

Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica (Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia)

Estudio sobre la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. (Unificación normativa de la tramitación integral de las actividades y obras en Galicia)

46 Regap

Study on the Law 9/2013, of the 19th of December, of the entrepreneurship and of the economic competitiveness (Normative unification of the integral procedure of the activities and works in Galicia)

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

ALBERTO PENSADO SEIJAS

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas
Funcionario de carrera del Departamento de Urbanismo del Excmo.
Ayuntamiento de Lalín (Galicia, España)
albertopensado2@hotmail.com

Recibido: 10/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Resumo: *O presente estudo pretende amosar a “revolución copernicana” na tramitación de todas as actividades na Comunidade Autónoma Galega (inocuas, de incidencia/impacto ambiental e espectáculos públicos), tras a recente publicación da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e competitividade económica de Galicia.*

A figura da Comunicación Previa despraza de xeito definitivo aos outros instrumentos de intervención administrativa (licenzas, permisos, declaracións de responsables), levando a un novo paradigma procesual.

Palabras clave: *tramitación; actividades; Galicia; comunicación; intervención; paradigma.*

Resumen: *El presente trabajo pretende dar a conocer el “giro copernicano” en la tramitación de todas las actividades en la Comunidad Autónoma Gallega (inocuas, de incidencia/impacto ambiental y espectáculos públicos) a raíz de la reciente publicación de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.*

La figura de la Comunicación Previa ha desplazado definitivamente a los demás instrumentos de intervención administrativa (licencias, autorizaciones, declaraciones responsables), dando lugar a un nuevo paradigma procedimental.

Palabras clave: tramitación; actividades; Galicia; comunicación; intervención; paradigma.

Abstract: *This paper tries to present the “Copernican revolution” in the processing of all activities in the Autonomous Community of Galicia (innocuous, incident/environmental impact and public shows) following the recent publication of Law 9/2013 of 19 December, entrepreneurship and economic competitiveness of Galicia.*

Preview Communication has definitely shifted to other instruments of administrative intervention (licenses, authorizations, declarations responsible), leading to a new procedural paradigm.

Key words: processing; activities; Galicia; Communication; intervention; paradigm.

Índice: 1. Introducción. 2. Cambios y modificaciones de la Ley 9/13 respecto a la anterior regulación de las actividades. 2.1. Cambio de paradigma en los administrados y en la Administración. 2.1.1. Inocuas. 2.1.2. Con incidencia ambiental. 2.1.2.a. La Disposición Derogatoria Segunda de la Ley deroga el Decreto 133/08 de evaluación de incidencia ambiental. 2.1.2.b. Variación de la tramitación. 2.1.2.c. Las obras referentes a la actividad de incidencia ambiental. 2.1.2.d. Actividades “clasificadas” que superen los 750 m². 2.1.3. Actividades sometidas a impacto ambiental. 2.1.3.a. Comunicación previa y actividades sometidas a impacto ambiental. 2.1.3.b. Novedades introducidas por la Ley de Garantía de Unidad de mercado respecto a las actividades inocuas y de incidencia ambiental. 2.1.3.c. Novedades introducidas por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental respecto a la legislación sectorial. 2.1.4. Actividades recreativas y espectáculos públicos. 2.1.4.a. Ámbito Sanitario. 2.1.4.b. Instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento y carteles vistos desde la vía pública. 2.1.5. Otras actividades. 2.1.6. Obras que llevan a cabo las empresas de distribución de gas, electricidad y explotaciones mineras. 2.1.6.a. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de la Xunta de Galicia. 2.1.6.b. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de los Ayuntamientos. 2.1.7. Cambio de titularidad de actividades. 2.1.8. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas. 2.1.9. Actividades en edificaciones fuera de ordenación. 3. El régimen sancionador. 4. Las Ecom. 5. Modificaciones Louga respecto a las licencias urbanísticas. 5.1. Se producen variaciones respecto a los supuestos sujetos a licencia urbanística. 5.2. Diferenciación entre los conceptos de obras mayores y menores. 5.3. Legalizaciones. 5.4. Exclusión de las multas coercitivas en actos urbanísticos distintos a las obras (actividades). 5.5. Novedad introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. 6. Desarrollo Reglamentario de la Ley. 7. Régimen Transitorio. 8. Efectos del silencio en las distintas figuras de Intervención Administrativa. 9. ¿Inaplicación del Plan “Emprende en 3” en los Ayuntamientos de Galicia?

