, deberá resolver sobre la autorización de inicio de obras en el plazo máximo de un mes, pronunciándose sobre el alcance de dichas modificaciones, y sobre la necesidad de solicitar nueva licencia en el caso de que se trate de modificaciones sustanciales, notificando al interesado la resolución expresa en los términos establecidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. El vencimiento del plazo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado para el inicio de las obras, siempre que no se trate de modificaciones sustanciales en los términos establecidos en el artículo. 25.2. 4. La autorización de inicio de obras, expresa o presunta, en ningún caso amparará modificaciones al Proyecto básico que no hayan sido declaradas expresamente y no impedirá la adopción, en su caso, de las medidas pertinentes para la protección de la legalidad urbanística. Dicha autorización no supondrá conformidad con las soluciones técnicas adoptadas en el proyecto respecto al cumplimiento de las exigencias básicas de la edificación, ni alterará el régimen de responsabilidades establecido en la normativa reguladora de la edificación”.

²¹ La Resolución de 14 de junio de 2012 ordena la publicación en BOE del Acuerdo de convalidación de este RDL. Para entender bien este epígrafe, resulta más que recomendable la colaboración “Desmontando el Sistema de Licencia Municipal en el Ámbito de las Actividades Comerciales y de Servicios (y Urbanístico): el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo” publicado por Rodrigo J. Ortega Montoro en el ejemplar nº 14, de 30 de julio de 2012, de la Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico, o cuando requiriesen de un uso privativo y ocupación del dominio público pero, en todo caso, condicionando su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad.

Es por ello que conforme a su art. 1, el Título I de este RDL tiene por objeto el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas.

Mediante este RDL se da un paso de gigante al eliminar todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa (de instalación o de funcionamiento o de apertura), motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas y de cualquier otro interés sectorial que no sea el patrimonio histórico-artístico o el dominio público, ligados a establecimientos comerciales y de prestación de servicios que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 m². Tras realizar evaluación de necesidad y proporcionalidad, el Gobierno de la Nación ha estimado 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. La flexibilización afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Ello implica su extensión parcial al medio ambiente y al urbanismo en cuanto a las denominadas por la doctrina "obras menores", que la DS dejaba fuera de su ámbito, como ya hemos analizado. De modo que en presencia de estos supuestos podrá iniciarse la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que el Promotor declare cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

De modo que las disposiciones contenidas en el Título I de este RDL se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el **anexo**²² de este RDL, realizados a través de establecimientos

²² ANEXO

Actividades incluidas en el ámbito de aplicación de este RDL identificadas con las claves y en los términos establecidos por el Real Decreto 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las Tarifas y la Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Agrupación 45:

GRUPO 452: Epígrafe 452.1 (calzado de artesanía y a medida) y 452.2 (calzado ortopédico con excepción del considerado producto sanitario).

GRUPO 454: Epígrafe 454.1 (prendas de vestir hechas a medida) y 454.2 (sombreros y accesorios para el vestido hechos a medida).

Agrupación 64:

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

GRUPO 641: Comercio al por menor de frutas, verduras, hortalizas y tubérculos. GRUPO 642: Epígrafe 642.1 (comercio al por menor de carnes y despojos; de productos y derivados cárnicos elaborados; de huevos, aves, conejos de granja, caza; y de productos derivados de los mismos); 642.2 (comercio al por menor, en dependencias de venta de carnicerías-charcuterías, de carnes frescas y congeladas, despojos y toda clase de productos y derivados cárnicos; de huevos, aves, conejos de granja, caza y de productos derivados de los mismos); 642.3 (comercio al por menor, en dependencias de venta de carnicerías-salchicherías, de carnes frescas y congeladas, despojos, productos procedentes de industrias cárnicas y productos cárnicos frescos, crudos, adobados, tocino salado, embutidos de sangre (morcillas) y aquellos otros tradicionales de estas características para los que estén autorizados; así como de huevos, aves, conejos de granja, caza y de productos derivados de los mismos); 642.4 (comercio al por menor, en carnicerías, de carnes frescas y congeladas, despojos y productos y derivados cárnicos elaborados; así como de huevos, aves, conejos de granja, caza y de productos derivados de los mismos); 642.5 (comercio al por menor de huevos, aves, conejos de granja, caza; y de productos derivados de los mismos); 642.6 (comercio al por menor, en casquerías, de vísceras y despojos procedentes de animales de abasto, frescos y congelados).

GRUPO 643: Epígrafe 643.1 (comercio al por menor de pescados y otros productos de la pesca y de la acuicultura y de caracoles) y 643.2 (comercio al por menor de bacalao y otros pescados en salazón).

GRUPO 644: Epígrafe 644.1 (comercio al por menor de pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos); 644.2 (despachos de pan, panes especiales y bollería); 644.3 (comercio al por menor de productos de pastelería, bollería y confitería); 644.4 (comercio al por menor de helados); 644.5 (comercio al por menor de bombones y caramelos) y 644.6 (comercio al por menor de masas fritas, con o sin coberturas o rellenos, patatas fritas, productos de aperitivo, frutos secos, golosinas, preparados de chocolate y bebidas refrescantes).

GRUPO 645: Comercio al por menor de vinos y bebidas de todas clases.

GRUPO 647: Epígrafe 647.1 (comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas en establecimientos con vendedor); 647.2 (comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas en régimen de autoservicio o mixto en establecimientos cuya sala de ventas tenga una superficie inferior a 120 m²) y 647.3 (comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio o mixto en supermercados, denominados así cuando la superficie de su sala de ventas se halle comprendida entre 120 y 399 m²).

Agrupación 65.

GRUPO 651: Epígrafe 651.1 (comercio al por menor de productos textiles, confecciones para el hogar, alfombras y similares y artículos de tapicería); 651.2 (comercio al por menor de toda clase de prendas para el vestido y tocado); 651.3. (comercio al por menor de lencería y corsetería); 651.4 (comercio al por menor de artículos de mercería y paquetería); 651.5 (comercio al por menor de prendas especiales); 651.6 (comercio al por menor de calzado, artículos de piel e imitación o productos sustitutivos, cinturones, carteras, bolsos, maletas y artículos de viaje en general) y 651.7 (comercio al por menor de confecciones de peletería).

GRUPO 652: Epígrafe 652.2 (comercio al por menor de productos de droguería, perfumería y cosmética, limpieza, pinturas, barnices, disolventes, papeles y otros productos para la decoración y de productos químicos); 652.3 (comercio al por menor de productos de perfumería y cosmética, y de artículos para la higiene y el aseo personal y 652.4 (comercio al por menor de plantas y hierbas en herbolarios).

GRUPO 653: Epígrafe 653.1 (comercio al por menor de muebles (excepto los de oficina); 653.2 (comercio al por menor de material y aparatos eléctricos, electrónicos electrodomésticos y otros aparatos de uso doméstico accionados por otro tipo de energía distinta de la eléctrica, así como de muebles de cocina); 653.3 (comercio al por menor de artículos de menaje, ferretería, adorno, regalo o reclamo (incluyendo bisutería y pequeños electrodomésticos); 654.4 (comercio al por menor de materiales de construcción y de artículos y mobiliario de saneamiento); 653.5 (comercio al por menor de puertas, ventanas y persianas, molduras y marcos, tarimas y parquet mosaico, cestería y artículos de corcho); 653.6 (comercio al por menor de artículos de bricolaje) y 653.9 (comercio al por menor de otros artículos para el equipamiento del hogar n.c.o.p).

permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 m². Quedando al margen de esta regulación las actividades desarrolladas en los mencionados establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público (art. 2)²³.

GRUPO 654: Epígrafe 654.1 (comercio al por menor de vehículos terrestres); 654.2 (comercio al por menor de accesorios y piezas de recambio para vehículos terrestres); 654.3 (comercio al por menor de vehículos aéreos); 654.4 (comercio al por menor de vehículos fluviales y marítimos de vela o motor y deportivos); 654.5. (comercio al por menor de toda clase de maquinaria (excepto aparatos del hogar, de oficina, médicos, ortopédicos, ópticos y fotográficos) y 654.6 (comercio al por menor de cubiertas, bandas o bandejas y cámaras de aire para toda clase de vehículos).

GRUPO 656: Comercio al por menor de bienes usados tales como muebles, prendas y enseres ordinarios de uso doméstico.

GRUPO 657: Comercio al por menor de instrumentos musicales en general, así como de sus accesorios.

GRUPO 659: Epígrafe 659.1 (comercio al por menor de sellos, monedas, medallas conmemorativas, billetes para coleccionistas, obras de arte y antigüedades, minerales sueltos o en colecciones, fósiles, insectos, conchas, plantas y animales disecados); 659.2 (comercio al por menor de muebles de oficina y de máquinas y equipos de oficina); 659.3 (comercio al por menor de aparatos e instrumentos médicos, ortopédicos y ópticos, excepto en los que se requiera una adaptación individualizada al paciente y fotográficos); 659.4 (comercio al por menor de libros, periódicos, artículos de papelería y escritorio, y artículos de dibujo y bellas artes); 659.5 (comercio al por menor de artículos de joyería, relojería, platería y bisutería); 659.6 (comercio al por menor de juguetes, artículos de deporte, prendas deportivas de vestido, calzado y tocado); 659.7 (comercio al por menor de semillas, abonos, flores y plantas y pequeños animales); 659.8 (comercio al por menor denominados "sex-shop") y 659.9 (comercio al por menor de otros productos no especificados en esta Agrupación, excepto los que deben clasificarse en el epígrafe 653.9).

Agrupación 69:

GRUPO 691: Epígrafe 691.1. Reparación de artículos eléctricos para el hogar.

Agrupación 75:

GRUPO 755, Epígrafe 755.1 (servicios a otras agencias de viajes) y 755.2 (servicios prestados al público por las agencias de viajes).

Agrupación 83:

GRUPO 833, Epígrafe 833.1 (promoción de terrenos) y 833.2 (promoción de edificaciones).

GRUPO 834: Servicios relativos a la propiedad inmobiliaria y a la propiedad industrial.

Agrupación 86:

GRUPO 861, Epígrafe 861.1 (alquiler de viviendas); 861.2 (alquiler de locales industriales y otros alquileres N.C.O.P).

GRUPO 862: Alquiler de bienes inmuebles de naturaleza rústica.

Agrupación 97:

GRUPO 971, Epígrafe 971.1 (tinte, limpieza en seco, lavado y planchado de ropas hechas y de prendas y artículos del hogar usados); 971.2 (limpieza y teñido de calzado) y 971.3 (zurcido y reparación de ropas).

Grupo 972: Epígrafe 972.1 (servicios de peluquería de señora y caballero) y 972.2. (salones e institutos de belleza y gabinetes de estética).

Grupo 973: Epígrafe 973.1 (servicios fotográficos); 973.2 (máquinas automáticas, sin operador, para fotografías de personas y para copia de documentos) y 973.3 (servicios de copias de documentos con máquinas fotocopadoras).

Grupo 975. Servicios de enmarcación.

²³ La Disposición Final Octava autoriza a las CC.AA, en el ámbito de sus competencias, para que puedan ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de este RDL. Y la Disposición Final Séptima faculta al Gobierno para modificar el umbral de superficie aplicable, previsto en el Título I de este RDL, con el objeto de poder extenderlo a otras

Inexigibilidad de licencia

Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios enumerados en el anexo, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.

No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación²⁴. La inexigibilidad de licencia que se determina en el art. 3 no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente.

Declaración responsable o comunicación previa

Las licencias previas que, de acuerdo con los artículos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por **declaraciones responsables**, o bien por **comunicaciones previas**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante

superficies adaptándose a las circunstancias del mercado y de la coyuntura económica. En todo caso, procederá a revisarlo en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor del mismo.

²⁴.De acuerdo al art. 4 de la LOE, el **proyecto** es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2º. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4 , las siguientes obras (art. 2 LOE):

- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
- b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo²⁵. La declaración responsable, o la comunicación previa, deberán contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido estar en posesión del proyecto, en el caso de que las obras que se hubieran de realizar así lo requieran según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre. Los proyectos a los que se refiere el apartado anterior deberán estar firmados por técnicos competentes de acuerdo con la normativa vigente. Cuando deban realizarse diversas actuaciones relacionadas con la misma actividad o en el mismo local en que ésta se desarrolla, las declaraciones responsables, o las comunicaciones previas, se tramitarán conjuntamente (art. 4).

Régimen de control

La presentación de la declaración responsable, o de la comunicación previa, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para el ejercicio material de la actividad comercial, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción (y por supuesto, de restablecimiento de la legalidad medio ambiental, urbanística o sectorial aplicable) y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. En el marco de sus competencias, se habilita a las entidades locales a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la DR o de la CP, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992 (art. 5).

El control administrativo pasará así a ser realizado a posteriori aplicándose el régimen sancionador vigente en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico, de forma que este control posterior no suponga un menoscabo hacia el consumidor de las garantías en la prestación del servicio ni del cumplimiento de obligaciones de la normativa sectorial autonómica o local aplicable. Sin que tampoco la sustitución de la licencia por otros actos de control ex post vaya a suponer merma alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos que otorgaban las licencias previas de apertura.

²⁵ Se ha modificado el contenido de las letras h) e i) del apartado 4 del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, que queda redactado de la siguiente manera: “h) Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa. i) Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa”. También se modifica el apartado 1 del art. 100, que queda redactado de la siguiente manera: “1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición”.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma (27 de mayo de 2012) podrán optar por la aplicación inmediata del nuevo régimen regulatorio o bien por dar continuidad a los expedientes ya iniciados conforme a la anterior regulación.

De conformidad con las medidas previstas en este RDL, en orden a la supresión de licencias, y por aplicación de la Ley 30/1992, cualquier norma, disposición o acto, adoptado por cualquier órgano de las administraciones autonómicas o locales que contravenga o dificulte la aplicación de este régimen, podrá ser declarado nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la exigencia, en su caso, de la correspondiente responsabilidad patrimonial a la administración pública incumplidora.

Modelos tipo y habilitación a entidades colaboradoras

Este contenido además se completa con dos Disposiciones Adicionales. El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación (Federación Española de Municipios y Provincias) la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, a los efectos previstos en el Título I de este RDL, pudiendo convenir las acciones de colaboración que se estimen oportunas. Asimismo, las AA.PP cooperarán para promover la elaboración de una ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal. Y para el desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa reguladas en el art. 4, se prevé la novedad inédita de que las corporaciones locales puedan 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, pudiendo libremente los interesados hacer uso o no de los servicios de dichas entidades²⁶.

Título competencial

Este RDL se ha fundamentado en el derecho a la propiedad privada del art. 33.1 de la Constitución española y a la libertad de empresa de su art. 38, así como en los principios de libertad de establecimiento, libre circulación de bienes y libre prestación de servicios del art. 139.2, que propugnan la unidad de mercado. Todo ello, sin perjuicio de que las CC.AA, en el ámbito de sus competencias, puedan regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo. Por tanto se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 1.ª, 13.ª, 14.ª, 16.ª y 18.ª del art. 149.1 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, el establecimiento de las bases y la coordinación de la actividad económica, Hacienda General, legislación sobre productos farmacéuticos, así como el establecimiento de las

²⁶ El Decreto 334/2012, de 17 de julio, regula las Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Adicionalmente, las medidas contenidas facilitan la gestión administrativa y la eliminación de cargas, aspecto que incide también sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE). (Disposición Final Novena).

Pero el principal cuestionamiento que se objeta a este RDL es precisamente su dudosa constitucionalidad al solaparse competencias estatales y autonómicas en los ámbitos medio ambiental y especialmente en el urbanístico, sin que parezca suficientemente habilitado el legislador estatal por estos genéricos títulos para sortear procedimientos de intervención previstos en la legislación sectorial autonómica dictada al amparo de sus competencias propias. Recordar que el art. 148.1. 3ª CE establece que las CC.AA podrán asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y el art. 149.1. 23ª dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Estos preceptos hay que encajarlos con el art. 57 del Estatuto de Andalucía según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª CE en materia de prevención ambiental; y el art. 56.3 conforme al cual corresponde a la CAA la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, el régimen de intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo. Desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, si bien el Estado en uso de sus competencias exclusivas o básicas puede incidir en el urbanismo, sobre todo en las condiciones básicas del ejercicio del derecho de la propiedad urbana, lo que no queda habilitado es a legislar en todo el proceso edificatorio, puesto que la competencia exclusiva en materia de urbanismo radica en las CC.AA y no puede ser desplazada, so pena de incurrir nuevamente en invasión competencial²⁷. Este RDL debería haber dado también nueva redacción al art. 22 del RSCL a fin de integrar tanto la inexigibilidad de licencia (art.3.3) como la presentación de DR o CP (art. 4).

III.- LA LICENCIA COMO TÉCNICA DE CONTROL PREVENTIVO. LICENCIA URBANÍSTICA

Jordana de Pozas convirtió en clásica la sistematización de las tres modalidades fundamentales de la actuación material de la Administración Pública en función de la intensidad de la actividad administrativa en la esfera de los intereses de los ciudadanos, distinguiendo la actividad de policía administrativa (acción de coacción, mediante la cual los particulares ajustan obligatoriamente su comportamiento al interés público), de la de fomento (estímulo o persuasión) y la de servicio público.

²⁷ De ser al revés, el TC mediante ST 66/2011, de 16 de mayo, ha considerado que las normas autonómicas que puedan contravenir normas básicas, mantendrán su vigencia y eficacia hasta que el propio Tribunal Constitucional se pronuncie, impidiendo de este modo la aplicación de la técnica del "desplazamiento", puesto que la modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, sino su inconstitucionalidad sobrevenida.

La licencia como control administrativo previo llega a ser un acto de intervención administrativa de carácter excepcional y previsto únicamente en norma con rango de Ley (art. 5 de la Ley 17/2009). Ya hemos analizado cómo la aprobación de la Ley 17/2009, que transpone la DS, supone un nuevo marco en la regulación del sector servicios. Asimismo, la nueva redacción del art. 84 LBRL ha introducido y generalizado la comunicación previa o la declaración responsable como mecanismo ordinario de intervención en el ámbito local, junto a las licencias, que quedarán sujetas, respecto de las actividades servicios, a los principios incorporados a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 17/2009.

La Ley 25/2009 también añadió un nuevo art. 39 bis a la Ley 30/1992: *“1. Las AA.PP que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. 2. Las AA.PP velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan”*.

Estas normas y principios implican la introducción de nuevas formas de control de la actividad posteriores a su instalación menos gravosas y restrictivas para ciudadanos y empresas entre todos los medios posibles. Pues bien, a todo ello obedeció que se publicara casi simultáneamente el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -dictado en virtud de lo previsto en el art. 149.1.18^a CE que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las AA.PP y con alcance de derecho estatal supletorio de acuerdo al art. 149.3 CE- con el objeto de modificar los arts. 5 y 22.1 del RSCL, exclusivamente con el fin de adecuar su contenido a lo previsto en la modificación de la LBRL, y sin menoscabo de las competencias normativas que corresponden a las CC.AA y de la autonomía local. La nueva redacción de este art. 5 establecerá que *“la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local”*²⁸. Asimismo, este Real Decreto suprime los arts 8 y 15.2²⁹ por ser manifiestamente incompatibles con la nueva redacción de la Ley 7/1985, así como con el contenido y principios de la Ley 17/2009.