1 Introducción

La voluntad manifiesta tanto del legislador estatal como de los autonómicos en dar impulso a la economía a través de los métodos de intervención administrativa en las actividades no tiene parangón.

La supresión de la figura de la licencia tras la Directiva de Servicios ha ido calando en nuestra legislación con las Leyes 17/2009 (paraguas) y 25/2009 (ómnibus) y posteriormente con el art.41 de la Ley 2/2011 de Economía sostenible, que añadió el art.84.bis a la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y así ha sido definitivamente instaurada en la normativa gallega a través del fundamental art.23 de la Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

El continuo bombardeo de legislación en las últimas fechas sobre esta materia, deja a los operadores jurídicos y técnicos ante nuevos y constantes retos que proceden de todas estas actualizaciones.

Si ya 2012 fue prolífico en la materia (RDL 19/12 de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y la posterior Ley 12/12), el 2013 ha acabado de la misma forma (Ley 20/13 de garantía de unidad de mercado, Ley 14/2013, de 27 de septiem-

bre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) y en la Comunidad Autónoma su propia Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Demasiada normativa en tan breve espacio de tiempo que confunde tanto a administrados como Administraciones, y conlleva la tan temida inseguridad jurídica.

Las técnicas legislativas empleadas tampoco son las idóneas ya que estas leyes mezclan aspectos puramente económicos con otras materias sectoriales, que aunque guarden cierta relación deberían ser objeto de un tratamiento diferenciado.

Las actividades económicas son sin duda uno de los motores de la economía, pero la progresiva reducción de plazos y trámites, muchas veces no es la solución, sino el problema.

El **Preámbulo** de la nueva ley en su punto 8 es significativo:

8

La Comunidad Autónoma, a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia y su desarrollo reglamentario, efectuó un profundo proceso de adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, proceso complementado con la simultánea tramitación telemática de los procedimientos y la creación de la sede electrónica. El resultado de esa adaptación es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual.

Sin embargo, el proceso no puede culminar sin que las administraciones locales eliminen las trabas administrativas previas al ejercicio de actividades. En ese proceso es de resaltar, por una parte, la introducción de la comunicación previa al inicio de actividades comerciales, introducida por la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia, y, por otra parte, la decidida intervención del Estado con normas como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que introduce nuevos artículos 84 bis y ter en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y suprime la licencia de actividad, y la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios. Es necesario resaltar también la actividad de muchos de los entes locales que establece ordenanzas que introducen la comunicación previa o declaración responsable en las actividades. En este último caso, la labor no puede completarse sin que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula pero que no autoriza, al ser competencia exclusivamente municipal y estar sometida a licencia de actividad. Son las denominadas actividades inocuas, las clasificadas y las actividades recreativas y los espectáculos públicos.

La Comunidad Autónoma carece de una regulación común del régimen de control administrativo de las actividades. La regulación existente, o es estatal y se aplica supletoriamente –caso de las actividades inocuas con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955–, o ha de ser actualizada para adaptarla al nuevo marco normativo –caso del Decreto 133/2008–, o se

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

encuentra fragmentada –caso de los espectáculos públicos, regulados por un reglamento estatal de 1982 y por un catálogo aprobado por decreto de la Xunta de Galicia.

El nuevo texto establece un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, el cual determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Para que la liberalización de actividades sea efectiva es preciso modificar la regulación de las licencias de obra, de modo que se establece un régimen general que es el de comunicación previa junto con una reserva para la licencia en aquellos casos en que una norma estatal así lo exige, singularmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y el más reciente artículo 23 del 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.

Esta declaración de intenciones “unificadora” es reafirmada en el texto legal por el art. 1.2. de la Ley:

“2. También es objeto de esta ley la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas y la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo.”

Aquí vemos como la comunicación previa se erige como el instrumento fundamental, pero no ya sólo del ejercicio de actividades sino también de las obras “menores”.

2 Cambios y modificaciones de la Ley 9/13 respecto a la anterior regulación de las actividades.

El art.24 de la nueva Ley es la hoja de ruta sobre la que gira todo el sistema, es decir, la Comunicación Previa es el bastión de la nueva Ley:

Concepto

Hay que partir de los artículos 24 de la Ley 9/13 y 71 bis de la Ley 30/92 para definir la figura de la comunicación previa.