Definida la técnica jurídica de policía administrativa en que consiste la “licencia” como todo acto administrativo de naturaleza declarativa que remueve la limitación al ejercicio de un derecho preexistente, previa comprobación que hace la

²⁸ En su originaria redacción disponía: *“la intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios: a) Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de Policía y buen gobierno. b) Sometimiento a previa licencia y c) órdenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”*.

²⁹ El derogado art. 8 del RSCL autorizaba a que las CC.LL pudieran sujetar a sus administrados al deber de obtener previa licencia en los casos previstos en la Ley, el propio Reglamento u otras disposiciones de carácter general. Y el derogado art. 15.2. *“las referentes a actividades personales podrán limitarse a plazo determinado”*.

Administración Pública de su adecuación a la normativa aplicable a la luz del interés general, el art. 21 del RSCL impuso el deber de obtener preceptiva licencia urbanística respecto a las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos, con objeto de advenir fundamentalmente el ajuste del acto propuesto a los instrumentos de ordenación urbana; el cumplimiento por el Promotor del deber de realizar previa o simultáneamente la urbanización y si la edificación pudiese destinarse a un concreto uso en función de la zonificación pormenorizada, por reunir las condiciones técnicas de seguridad, salubridad y estéticas exigibles a su ubicación. De esta lectura y de la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo se entresaca la definición de “licencia urbanística” como aquel acto administrativo de autorización simple -por operación- de carácter real y naturaleza reglada -es decir, un acto debido que rigurosamente debe otorgarse o denegarse- por cuya virtud se lleva a cabo por la Administración actuante un control previo de la actuación proyectada en desarrollo del *ius aedificandi*, verificándose el encaje de la materialización del aprovechamiento patrimonial a las exigencias del interés público, plasmado en la ordenación urbanística aplicable. Existe un derecho preexistente (el derecho de propiedad) y la adquisición gradual de lo edificado se produce con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, si bien para su ejercicio concreto se precisa que recaiga el control preventivo previo como instrumento autorizador y se patrimonialice el aprovechamiento subjetivo que resulta del aprovechamiento objetivo establecido por las normas urbanísticas.

Sujeta también la nueva redacción del art. 22.1³⁰ del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 a los medios de intervención municipal, la apertura de establecimientos industriales y mercantiles, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, a fin de que la Corporación constate si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, y las que, en su caso, dispongan los instrumentos de ordenación debidamente aprobados. Mientras que la licencia de obra autoriza la construcción de un edificio o su acondicionamiento, la intervención municipal para apertura concentra el control (preventivo o a posteriori) de la actividad a desempeñar en él. A esta dualidad de objetivos hay que añadir el hecho de que se regulen en normas jurídicas distintas. Cabe, por tanto, diferenciar atendiendo a su distinta naturaleza y objeto las licencias urbanísticas de la intervención municipal para apertura, de encadenamiento temporal simultáneo o sucesivo, pero sobre todo interdependiente y conexas³¹.

³⁰ Decía así este derogado apartado que consagraba y universalizaba la “licencia de apertura” en nuestro ordenamiento jurídico: “*estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles*”. Sin embargo, el art. 41.9 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, no ha sido modificado, por lo que mantiene su redacción: “*El Alcalde preside la Corporación y ostenta las ss. atribuciones:...9. la concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquier otra índole, y de licencias de obras en general, salvo que las Ordenanzas o las leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno*”.

³¹ Como diferenciaba la STS de 23 de junio de 1981 respecto a la tradicional y semi-extinguida “**licencia de apertura**”, “*la licencia de obras y la de apertura tienen una finalidad distinta, pues la licencia de obras tiende a comprobar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico, en tanto que la de apertura se encierra a verificar si los locales o instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad normativamente exigibles, y los que, en su caso, estuvieran dispuestos en los planes urbanísticos debidamente aprobados*”. Mediante la “licencia de apertura” se llevaba a cabo una

Insistir en el nuevo artículo 84 bis introducido por la LES, con la siguiente redacción: *“sin perjuicio de lo dispuesto en el art... anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la salud pública, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia y el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”*. Queda claro que se limita la posibilidad de que las EE.LL establezcan licencias de apertura o funcionamiento de la actividad a determinados supuestos (cuando esté justificado y sea proporcionado atendiendo a determinadas razones de interés general, como son la seguridad, la sanidad, la protección del medio ambiente o la del patrimonio histórico artístico) y se refuerzan los mecanismos de control a posteriori.

Bien entendido que cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación se destinare específicamente a un uso o finalidad determinada, no será otorgada licencia de obras sin intervención para la apertura que aprecie la viabilidad de la propuesta. O como sigue diciendo literalmente el apartado 3 del art. 22 del RSCL que no ha sido afectado por el RD 2009/2009: *“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente”*. El control de la legalidad de estas actividades, llevado a cabo en régimen de concurrencia con unidad procedimental y de acto resolutorio, en cuanto su ejercicio ha de desarrollarse sobre una instalación previa, lleva consigo un control de la legalidad urbanística respecto del uso del suelo, que ha de realizarse a través de la licencia urbanística, de modo que en el otorgamiento de la licencia no sólo ha de comprobarse la conformidad de la actividad con la legislación sectorial. Actúa la potestad municipal en el ejercicio simultáneo de dos competencias atribuidas por sendos ordenamientos, el sectorial y el urbanístico, siendo este último previo y eventualmente excluyente. En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han estado ejerciendo controles administrativos con carácter previo al amparo de estos arts. 8 (suprimido por RD 2009/2009) y 22 RSCL (cuyo apartado 1 tiene nueva redacción dada por RD 2009/2009) -que eran normas con rango reglamentario- puesto que no existe en el ordenamiento jurídico andaluz una norma con rango de Ley que determine con carácter general que los establecimientos y actividades económicas de toda índole queden sujetas a licencia (de apertura o funcionamiento de la actividad). Únicamente el art. 6.1 de la Ley 13/1999, de

actividad preventiva de control y comprobación a efectos de verificar si la actividad propuesta se ajustaba al cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial, urbanística y medio ambiental de aplicación en cada momento a cada establecimiento industrial, comercial, profesional, de servicios y espectáculo público o actividad recreativa, así como sus modificaciones ya fueran de la actividad o del titular, al objeto de procurar que los mismos reuniesen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, medio ambientales y cualesquiera otras exigidas por la normativa sectorial en cuanto a la actividad.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, en cuanto que no ha sido modificado por las normas de transposición de la DS, sigue declarando que corresponde a los Municipios la concesión de las autorizaciones municipales de obras o urbanísticas y de apertura de cualquier establecimiento público que haya de destinarse a la celebración de espectáculos o a la práctica de actividades recreativas sometidas a la presente Ley, de conformidad con la normativa aplicable³², si bien es

³² Preceptuando el artículo 10.1 de esta misma Ley que todos los establecimientos públicos que se destinen a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas deberán reunir las condiciones técnicas de seguridad, higiene, sanitarias, de accesibilidad y confortabilidad, de vibraciones y de nivel de ruidos que reglamentariamente se determinen en las normas específicas de cada actividad, *en las Normas básicas de edificación y protección contra incendios* en los edificios y demás normativa aplicable en materia de protección del medio ambiente y de accesibilidad de edificios. Añadiendo el apartado 3 no modificado al día de hoy por la transposición de la DS que *“en ningún caso se podrá otorgarla licencia de apertura o autorización para celebrar un espectáculo o realizar una actividad recreativa en tanto no se haya comprobado por la administración competente que el establecimiento cumple y reúne todas las condiciones técnicas exigibles de acuerdo con la normativa vigente que resulte de aplicación, estando obligado el titular de la actividad, o en su caso el organizador del espectáculo, al mantenimiento y observancia permanente de las condiciones técnicas en virtud de las cuales se concedió la autorización”*.

Para interpretar el impacto de la DS en esta Ley de Espectáculos Públicos, decir que el día 18 de marzo de 2010, se emitió Informe por la Dirección General de Espectáculos Público y Juego sobre la incidencia en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, de la modificación del régimen de licencias municipales previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. Mantiene este informe que *“...el espíritu de la Ley 13/1999...indudablemente es el de establecer un marco general de autorización previa para dichas actividades, dentro de las condiciones y requisitos establecidos en la misma, lo que podría contravenir los principios establecidos en la Ley 17/2009. La Ley 13/99 es de aplicación tanto a la celebración de espectáculos públicos, al desarrollo de actividades recreativas, como a los establecimientos que las albergan, no obstante en el caso de apertura de establecimientos públicos, que es una competencia municipal recogida en el art. 6.1 de la Ley 13/99, hay que indicar que la citada norma no establece una autorización o licencia específica “ad hoc” para este ámbito, sino que se remite a la normativa general aplicable en materia de concesión de autorizaciones municipales de apertura, que no es otra que la Ley 7/85”. (...)* Indudablemente estas modificaciones sobrevenidas (nueva redacción del art. 84 Ley 7/85 y 22.1 del RSCL) *afectan directamente al régimen de licencia de apertura de aquellos establecimientos públicos de la Ley 13/99, que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, ya que, insistimos, en materia de apertura de establecimientos públicos, la Ley 13/99 no establece ninguna licencia “ad hoc” sino que se remite a la normativa general de régimen local. Esta insistencia viene a colación por lo establecido en el art. 5 de la Ley 17/2009 que establece que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores ningún régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad que habrán de motivarse suficientemente en norma con rango de Ley que establezca dicho régimen.*

En este sentido se ha planteado en numerosas ocasiones la siguiente cuestión: ¿podría dicha norma con rango de Ley ser la propia Ley 13/99? Es necesario aclarar que la Ley 13/99, dado su rango normativo, puede seguir amparando y justificando aquéllas autorizaciones previas afectadas por la Ley 17/2009, derivadas directamente del mandato de la propia norma, pero en ningún caso puede amparar con carácter general, el mantenimiento de las licencias municipales de apertura de establecimientos públicos, ya que las mismas, tal y como el ya citado artículo 6.1 establece, se rigen por su normativa aplicable LBRLI y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que ha sido expresamente modificada al objeto de que el sometimiento a previa licencia municipal se sustituya por una declaración responsable o comunicación previa. Sólo mediante nueva norma con rango de Ley se podrá establecer con carácter excepcional y de manera justificada, un régimen de autorización previa para la apertura de este tipo de establecimientos públicos”. A la vista de la exposición anterior, podría entenderse que algunos arts. de la vigente Ley 13/99 colisionan con el actual marco jurídico.

normativa sectorial, al igual que la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental³³, que remiten a las licencias y autorizaciones

En este sentido y dado que no se ha abordado la modificación de la Ley 13/99 consideramos que las referencias continuas a los términos "licencias y autorizaciones" que aparecen a lo largo del texto normativo (arts. 2,5,6,9 y 10) son lo suficientemente genéricas para entender que no contradicen la Ley 17/2009, dado que la Ley 13/99, no sólo regula actividades exceptuadas de la propia norma de transposición de la Directiva que pueden seguir sujetas a licencia municipal de apertura, sino que además ampara actividades que van a continuar requiriendo un régimen de autorización previa. Sólo en el caso de referencias expresas a la licencia de apertura, se entenderá que están expresamente afectadas y modificadas, en los casos que proceda, por la actual normativa reguladora de las licencias municipales en el ámbito local, a la que la Ley 13/99 expresamente se remite en su art. 6.1.

Como conclusión, entendiendo el término establecimiento tal y como se define en el art. 3.5 de la Ley 17/2009 (estructura estable de carácter indefinido) equiparable a la definición de establecimiento fijo del art. 3.3. del Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía, el marco jurídico actual de las autorizaciones derivadas de la Ley 13/99, sería el siguiente:

- 1. La apertura de establecimientos fijos dedicados a la celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes y de temporada del Nomenclátor y el Catálogo aprobado por el D. 78/2002, que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 se tendrán que someter, de conformidad con lo establecido en la legislación básica en materia de régimen local a declaración responsable ante el Ayuntamiento y al correspondiente control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma, salvo que con carácter excepcional una norma con rango de Ley estableciera un régimen de licencia previa. Hay que especificar que los Cines, los establecimientos de Juego y los Salones recreativos, al estar exceptuados del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 –art.2.2., g) y h)-podrían seguir sometidos al régimen de licencia municipal previa de apertura.*
- 2. La celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias, así como la instalación de establecimientos eventuales, tal y como se definen en el Decreto 78/2002, seguirán requiriendo, en cualquier caso, las autorizaciones municipales y/o autonómicas previas que correspondan, al amparo de lo establecido en el art. 6 apartados 2, 3 y 5 de la Ley 13/99. Hay que indicar que el Decreto 78/2002 va a ser expresamente modificado en este sentido, para dar cobertura jurídica a esta realidad".*

³³ ANEXO I GICA.

Categorías de actuaciones sometidas a **calificación ambiental** (modificado por Anexo I, según establece la Disp. Final 1ª de Decreto 356/2010, de 3 de agosto): 2.5. Instalaciones industriales de la categoría 2.4 con potencia térmica inferior; 2.7. Instalaciones de la categoría 2.6, en suelo no urbanizable, no incluidas en ella; 2.14. Oleoductos y gasoductos de longitud superior a 1 kilómetro no incluidos en la categoría 2.13 construidos en suelo no urbanizable; 2.17. Construcción de líneas aéreas para el transporte o suministro de energía eléctrica de longitud superior a 1.000 metros no incluidas en el epígrafe 2.15. Se exceptúan las sustituciones que no se desvíen de la traza más de 100 metros; 2.21. Las actuaciones recogidas en las categorías 2.16, 2.18 y 2.19 por debajo de los umbrales señalados en ellas. Se exceptúan los almacenamientos domésticos y los de uso no industrial; 3.8. Las instalaciones definidas en las categorías 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 y 3.6 no incluidas en ellas ni en la categoría 3.7; 4.14. Las instalaciones definidas en las categorías 4.3, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11, 4.13 y 4.21 no incluidas en ellas; 4.19. Instalaciones para la formulación y el envasado de materiales minerales, entendiendo como formulación la mezcla de materiales sin transformación química de los mismos.; 5.9. Instalaciones para la formulación y el envasado de productos cosméticos, farmacéuticos, pinturas y barnices, entendiendo como formulación la mezcla de materiales sin transformación química de los mismos; 6.7. Las instalaciones de las categorías 6.2, 6.3, 6.4 y 6.5 por debajo de los umbrales de producción señalados en ellos y no incluidas en la 6.6; 7.4. Construcción de proyectos de las categorías 7.2 y 7.3 no incluidos en ellas; 7.12. Caminos rurales de nuevo trazado no incluidos en la categoría anterior; 7.15 Proyectos de urbanizaciones no incluidos en la categoría anterior, incluida la construcción de establecimientos hoteleros, comerciales y aparcamientos; 7.17 Proyectos de zonas o polígonos industriales no incluidos en la categoría anterior; 8.5. Plantas de tratamiento de aguas residuales cuya capacidad sea inferior a 10.000 habitantes equivalentes; 8.6. Estaciones de tratamiento para potabilización de aguas; 10.2. Instalaciones para el sacrificio de

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

establecidas en el ordenamiento jurídico y no crean de modo autónomo licencia de apertura o funcionamiento de la actividad de establecimientos clasificados por estas normas sectoriales. Dice así el art. 17 de la GICA: *“la obtención de las autorizaciones, así como la aplicación de los otros instrumentos regulados en el apartado primero del art. anterior (Autorización Ambiental Integrada, Autorización Ambiental Unificada, Evaluación Ambiental de Planes y Programas, la Calificación Ambiental y las Autorizaciones de Control de la Contaminación Ambiental), no eximirá a los titulares o promotores de cuantas otras autorizaciones, concesiones, licencias o informes resulten exigibles según lo dispuesto en la normativa aplicable para la ejecución de la actuación. Las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental regulados en el presente Título no podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de la actividad, autorización sustantiva o ejecución sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en esta Ley”*. Establece también el art. 41 y ss GICA que están sometidas a calificación ambiental las actuaciones, tanto públicas como privadas señaladas en el Anexo I y que la calificación ambiental favorable (que tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de estas actuaciones y la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas) constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente, integrándose en la correspondiente licencia municipal. Junto con la solicitud de la correspondiente licencia, los promotores de las actuaciones deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria al proyecto técnico y en todo caso, la puesta en marcha de la actividad se realizará una vez que se traslade al Ayuntamiento la certificación acreditativa del técnico director de la actuación de que

animales no incluidas en la categoría 10.1; 10.5. Instalaciones de la categoría 10.3 y 10.4 por debajo de los umbrales señalados en ella; 10.10. Instalaciones de la categoría 10.8 y 10.9 por debajo de los umbrales señalados en ella; 10.20 Instalaciones de las categorías 10.13, 10.14, 10.15, 10.16, 10.17, 10.18 y 10.19 no incluidas en ellas; 10.21.Fabricación de vinos y licores; 10.22.Centrales hortofrutícolas; 10.23.Emplazamientos para alimentación de animales con productos de retirada y excedentes agrícolas; 11.9.Instalaciones de gestión de residuos no incluidas en las categorías anteriores; 13.2. Instalaciones para el tratamiento superficial con disolventes orgánicos de todo tipo de materiales no incluidas en la categoría 13.1; 13.20.Instalaciones de las categorías 13.15, 13.16, 13.17, 13.18 y 13.19, no incluidas en ellas; 13.21.Supermercados, autoservicios y grandes establecimientos comerciales no incluidos en la categoría 13.19; 13.22.Doma de animales y picaderos.; 13.23. Lavanderías; 13.24.Imprentas y artes gráficas. Talleres de edición de prensa; 13.25.Almacenes al por mayor de plaguicidas; 13.26.Almacenamiento y venta de artículos de droguería y perfumería; 13.28. Aparcamientos de uso público no incluidos en la categoría 13.27; 13.30.Estaciones de autobuses no incluidas en la categoría 13.29; 13.31.Establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos e inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno en suelo urbano o urbanizable; 13.32.Restaurantes, cafeterías, pubs y bares; 13.33.Discotecas y salas de fiesta; 13.34.Salones recreativos. Salas de bingo; 13.35.Cines y teatros; 13.36.Gimnasios;13.37.Academias de baile y danza; 13.38.Talleres de género de punto y textiles, con la excepción de las labores artesanales; 13.39.Estudios de rodaje y grabación; 13.40.Carnicerías. Almacenes o venta de carnes; 13.41.Pescaderías. Almacenes o venta de pescado; 13.42.Panaderías u obradores de confitería; 13.43.Almacenes o venta de congelados; 13.44.Almacenes o venta de frutas o verduras; 13.45.Asadores de pollos. Hamburgueserías. Freidurías de patatas; 13.46.Almacenes de abonos y piensos; 13.47.Talleres de carpintería metálica y cerrajería; 13.48. Talleres de reparación de vehículos a motor y de maquinaria en general; 13.49. Lavado y engrase de vehículos a motor; 13.50.Talleres de reparaciones eléctricas; 13.51. Talleres de carpintería de madera; 13.52.Almacenes y venta de productos farmacéuticos; 13.53.Talleres de orfebrería; 13.54.Estaciones de servicio dedicadas a la venta de gasolina y otros combustibles; 13.55.Establecimientos de venta de animales; 13.56 Actividades de fabricación o almacenamiento de productos inflamables o explosivos no incluidas en otras categorías y 13.57 Infraestructuras de telecomunicaciones.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

ésta se ha llevado a cabo conforme al proyecto presentado y al condicionado de la calificación ambiental.