«Artículo 71 bis. Declaración responsable y comunicación previa

(...) 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 sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1. (...)»

«Artículo 24. Comunicación previa

1. Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/las interesados/las presentarán ante el ayuntamiento respectivo comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación. (...)»

Elementos

La comunicación previa está formada básicamente por el **escrito de presentación que contendrá los datos identificativos** a los que se refiere el art.70.1 de la Ley 30/92, es decir:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

El segundo elemento lo forma la documentación que exige el art. 24.1 de la Ley 9/13:

- Memoria explicativa de la actividad que se pretende realizar, con la manifestación expresa del cumplimiento de todos los requisitos técnicos y administrativos.
- Justificante de pago de los tributos municipales.
- Declaración de que se cumple con todos los requisitos para el ejercicio de la actividad y de que los locales e instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, salubridad y las demás previstas en el planeamiento urbanístico.
- Proyecto y documentación técnica que resulte exigible según la naturaleza de la actividad o instalación.
- La autorización o declaración ambiental que proceda.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- Las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos, junto con la manifestación expresa de que se cuenta con todos los permisos necesarios para el inicio de la obra, instalación o actividad.
- En su caso, el certificado, acta o informe de conformidad emitido por las entidades de certificación de conformidad municipal reguladas en la presente ley.

La falta de la integridad de cualquiera de estos 2 elementos supondrá la **ineficacia** de la presentación de la comunicación previa y requerirá la **subsanación** en los términos del art. 71 de la *Ley 30/92*, para lo cual el interesado tendrá el plazo de **10 días, pudiendo, según las circunstancias, ampliarse en 5 días**.

Autorizaciones e Informes Sectoriales preceptivos:

El Art. 24 de la *Ley 9/13* establece el guión-marco en torno a la nueva regulación y destaca la necesidad de presentar todas las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos para tramitar la Comunicación **Previa. A modo de enumeración, en ningún caso exhaustiva, dado el número de sectores afectados, traemos a colación las siguientes autorizaciones que podrían ser necesarias:**

Caminos de Santiago

Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los tramos de los Caminos de Santiago de la Comunidad Autónoma de Galicia.

«Artículo 18

(...) 2. El otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables que afecten al Camino de Santiago, a sus zonas laterales de protección y a la zona de protección del entorno precisará de la resolución previa de la Consellería de Cultura, **previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago. Por tanto, no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al ayuntamiento. (...)**».

Patrimonio Cultural de Galicia

Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de Galicia.

«Artículo 37. Autorización de las intervenciones

Cualquier intervención que pretenda realizarse en un inmueble declarado bien de interés cultural habrá de ser **autorizada por la Consellería de Cultura, previamente a la concesión de la licencia municipal**, con la salvedad que supone lo previsto en el artículo 47.2 de la presente Ley.»

«Artículo 40. Licencias

1. *La obtención de las autorizaciones necesarias según la presente Ley no altera la obligación de obtener licencia municipal ni las demás licencias o autorizaciones que fuesen necesarias.*
2. **No podrán otorgarse licencias para la realización de obras que, con arreglo a la presente Ley, requieran cualquier autorización administrativa, hasta que ésta fuese concedida. (...)».**

Carreteras de Galicia

Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia.

«Artículo 47. Régimen general y competencia

1. *La ejecución de obras, instalaciones o la realización de cualquier otra actividad en la zona de dominio público de la carretera o en sus zonas de protección está sujeta al deber de obtener la **correspondiente autorización previa**, salvo que expresamente sea permitida por la presente ley o por su reglamento.*
2. *La competencia para autorizar la ejecución de obras, instalaciones o la realización de cualquier otra actividad en la zona de dominio público de la carretera o en sus zonas de protección corresponde a la **administración titular de la carretera**.*

*En el caso de obras, instalaciones o actividades, no ejecutadas por la administración titular de la carretera, en la parte de la zona de dominio público de los tramos urbanos distinta de las calzadas y de sus arcenes, **las citadas autorizaciones serán otorgadas por los ayuntamientos, previo informe vinculante de la administración titular de la carretera. Ese informe será también preciso en el caso de obras que vaya a realizar el propio ayuntamiento.***

3. *En el otorgamiento de autorizaciones se impondrán las condiciones que, en cada caso, se consideren oportunas para evitar daños y perjuicios a la carretera, a las zonas de protección, a sus elementos funcionales, a la seguridad de la circulación viaria o a la adecuada explotación de la carretera.*
4. **La autorización a la que se refiere este precepto es independiente y se entiende sin perjuicio de otras licencias o autorizaciones que sean necesarias para la ejecución de las obras, instalaciones o actividades de que se trate.»**

Aguas de Galicia

Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de augas de Galicia.