Las actividades inocuas por su escasa incidencia medio ambiental quedan sujetas al régimen de comunicación previa o declaración responsable regulado en el art. 7.1 de la Ley 17/2009. Si bien, dentro de estas actividades inocuas hay un grupo de ellas (art. 2.2 Ley 17/2009) que son exceptuada de su ámbito de aplicación (oficinas bancarias, farmacias...) y podrían quedar sujetas al régimen de otorgamiento de licencia de apertura previa a su funcionamiento. En este sentido, y aunque pueda ser cuestionable la desaparición de la tradicional "licencia de apertura" con esta terminología en el ordenamiento jurídico andaluz, puede resultar orientativa la Ordenanza Tipo reguladora de apertura de establecimientos para el inicio de actividades económicas que fue elaborada por el Grupo de Trabajo en Andalucía para la transposición de la DS por los EE.LL, en la que participaron la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y las 8 Diputaciones Provinciales y que ha sido acogida por muchos Municipios andaluces, pero que habrá de adaptarse al RDL 19/2012, de 25 de mayo:

En cuanto al ámbito de aplicación, declara que el régimen de **declaración responsable** y control posterior se aplica a:

1. Apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009.
2. Apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas no incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, cuando no se encuentren sometidas a instrumentos de control y prevención ambiental de competencia autonómica conforme a la Ley 7/2007, de 9 de julio, de GICA.
3. Modificaciones de las actividades sometidas a declaración responsable.
4. El cambio de actividad de las actividades.

Por razones imperiosas de interés general, de orden público, seguridad pública, salud pública, seguridad de los destinatarios de bienes y servicios, de los trabajadores, protección del medio ambiente, el procedimiento de otorgamiento de **licencia de apertura** lo aplica la Ordenanza Tipo a:

1. Los supuestos previstos en normas con rango de Ley de actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, y concretamente las referidas a espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario de acuerdo con los apartados 2, 3 y 5 del art. 6 de la Ley 13/1999 de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (instalación de estructuras no permanentes o desmontables destinadas a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas; la instalación de atracciones de feria en espacios abiertos, previa comprobación de que las mismas reúnen las condiciones técnicas de seguridad para las personas, a tenor de la normativa específica aplicable y los establecimientos públicos destinados ocasionalmente y esporádicamente a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo

- de actividades recreativas no sujetas a autorización autonómica, cuando no disponga de licencia de apertura adecuada a dichos eventos o se pretenda su realización y desarrollo en vías públicas o en zonas de dominio público).
2. Apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas no incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, cuando se encuentren sometidas a instrumentos de control y prevención ambiental de competencia autonómica conforme a la Ley 7/2007, de 9 de julio, GICA (Autorización Ambiental Integrada y Autorización Ambiental Unificada).
 3. Modificaciones de las actividades sometidas a licencia municipal.

Así las cosas, la instalación y apertura de un establecimiento para albergar una actividad minorista o servicio contemplado en el anexo del RDL 19/2012, precisaría lo siguiente, en una primera aproximación: 1º) Declaración responsable previa a la realización de las obras y realización de las instalaciones vinculadas a la adecuación del local comercial; 2º) realización de las obras e instalaciones por el promotor y verificación de las mismas en el procedimiento de control posterior por el ayuntamiento. Puede generar tasa e ICIO a favor del Ayuntamiento; 3º) Declaración responsable y comunicación de inicio de actividad y 4º) control posterior por el Ayuntamiento. Puede generar tasa a favor del Ayuntamiento. Las fases para el inicio de actividad inocua de servicios y su apertura de establecimientos en los casos en que resulta precisa la realización de obras de adecuación sujetas a licencia urbanística podría responder al siguiente esquema: 1º) Licencia urbanística de obras de adecuación del establecimiento; 2º) realización de las obras por el promotor de la actividad; 3º) licencia urbanística de utilización del establecimiento (art. 169 LOUA); 4º) Comunicación previa incluyendo declaración responsable para el inicio de la actividad y actividad administrativa de verificación posterior.

1.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 61/1997, DE 20 DE MARZO

No podemos continuar sin destacar la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad por motivo de exceso competencial, de una serie de preceptos primordiales en lo que aquí interesa del hoy derogado (por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, entre los que se incluyen los hoy derogados apartados 2, 3, 4, 5 y 7 del art. 242, y hoy derogado apartado 3 del art. 243 (téngase en cuenta que el apartado 1 del art. 243 que subsistía, fue derogado por la también hoy derogada (por el RDL 2/2008) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que remitía simplemente a la legislación de régimen local la regulación de la competencia para otorgar licencias) y hoy también derogados apartados 1 y 5 del art. 244 de LS/92, integrados en su Título VII (*Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, y disciplina urbanística*), Capítulo I (*Intervención en la edificación y uso del suelo*), Sección 1ª (*Licencias*), habida cuenta de la habilitación que se hace a las Comunidades Autónomas en el art. 148.1.3ª CE para legislar sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. El fallo del máximo intérprete de la Constitución delimitó los límites de la intervención estatal en las materias contempladas en el texto del 92, reduciéndolas a las condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana

(149.1.1ª CE), los criterios de valoración del suelo y la potestad expropiatoria (149.1.13ª y 18ª CE); y residenciará en las CC.AA la competencia para legislar en materia de ordenación urbanística.

Argumentando el alto Tribunal que *“sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”*. Según el diseño constitucional de reparto competencial, no podrá ignorarse que junto a la posible asunción por las CC.AA de las competencias urbanísticas, igualmente el art. 149.1 CE gravita en el Estado competencias exclusivas que pueden afectar puntualmente a la materia urbanística, como las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad y procedimiento administrativo común. Mantuvo, por tanto, el Tribunal la constitucionalidad del hoy derogado apartado 1 del art. 242³⁴ haciendo observar que *“hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios del suelo tras la correspondiente urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1ª CE. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno -solar- del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquél, de tal manera que el acto autorizador de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el derecho a edificar, cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística sino también como prescribe el art. 242.4, para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación. No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del art. 33 en cuanto éste dispone que el otorgamiento de licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuere conforme con la ordenación urbanística aplicable. Situado en este contexto legal, el art. 242.1 al exigir con carácter preceptivo la licencia para todo acto de edificación responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar) regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1ª CE. Ello explica que el apartado 1, objeto de nuestro enjuiciamiento, aluda exclusivamente a actos de edificación y no a los restantes supuestos de usos del suelo y del subsuelo que, en cuanto no se ordenan directamente a materializar el aprovechamiento urbanístico, no pueden ampararse en el invocado título competencial del Estado.”* En cuanto al hoy también derogado apartado 6 de este mismo artículo, resultó también intocable para el garante de la Constitución por encuadrarse en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las AA.PP y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE).

³⁴ Que imponía: *“Todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal”*.

2.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

Según su Disposición Final Primera, los arts. 1 a 9 de esta Ley de Suelo son “básicos” puesto que tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las AA.PP, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en el ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la CE.

De forma que el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, según sus arts. 1, 2 y 3, regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Garantizando la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística la dirección y el control por las AA.PP competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados (art. 3.2.a). Y el apartado d) del art. 6, el derecho del propietario a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.

La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (art. 7). El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Conforme a la función social de la propiedad establecida en su día por la LS/92 y a través de lo que se conoció como “adquisición gradual de las facultades urbanísticas” y de los derechos de contenido urbanístico que correspondían al propietario de suelo (derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación), con esta nueva Ley estatal las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen (art. 8):

- a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso (agrícolas, ganaderos...) y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación. Es decir, es posible realizar construcciones permitidas que no entren en el concepto de edificación según art. 2 de la LOE).

- b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra d) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

Imponiendo el art. 8.1.b) que *“todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”*. El origen de este apartado b) han sido los arts. 242.1 y 243.2 de la LS/92³⁵, sustituyéndose la tradicional “preceptiva licencia municipal” por otros actos habilitantes: “acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo” siguiendo la tendencia de la última legislación sectorial que evita cualquier mención al término “licencia”, de tanto raigambre en el Derecho patrio.

- c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

3. -DECRETO 60/2010, DE 16 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

En cumplimiento de la Disposición Final Única de la LOUA, en BOJA de 7 de abril de 2010 se publica el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía ³⁶ (RDUA a partir de ahora), que tiene por objeto el desarrollo de los Títulos VI y VII de la LOUA, estableciendo la regulación de los instrumentos que habilitan la actividad administrativa en materia de disciplina urbanística: la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, la inspección urbanística, las medidas de protección de la legalidad y, en su caso, las que resulten pertinentes para la restauración de la legalidad física alterada y el régimen de infracciones urbanísticas y sus sanciones, de acuerdo con los principios de legalidad, intervención preventiva, oficialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, planificación, programación y congruencia y colaboración y cooperación interadministrativa. La Actividad urbanística es entendida por LOUA como una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y

³⁵ Sigue siendo legislación supletoria el art. 178. 1 Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por RD 1846/1976, de 9 de abril y art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio.