«Artículo 11. Competencias

Corresponden a Augas de Galicia:

(...) 6. *En materia de **vertidos**:*

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

a) La autorización y control de los vertidos de aguas urbanas o industriales al dominio público hidráulico, así como de la eventual reutilización de los efluentes, y, en general, las demás funciones que la legislación atribuye a los organismos de cuenca.

b) La autorización de las obras e instalaciones de vertidos desde tierra a las aguas del litoral gallego y el ejercicio de las funciones de policía sobre los mismos. (...) »

Documentación adicional

Surge la duda de si es posible y conveniente por parte de la Administración pedir más documentación de la reflejada en el citado art.24 de la Ley.

Respecto a esta disquisición nos encontramos con 2 posturas:

Una primera postura basada en el principio de autonomía local y la potestad de autoorganización por parte de los Entes Locales defiende que sí cabría esta posibilidad, siempre que fuera debidamente fundamentada.

Otra postura encontrada sería aquella que defiende que las Ordenanzas Locales no podrían ir en contra de la Ley 9/13, que deviene de la propia Directiva de Servicios Europea, y no podrían ir contra los postulados de ésta última (principios de mínima intervención, libertad de establecimiento, libertad de comercio). Todo ello bajo el prisma del nuevo Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Con este Real Decreto, el responsable sería el Estado Español, pero éste puede **“repetir”** la responsabilidad en la Administración infractora.

Características

Documento (Art. 71 Ley 30/92): Escrito en soporte papel o informático, ya que se permite la presentación telemática (Art. 24.4 Ley 9/13).

De hecho el Plan Emprende en 3 estatal recoge sólo la posibilidad de presentación telemática del modelo de “Declaración Responsable” que figura en la plataforma. Desde la Consellería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia están trabajando en la incorporación de la Comunicación Previa recogida en la Ley 9/13 a esta Plataforma Estatal.

De este modo cabría no sólo la presentación en formato papel, sino también mediante soporte informático. Aquí el problema radica en los Ayuntamientos que no tengan implantada la Administración electrónica, ya que la documentación debe venir firmada digitalmente para poder ser verificada. La falta de estos medios, hace inviable la presentación telemática en los términos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los servicios públicos.

A pesar de la instauración del control **“ex post”**, como procedimiento ordinario de comprobación, el art.29 de la nueva Ley establece la **posibilidad del control “a priori”**

tras la previa solicitud del interesado. De este modo conviven en la nueva normativa ambos modelos de control, aunque el primero sea el general y el segundo el excepcional.

Antes de entrar en la regulación de cada tipo de actividad, parece conveniente resaltar que en la figura escogida para tramitar las mismas, la comunicación previa, se ha introducido un aspecto innovador en el artículo 25 de la ley, constituyéndose como **actos jurídicos de los particulares**, mientras que el artículo 71 de la Ley 30/92 se limita a denominarlo “documento”.

Su configuración como acto jurídico del particular había sido ya propuesta con anterioridad por parte de la doctrina (Razquin Lizarraga), quedando irrefutable en el ámbito gallego y como pionero en el territorio estatal.

“Artículo 25. Efectos de la comunicación previa.

1. La comunicación previa presentada cumpliendo con todos los requisitos constituye un acto jurídico del particular que, de acuerdo con la ley, habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación, y faculta a la Administración pública para verificar la conformidad de los datos que en ella se contienen.”

“Artículo 71 bis. Declaración responsable y comunicación previa.

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 sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

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, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.”

Resulta interesante la modificación introducida por el Art. 194 de la LOUGA:“(…) **La comunicación previa implica la responsabilidad solidaria de quien promueve las obras, de quien posee la propiedad de los terrenos, o de los empresarios de las obras, de los técnicos redactores del proyecto y directores de las obras y de su ejecución, respecto de la conformidad de las obras con la ordenación urbanística de aplicación y su adecuación al proyecto presentado** (…)”.