³⁶ Como dice su Exposición de Motivos *“se ha puesto especial énfasis en la regulación de los instrumentos preventivos para la protección de los intereses generales territoriales y urbanísticos. Es por ello que se detallan aspectos relativos a la naturaleza, tipología, régimen jurídico y el procedimiento para la concesión de las licencias urbanísticas, con vocación de establecer las reglas esenciales en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía...”*. Hasta tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario autonómico, seguirán aplicándose los arts. 10, 11 y 18 a 28 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio, referidos a las órdenes de ejecución en lo que sean compatibles con la LOUA y este Reglamento.

utilización del suelo, así como la transformación de este mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno. Para el desarrollo de esta actividad urbanística, la Administración pública competente ejerce la potestad, entre otras de policía de uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística.

Siendo de ejercicio inexcusable, las potestades administrativas en materia de uso del suelo y en la intervención preventiva de los actos de instalación, construcción y edificación, así como en materia de protección de la legalidad urbanística y sancionadora, cuando concurren los presupuestos legales y reglamentarios establecidos para ello (arts. 1, 2 y 3).

Reiterar que el considerando 9 establece que la Directiva 2006/123/CE (y por ende la Ley 17/2009) sólo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, por lo que no se aplica a requisitos tales como normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir estas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada. Sorprende que en este Decreto ni en la normativa de régimen local andaluz no solo no aparezca ninguna referencia al régimen de comunicación previa o declaración responsable surgido a partir de la transposición de la DS, sino que también se insista en su artículo 4 en que el ejercicio legítimo de las potestades de las AA.PP competentes a través de la intervención preventiva en todo tipo de actos de instalación, construcción o edificación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, necesite de la obtención de la correspondiente resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa.

La legitimidad de la ejecución de los actos de urbanización, construcción o edificación e instalación, así como de cualquier otra obra o uso objetivo del suelo, salvo las excepciones expresamente establecidas en la Ley, tiene como presupuesto la concurrencia de las ss circunstancias (art. 168 LOUA y 4.2 RDU):

- a) La vigencia de la ordenación territorial y urbanística idónea conforme a Ley para legitimar la actividad de ejecución. Requiere como presupuesto el establecimiento de la ordenación pormenorizada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales, la previa ejecución de las obras de urbanización o el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para simultanear las obras de urbanización y las de edificación. De forma que en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y en el urbanizable ordenado, será suficiente la aprobación del PGOU o, en su caso, del POI; en suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, cuando se trata de áreas de reforma interior, la del correspondiente Plan Especial o Estudio de Detalle; en el suelo urbanizable no sectorizado sólo podrá actuarse mediante la aprobación del Plan de Sectorización y, cuando éste no contenga la ordenación pormenorizada, de los correspondientes Planes Parciales de Ordenación para su ejecución (art. 96.1 LOUA). Al efecto,

considera la Ley andaluza como solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo acceso rodado por vía urbana pavimentada; suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista; evacuación de aguas residuales a la red pública y el señalamiento de alineaciones y rasantes, de existir planeamiento.

- b) La cobertura en proyecto adecuado administrativamente, cuando sea legalmente exigible y la obtención, como veremos más adelante (art. 13.1.a) RDU)A)
- c) Vigencia y eficacia de la resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a Ley (art. 4.2 del Decreto). Este derecho y deber de edificar en el plazo máximo que fije el instrumento de planeamiento aplicable o, a falta del mismo la Corporación por el procedimiento de delimitación de unidad de ejecución, corresponde al propietario del suelo que ostente derecho suficiente para ello, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento a través de tercero. El art. 22 del RDU)A regula la eficacia temporal y caducidad de las licencias urbanísticas.

4. -MODIFICACIONES OPERADAS EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA CON LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO

Pese a su relativamente corta vigencia, la LOUA ha sido modificada en siete ocasiones, la más sustancial mediante la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y la Ley 1/2006, de 16 de mayo, con el objetivo principal de vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo, enfocando ésta, fundamentalmente, al aumento de la oferta de la primera. También fue variada por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, que modificó la letra d) del apartado 2 del artículo 75, regulador del destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. Pues bien, el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 26, de 8 de febrero de 2012, publicó la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA para adaptarla a la nueva legislación básica estatal del suelo, especialmente al Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que supuso una alteración sustancial del régimen del suelo establecido por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

En concreto, esta nueva Ley de Suelo estatal introdujo reformas en aspectos tales como la participación ciudadana en el proceso urbanístico, el régimen jurídico de la clasificación del suelo, las reservas para vivienda protegida, la sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, los límites entre modificación y revisión del planeamiento, la conversión en metálico de aprovechamientos y el régimen de las actuaciones de dotación y de las cesiones de aprovechamiento. No ha sido necesaria una adaptación más urgente puesto que la mayoría de estas bases conceptuales ya habían sido incorporadas con anterioridad al marco legislativo urbanístico andaluz.

Por último, hay que destacar el establecimiento de medidas para evitar la presencia en el territorio andaluz de edificaciones y asentamientos ejecutados al

margen de la legalidad urbanística, incorporando al ordenamiento los procesos existentes cuando ello fuera compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa especial de aplicación, sin perjuicio del ejercicio de la potestad de disciplina urbanística. En desarrollo de lo cual se ha publicado en BOJA nº 19, de 30 de enero de 2012, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que tiene por objeto regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo.

IV.- CONCEPTO Y OBJETO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.- CONCEPTO.

La licencia urbanística es el acto administrativo mediante el cual se hacen efectivas la parcelación, edificación, ocupación o uso relativo a un suelo en función de su clasificación y calificación, previa adecuación a lo exigido en las leyes, el planeamiento y la normativa urbanística. A través de la licencia urbanística, la intervención administrativa municipal se cierra a la comprobación de la integridad formal del proyecto técnico y otra documentación exigible para ejecutar las obras, instalaciones o implementación de actividad, así como la habilitación legal del autor, a través del visado colegial, y de la conformidad de lo proyectado con la ordenación urbanística aplicable, estando vedado que a través de esta figura se controlen aspectos técnicos, de estructuras o de materiales a emplear. Es un acto reglado de verificación del encaje de la ejecución proyectada a las determinaciones y parámetros urbanísticos. Por tanto, la licencia de obras *strictu sensu* presupone un control de si las características, de edificabilidad, usos admitidos en la zona, volumen, altura, ocupación de parcela, linderos... se ajustan a la normativa urbanística reguladora de tales extremos, sin consideración de las actividades concretas a realizar dentro de los usos permitidos en esa parcela. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en su art. 2 (dictado al amparo de los arts. 149.1.6ª, 8ª, 30ª CE) entiende por "edificación" la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido entre los grupos que enumera³⁷.

³⁷ a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural; b) aeronáutico; agropecuario, de la energía; de la hidráulica; minero de telecomunicaciones; del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene; y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación. c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores. Tendrán la consideración de edificación y requerirán proyecto las ss. obras: a) obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica (consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación o cerramiento que serían obras menores -STS 21 de febrero de 1984) que no tengan de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta; b) obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos

El Capítulo II, Sección 1ª del nuevo RDUA está dedicado a las licencias urbanísticas, estableciendo los arts. 5 y 6 en cuanto a su concepto, objeto y alcance que la licencia es un acto reglado de competencia exclusiva de la administración municipal, no pudiendo concederse licencias con base a las determinaciones de planeamientos futuros ni siquiera condicionadas a la aprobación de los mismos. No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de construcción o edificación o instalación y usos del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo que requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos hasta que sean concedidos o emitidos, en los términos recogidos en la legislación sectorial.

2. OBJETO.

Constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente. Para ello la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros los ss aspectos:

1. El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.
2. La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las ss determinaciones urbanísticas: Condiciones de parcelación; usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación; alineaciones y rasantes; edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos; dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstos para la parcela o solar y Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.
3. La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.
4. La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.

La actuación municipal se extenderá, en los términos previstos en la normativa sectorial, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5.2. Con arreglo a las determinaciones de contenido específico del art. 10 LOUA, el PGOU deberá determinar, para cada una de las distintas clases de suelo en que se clasifica el territorio, la siguiente **regulación de uso**: en suelo urbano, la regulación de los usos pormenorizados o el uso

característicos del edificio; c) obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección. Considerándose comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

global; en suelo urbanizable, los usos globales de cada sector y en su caso, los usos complementarios o incompatibles y en suelo no urbanizable, los usos admisibles, entendiéndose que aquellos no expresamente autorizados son usos prohibidos.

En cuanto a los requisitos básicos de la edificación, dispone el art. 3 de la Ley 38/1999, LOE (dictado al amparo de los arts. 149.1.16^a, 21^a, 23^a y 25 CE) que con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que satisfagan los requisitos básicos ss: relativos a la funcionalidad: utilización; accesibilidad; acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información; facilitación para acceso a los servicios postales; relativos a la seguridad: seguridad estructural; seguridad en caso de incendio; seguridad de utilización y relativos a la habitabilidad: Higiene, salud y protección del medio ambiente; protección contra el ruido; ahorro de energía y aislamiento térmico; otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

La intervención municipal en los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación a las que se refiere el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación se entiende sin perjuicio de las responsabilidades de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras AA.PP respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento.

3. ACTOS SUJETOS A LICENCIAS URBANÍSTICAS

Concordantes artículos 8.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008 y 5 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación³⁸, por expreso mandato del art. 169 de la LOUA y art. 8 RDUU, resulta que están sujetos a previa licencia urbanística municipal los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, de acuerdo con lo preceptuado en la legislación urbanística y normas generales reglamentarias a que la misma remite, las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los instrumentos de planeamiento (que son según el art. 7 LOUA: los PGOU, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización -como instrumentos de planeamiento general-; Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle -que son planes de desarrollo- y Catálogos) y restantes instrumentos de ordenación urbanística (es decir, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización) sin perjuicio de las restantes autorizaciones o informes preceptivos sectoriales. Los 7 apartados de este precepto andaluz enumeran ejemplificativamente así estos actos, que no exhaustivamente, al

³⁸ Que señala: "La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable".

concluir diciendo sin perjuicio de, *“g) cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística”*:

“a) Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la Sección Sexta del Capítulo II del Título II de la presente Ley, salvo que estén contenidas en Proyectos de Reparcelación aprobados o sean objeto de declaración de innecesariedad de la licencia.

b) Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.

c) Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios u otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de Proyectos de Urbanización debidamente aprobados.

d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.

e) La ocupación y primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso.

f) Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento”...

Por lo que aquí más interesa, tienen la consideración de licencias urbanísticas las ss:

(...) c) De edificación, obras e instalaciones. Tiene por finalidad comprobar que las actuaciones previstas son conformes a lo dispuesto en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigente.

d) De ocupación y de utilización. Tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación. Cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. La licencia de ocupación se exigirá cuando el uso previsto sea el de vivienda, y la licencia de utilización en los demás supuestos conforme al cuadro plasmado en el epígrafe anterior.

La confusión entre la cédula de habitabilidad y la licencia de primera ocupación fue tal que la CAA la suprimió en beneficio de la segunda. El Reglamento de Disciplina Urbanística estatal, aprobado mediante Decreto 2187/1978, de 23 de junio, ya incluía en su art.1. 10 como actos sujetos a previa licencia *“la primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general”*, aunque utilizando una fórmula que induce a confusión, incluso a identificarlas, lo que aparece presente en numerosas Sentencias (ej STSJ A 26/01/2007). Ya se ha visto que el art. 169. 1. e) LOUA establece que están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta Ley o a la legislación

sectorial aplicable, la ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso. Licencias que tiene por objeto comprobar, como explicó el art. 21.2.d) RSCL, si el edificio puede destinarse a determinado uso por estar situado en zona apropiada y reunir las condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización o como dice la STS de 9 de marzo de 1993 *“fiscalizar si el edificio puede habilitarse para el uso pretendido, por estar en zona apropiada y reunir las condiciones idóneas de seguridad y salubridad”*. Pero a partir del RDUJA se simplifica la denominación (desaparece la referencia a “primera”) y la licencia de utilización adquiere protagonismo propio e incluso una fuerza expansiva que entiendo importantísima al distinguirse ya claramente de la licencia de ocupación y ante la cuestionada desaparición de la licencia de apertura por la generalización de la comunicación previa y declaración responsable debido al impacto de la transposición de la DS, de modo que podría suplirla parcialmente en cuanto a su control urbanístico previo por tener por objeto, además de comprobar que el uso previsto para un edificio o parte del mismo sea conforme a la normativa y ordenación urbanística de aplicación, que cuando se trate de un edificio para el que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación o reforma o rehabilitación se comprueba la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. De modo que la licencia de ocupación tendrá por objeto comprobar que el uso previsto de vivienda para un edificio o parte del mismo sea conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación y la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. Mientras que la licencia de utilización tienen por objeto comprobar que el resto de usos (que no sean vivienda conforme al cuadro plasmado) previstos para un edificio, o parte del mismo, sean conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación. Y cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. Sancionándose con multa del 20% al 25% del valor del edificio, establecimiento o instalación, todo cambio en el uso objeto de la licencia o al que estén destinados y que contradiga la ordenación urbanística aplicable (art. 96 RDUJA). Más aún cuando el art. 6.2 del RDUJA señala que *“en los términos previstos en la normativa sectorial, la actuación municipal se extenderá, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5.2”*.

Insistir diciendo que las licencias de ocupación y utilización adquieren a partir de la entrada en vigor del RDUJA máxima relevancia puesto que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas o cualquier producto o servicio energético y servicios de telecomunicaciones exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización, sin que las licencias de obras y de ocupación o utilización de conformidad con lo previsto en el art. 20, *“no podrán ser sustituidas por otro acto o resolución administrativa”* (art. 26 RDUJA). Y en cualquier caso, la redacción del art. 27.1 RDUJA no deja lugar a dudas: la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como obra nueva terminada de toda construcción o edificación e instalación, exigirá necesariamente la aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización.

Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la LOUA, o con la legislación sectorial aplicable, todos los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes (art. 8 RDUJA):

(...) Art. 8 d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase, cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.

e) La ocupación y la utilización de los edificios, o elementos susceptibles de aprovechamiento independiente, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso total o parcial.

(...) g) La utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, profesionales, de servicios u otras análogas.

Concluyendo: hay que distinguir entre las medidas dirigidas a determinar que las obras necesarias para adecuar un establecimiento físico a la actividad que se proyecta se ajustan a la legalidad urbanística, es decir se refieren exclusivamente a la edificación con independencia de la actividad que se vaya a desarrollar (licencia de obras ajena a la DS y Ley 17/2009 que no tiene que justificarse invocando razones imperiosas de interés general), de las medidas dirigidas a comprobar que el ejercicio de dicha actividad se ajusta al uso urbanístico previsto en el planeamiento (licencia de ocupación y utilización). En principio, las licencias urbanísticas no son en cuanto su objeto autorizaciones para la prestación de servicios, pero en ocasiones (recordar el art. 22.3 del RSCL que no ha sido afectado por RD 2009/2009: *“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente”*) hay interacción y pueden ser un requisito imprescindible para el desarrollo de una actividad, por lo que tan solo quedarían fuera del ámbito de la DS cuando no condicionen el acceso a una actividad de servicios. En caso contrario, la licencia de utilización, de instalación, apertura o funcionamiento de la actividad sólo serán compatibles con la Ley 17/2009 si se demuestra su necesidad, determinándose si está justificada por razón imperiosa de interés general, dentro de la cual se encuentra la protección del entorno urbano.

En cuanto a la apertura de establecimientos de actividades de servicios de carácter inocuo o no clasificados por la legislación sectorial, al no existir normas habilitante en Andalucía para la pervivencia de un control administrativo previo mediante licencia, más allá del control urbanístico a través de la licencia de obra y de utilización, las actividades inocuas queden sometidas meramente a declaración responsable y comunicación previa. Habrá que estar, por tanto a la licencia urbanística de acondicionamiento del establecimiento, después a la de utilización o modificación de uso y luego se presentaría la comunicación previa y declaración responsable y por último, actividad administrativa para posterior comprobación a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. Resaltar que la intervención municipal previa desaparece para todas las actividades recogidas en el anexo del RDL

19/2012, así como que la licencia de obras no será exigible en el supuesto de que, para el acondicionamiento del local, las obras a realizar no requieran la redacción de proyecto de obras.

Seis son las reglas a seguir inexcusablemente con arreglo a este trascendente precepto, el 172 LOUA³⁹ respecto al procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas:

1ª) La solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo y del subsuelo que se pretenden realizar mediante el documento oportuno, que cuando corresponda será un proyecto técnico.

2ª) Junto a la solicitud se aportarán las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Asimismo, cuando el acto suponga la ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de éste. En este sentido, el art. 16 de la GICA establece como instrumentos de prevención y control ambiental, entre otros, la Autorización Ambiental Integrada, la Autorización Ambiental Unificada y la Calificación Ambiental. Por su parte, el art. 17 previene que la obtención de estas autorizaciones no exime a los titulares o promotores de cuantas otras autorizaciones, concesiones, licencias o informes resulten exigibles según lo dispuesto en la normativa aplicable para la ejecución de la actuación. Las actuaciones sometidas a instrumentos de prevención y control ambiental no podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de actividad, autorización sustantiva o ejecución sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en la GICA.

3ª) Cuando los actos se pretendan realizar en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable y tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el art. 52.1 B.b) o las Actuaciones de Interés Público sobre estos terrenos previstas en el art. 52.1.C ambos de esta Ley, se requerirá la previa aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación, según corresponda. La licencia deberá solicitarse en el plazo máximo de un año a partir de dicha aprobación.

4ª) Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones.

5ª) La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo deberá entenderse en los términos prescritos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, otorgada la licencia interesada. El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de ésta requerirá, en todo caso, comunicación previa al Municipio con al menos diez días de antelación.

6ª) La resolución expresa denegatoria deberá ser motivada”.

La solicitud de licencia de ejecución de obras se resolverá con estricta observancia de las reglas transcritas por el art. 172 LOUA en cuanto a la ordenación del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, siendo forzoso completarlo con la Sección 2ª del Capítulo II, del Título I del RDUa e integrarlo con otros

³⁹ El art. 9 del RSCL regulaba este procedimiento y sería de aplicación supletoria.

específicamente ordenados por disposición de igual o superior rango (como por ejemplo, los descritos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de GICA y Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía), matizado también con las nuevas garantías que incorpora la Ley 30/1992, puesto que su Disposición Derogatoria 3 declara expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en ella. El procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas debe tramitarse y resolverse conforme a la legislación sobre régimen local y procedimiento administrativo común, a las especialidades procedimentales establecidas en la legislación urbanística de la CAA y a las reglas particulares del art. 12 RDUJ.

En el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas se dará cumplimiento a cuantos trámites y actuaciones vengan establecidos por normas sectoriales en razón del contenido específico de la actuación urbanística de que se trate, en los términos y con los efectos sobre el procedimiento previstos en las mismas, así como a lo establecido en el art. 5.2 sobre las autorizaciones e informes que, según dicha normativa, tengan carácter previo. Téngase en cuenta el Título III y su Capítulo II de la GICA regulan los instrumentos de prevención y control ambiental, dedicando su Sección 2ª al ámbito de aplicación y procedimiento para la Actuación Ambiental Integrada; la Sección 3ª al ámbito de aplicación y procedimiento para la Autorización Ambiental Unificada y la Sección 5ª al ámbito de aplicación de la Calificación Ambiental y procedimiento.