He aquí una muestra del carácter de acto jurídico de la comunicación previa y sus efectos.

Consecuencias y responsabilidades

Inexactitud, falsedad u omisión en los datos aportados en la comunicación previa (Art. 26 Ley 9/13): Provoca la **declaración de ineficacia de la comunicación** efectuada e impide el ejercicio del derecho o de la actividad afectada desde el momento en que se conoce, sin perjuicio de las **sanciones** que procediera imponer por tales hechos.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

La resolución administrativa firme de inexactitud, falsedad u omisión en los datos aportados en la comunicación previa comportará el **inicio de las correspondientes actuaciones y la exigencia de responsabilidades, la reposición de la legalidad**, así como la **imposibilidad de instar un nuevo procedimiento durante un periodo de tiempo determinado de entre tres meses a un año**.

Modificación y adaptación continua (Art. 27 Ley 9/13): Necesaria **nueva Comunicación Previa** en los casos de **modificación de la clase de actividad, cambio de emplazamiento, reforma sustancial de los locales, instalaciones o cualquier cambio que implique una variación que afecte a la seguridad, salubridad o peligrosidad del establecimiento**.

Procedimiento de reposición de la legalidad en materia de actividades: Se remite a la reposición de la legalidad en materia urbanística (Art. 209 y 211 LOUGA).

Procedimiento Sancionador en materia de actividades: (Arts. 134-138 Ley 30/92 y Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, por el que se aprueba el *Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora*).

Responsabilidad Solidaria (Art.194 LOUGA): Promotor, propietario, empresarios de las obras, técnicos redactores del proyecto y directores de las obras y de ejecución.

2.1 Cambio de paradigma en los administrados y en la Administración

El artículo 24, que como hemos dicho con anterioridad, es el guión en la nueva tramitación de las actividades y las obras, otorga un papel primordial a los interesados como sujetos activos en la tramitación de los expedientes, perdiendo los Ayuntamientos su carácter de hilo conductor y coordinador de actuaciones ante las demás Administraciones y entes públicos. Serán los administrados, los que directamente traten con éstos para obtener los informes sectoriales o autorizaciones.

De este modo surgen cambios en el modo de proceder en la tramitación de los expedientes, que debe verse reflejado en la normativa actual.

Traemos a colación el **artículo 10 del Decreto 39/2007**, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego, establece que la presentación de solicitudes para su tramitación por la Dirección General del Patrimonio Cultural y que tengan que ser informadas por las comisiones deberá realizarse a través del correspondiente Ayuntamiento.

Así, cualquier interesado no podría presentar directamente su solicitud ante la Comisión territorial, y por ende, no obtener el informe preceptivo requerido, que debe adjuntar a la Comunicación previa según el citado art.24. Entendemos, que en casos como éste, debe producirse una integración normativa, ya que se produce una clara colisión entre los postulados de la Ley 9/13 y el funcionamiento interno de órganos sectoriales, que dificulta la ordenación de los procedimientos.

En el lado opuesto estaría el Servicio de Calidad Ambiental de la Consellería de Medio Ambiente, donde en su página web ya existe el modelo de solicitud para los interesados para

tramitar la Declaración de Incidencia Ambiental y el modelo de pago de tasa de la misma. Con lo cual demuestra su adaptación a la nueva realidad.

Pasando a estudiar los diversos tipos de actividades recogidas,

2.1.1 Inocuas (art. 23-30)

En primer lugar decir que lo establecido por el preámbulo de la nueva ley respecto a la regulación de las actividades inocuas basada en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que ha quedado obsoleto y desfasado, no se corresponde con la realidad, ya que como hemos dicho sólo es residual, siendo la regulación de este tipo de actividades la recogida en la Ley 12/12 y no en el anterior.

Las actividades inocuas serán tramitadas por Comunicación Previa, denostando la declaración responsable. La Comunicación Previa se empleará a tenor de los artículos 24.2 de la Ley 9/13 y 196.2 de la LOUGA (en su nueva redacción), tanto respecto a las actividades como a las obras en caso de ser "*menores*" y en caso de ser obras "*mayores*" con la respectiva licencia. De este modo la introducción realizada por la Ley 8/12 de vivienda de Galicia sobre la LOUGA en su artículo 195.5 bis encuentra acomodo en la figura de la comunicación previa.