Habrán de tramitarse conjuntamente en único procedimiento las solicitudes simultáneas de licencias (por ejemplo, tramitación de licencias de actividad o apertura o funcionamiento cuando concurren o precisen de licencia urbanística: art. 12.4 RDUJ) que referidas a un mismo inmueble o parte del mismo, tengan por objeto actos sujetos a licencia urbanística, de conformidad con el art. 8. La resolución que se adopte diferenciará cada una de las licencias otorgadas, conservando cada una su propia naturaleza.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas se iniciará mediante presentación de **SOLICITUD** dirigida al Ayuntamiento en el Registro General del Ayuntamiento, en cualquiera de los Registros previstos en el art. 38.4 de la Ley 30/92 o en el Registro electrónico municipal (arts. 24 a 26 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos acompañada de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto. En particular (art. 13 RDUJ, con la nueva redacción de los apartados a y d)⁴⁰:

⁴⁰ "1. El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas se iniciará mediante presentación de solicitud dirigida al Ayuntamiento acompañada de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto. En particular:

a) La solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y del subsuelo que se pretenden realizar. Identificándose en la misma tanto al promotor como a los técnicos intervinientes en el proyecto y, en su caso, a la dirección facultativa y al técnico coordinador de seguridad y salud. A estos efectos las solicitudes deben adjuntar un proyecto técnico, suscrito por facultativo competente, con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial. Para el otorgamiento de licencias que tengan por objeto la ejecución de obras de edificación será suficiente la presentación de proyecto básico, pero no podrá iniciarse la ejecución de la obra sin la aportación previa de un proyecto de ejecución debidamente visado por el Colegio profesional correspondiente cuando así

Hay que recordar previamente que conforme al art. 22.3 RSCL cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimientos comerciales o industriales de características determinadas, no podrá concederse licencia de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente. En el BOE nº 74 de 28 de marzo de 2006 se ha publicado el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. El número 3, del apartado 1, denominado generalidades, del artículo 6, sobre condiciones del proyecto, del CTE, comienza estableciendo que, a efectos de su tramitación administrativa, todo proyecto de edificación podrá desarrollarse en dos etapas:

a) El **proyecto básico** definirá las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido será suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio. Aunque su contenido no permita verificar todas las condiciones que exige el CTE, definirá las prestaciones que el edificio proyectado ha de proporcionar para cumplir las exigencias básicas y, en ningún caso, impedirá su cumplimiento.

lo exija la normativa estatal. Cuando no sea exigible un proyecto técnico, las solicitudes se acompañaran de una memoria descriptiva y gráfica que defina las características generales de su objeto y del inmueble en el que se pretenda llevar a cabo.

b) Las solicitudes que tengan por objeto construcciones o instalaciones de nueva planta así como ampliaciones de las mismas, deben indicar su destino, que debe ser conforme a las características de la construcción o instalación.(...)

d) Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros. Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”.

e) Para actuaciones en suelo no urbanizable la solicitud debe identificar suficientemente el inmueble objeto de los actos sujetos a licencia, mediante referencia catastral y número de finca registral. Ello sin perjuicio de la previa aprobación del PE o PRA según corresponda cuando las actuaciones tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el art. 52.1.B b) de LOUA o a las AIP previstas en el art. 52.1.C) LOUA, debiendo solicitarse la licencia en el plazo máximo de 1 año a partir de dicha aprobación.

b) **Proyecto de ejecución:** desarrollará el proyecto básico y definirá la obra en su totalidad sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico, ni alterarse los usos y condiciones bajo las que, en su caso, se otorgaron la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, salvo en aspectos legalizables. El proyecto de ejecución incluirá los proyectos parciales u otros documentos técnicos que, en su caso, deban desarrollarlo o completarlo, los cuales se integrarán en el proyecto como documentos diferenciados bajo la coordinación del proyectista.

Asimismo, hay que repetir que las actuaciones incluidas en el Anexo I de la Ley 7/2007 están sujetas a instrumentos de prevención y control ambiental (que son Autorización Ambiental Integrada, Autorización Ambiental Unificada, Evaluación Ambiental y Calificación Ambiental), integrándose el procedimiento ambiental en el procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia para la apertura, sin perjuicio de las especialidades contenidas en otra legislación sectorial, como, por ejemplo, en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas o en la Ley de Comercio Interior de Andalucía. Los procedimientos de prevención ambiental tienen el carácter de informe preceptivo y vinculante en sus aspectos negativos ambientales -determinará la denegación de licencia, y no eliminan otros controles preventivos no ambientales, por lo que no se exime del cumplimiento de las exigencias relativas a la obtención de concesiones, licencias, autorizaciones que exija la legislación especial o de régimen local.

Por lo que respecta a la contratación de los servicios por las empresas suministradoras, el art. 26 RDUa establece que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas o cualquier producto o servicio energético y servicios de telecomunicaciones exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras y, tratándose de obras de edificación, además, lo dispuesto en el artículo 21. Las empresas suministradoras citadas en el apartado anterior exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización. La licencia de usos y obras provisionales a que se refiere el artículo 7.f) habilitará para la contratación temporal de los suministros a que se refieren los apartados anteriores durante la duración de los mismos y en los términos señalados en la licencia. Las licencias de obras y de ocupación o utilización, obtenidas de conformidad con lo previsto en el art. 20, no podrán ser sustituidas por otro acto o resolución administrativa.

V.- BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, Estanislao y GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando. "La Desaparición de las Licencias en las Actividades Clasificadas Incluidas en el Ámbito de la Directiva de Servicios: el Supuesto Particular de la Legislación Ambiental Andaluza", *Revista General de Derecho Administrativo*. IUSTEL, 2010.

ARANA GARCÍA, Estanislao, GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando y otros. *La Disciplina Urbanística en Andalucía*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

- BULLEJOS CALVO, Carlos. "Análisis Jurídico y Tramitación de la Apertura de establecimientos de Actividades de Servicios Inocuas tras la Directiva de Servicios en Andalucía", *Revista Electrónica CEMCI* nº 6, 2010.
- BULLEJOS CALVO, Carlos. "Aplicación Práctica de la Directiva de Servicios en las Ordenanzas Locales. Formularios en las Fases de Identificación y Evaluación de la Normativa Local Afectada y sobre Simplificación Administrativa y Ventanilla Única", *Revista Electrónica CEMCI* nº 3, 2009.
- BULLEJOS CALVO, Carlos, BARRANCO VELA, Rafael, CAMPOS SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos*, Madrid: La Ley, 2011.
- CANO MURCIA, Antonio. *El Nuevo Régimen Jurídico de las Licencias de Apertura adaptado a la Ley 17/2009, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio*, Madrid: La Ley, 2010.
- CANO MURCIA, Antonio. "Intervención Administrativa en la Actividad Privada", en: *Tratado de Derecho Local*, Navarra: Aranzadi, 2010.
- CANO MURCIA, Antonio. *Manual de Licencias de Ocupación y Primera Utilización*, Madrid: La Ley, 2012.
- CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio. *El Régimen de la Comunicación Previa. Las Licencias de Urbanismo y su Procedimiento de Otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las Licencias de Actividad y a la Aplicación del Silencio Positivo*, Madrid: La Ley, 2010.
- CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente. "Comentario Crítico sobre la Directiva de Servicios y de las Leyes 17 y 25/2009 en Aplicación de las mismas: Especial Incidencia en el Ámbito de las Licencias Urbanísticas y de Actividad", *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* nº 7, 2010.
- QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás y otros. *La Ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*, Navarra: Aranzadi, 2011.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. "La Incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el Urbanismo", *Revista de Estudios Locales*, nº 122, 2009.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y GUTIÉRREZ JULIÁN, Francisco Javier. *Comentarios sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2011.
- JUAN CASERO, Luis Jesús y otros. *Intervención en la Actividad de los Ciudadanos y Control de las Actividades de Servicios en las Entidades Locales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

- ORDÓÑEZ SOLÍS, David. "Las Licencias, el Silencio Positivo y la Responsabilidad de las Administraciones Públicas después de la Directiva de Servicios", *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº 9, 2010.
- ORTEGA MONTORO, Rodrigo. "El Nuevo Reglamento de Disciplina urbanística de Andalucía, Decreto 60/2010, de 10 de marzo: Las Licencias Urbanísticas (I y II)". *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* nº 10, 2010.
- PUCHALT RUIZ, Marcos. "La Transposición de la Directiva 2006/123/CE, de Servicios del Mercado Interior y sus Repercusiones en el Derecho Administrativo", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana* nº 37, 2011.
- RODRÍGUEZ HERMOSO, José Luis y MARCOS BRAOJOS, Rafael. *Normativa Comentada de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Materia de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010.
- TORRES COBAS, Ferrán. "Los Desafíos de la Directiva Bolkestein para las Entidades Locales: el Adiós a las Licencias y el Posible Renacer de las Ordenanzas Locales", *Revista Electrónica CEMCI* nº 4, 2009.
- VALERA ESCOBAR, Ginés. *Régimen Jurídico General de la Licencia Municipal de Obras y Apertura de Establecimiento en Andalucía*, Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2008.
- VALERA ESCOBAR, Ginés. "Licencias Urbanísticas de Obras y de Primera Ocupación. Licencias de Parcelaciones" en: *Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*, Granada: CEMCI, 2009.
- VILLAREJO GALENDE, Helena y otros. *La Directiva de Servicios y su Impacto sobre el Comercio Europeo*, Granada: Comares, 2009.
- VILLAREJO GALENDE, Helena y otros. *Retos y Oportunidades de la Transposición de la Directiva de Servicios*, XXV Edición del Libro Marrón, Círculo de Empresarios, 2009.