«Artículo 195. Procedimiento de otorgamiento de licencias

*5 bis. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, **los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud.**»*

Parece que podría deducirse que se generaliza vía Ley Autonómica el establecimiento de la comunicación previa como ese supuesto de "**procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores**". Pero cabe preguntarse si, ya que la LOUGA mantiene la redacción anterior, podrían los **Ayuntamientos proponer otros sistemas abreviados distintos a la comunicación previa... (ej. Declaración Responsable).**

Superficie máxima para las actividades inocuas

Disposición final tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que según la Disposición Final Séptima de la misma entró en vigor el 11/12/13.

«Artículo 2. Ámbito de aplicación.

*Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a **750 metros cuadrados.**»*

Previamente conforme al apartado 2 de la Disposición Final Séptima de la Ley 14/13 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización se había producido otra modificación del

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

artículo 2.1. de la Ley 12/2012, pasando la superficie de **300** (como antes hemos expuesto) **a 500 m²**.

En este punto, conviene traer a colación la *Disposición final décima* de la Ley 12/12 **“Ampliación por las Comunidades Autónomas del umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias”** en su redacción dada por el número dos de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

«Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de esta Ley, así como determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, podrán establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad.»

En base a lo anterior, existe Doctrina que entiende que a nivel gallego no se aplicaría el límite de los 750 m², ya que la Ley 9/13 estaría haciendo uso de las facultades de la Disposición final décima de la Ley 12/12. Esta interpretación, a mi entender, parece superficial y vaga, ya que la Ley 9/13 no establece una menor intervención administrativa ni amplía el umbral de superficie de modo expreso.

Esta posible regulación, cuando menos, debería figurar de modo tajante, por las posibles consecuencias jurídicas que podría acarrear. Interpretar una regulación tácita o implícita en este tipo de cuestiones, contradiciendo incluso una norma estatal como la *Ley de Garantía de Unidad de Mercado*, exige cuanto menos un mínimo de seguridad jurídica.

Consultada la Consellería de Economía e Industria como el Ministerio de Economía y Competitividad establecen que la ley gallega es perfectamente compatible con la normativa estatal y supone una mejora y una menor intervención administrativa. Con lo cual en Galicia no existe la licencia de actividad, apertura, instalación o funcionamiento. La regulación vigente sobre actividades y obras en Galicia sólo contempla la comunicación previa. Y al no existir, es ocioso plantearse si una actividad comercial o de servicios de más de 750 m² o cualquier otra actividad no comprendida en la Ley 12/2012 va a precisar una licencia que ya no existe.

Por lo tanto no opera el límite de 750 m² para las actividades inocuas en Galicia.

Ejemplo de tramitación: Tienda de ropa de 60 m² que requiere obras de acondicionamiento “menores”.

El interesado tendrá que presentar Comunicación previa de obras ante el Ayuntamiento con la documentación preceptiva del art.24 de la Ley 9/13. Pasados 15 días desde de la presentación y sin recibir requerimiento alguno por parte de la Administración podrá iniciar las obras.

Una vez terminadas las obras deberá presentar la Comunicación Previa del inicio de la actividad donde estipule que las obras han finalizado y en principio no debería aportar documentación alguna, ya que debió presentarla en su día junto con la Comunicación previa de las obras.

El Ayuntamiento otorgará acuerdo de eficacia de la Comunicación Previa de estar todo correcto.

2.1.2 Con incidencia ambiental (art. 31-38)

La nueva ley vuelve a remarcar la intención de que las licencias desaparezcan de una vez por todas de nuestra legislación. Esta persecución propia de la Inquisición había comenzado ya con anterioridad con las actividades inocuas, pero esta Ley ha ido más allá estableciendo la **Comunicación Previa como cauce único para iniciar las actividades con incidencia ambiental**.

Por otro lado, se ha vuelto más laxa la regulación de este tipo de actividades, equiparándolas en su tramitación a las inocuas.

2.1.2.a. La Disposición Derogatoria Segunda de la Ley deroga el Decreto 133/08 de evaluación de incidencia ambiental

De este modo la ley pretende alzarse como el único instrumento que regule esta materia de forma integral en Galicia.

La nueva ley recoge un **único Anexo con las actividades sometidas a incidencia ambiental**, de este modo desaparecen los Anexos II y III del anterior Decreto. Entiendo que esto se lleva a cabo por motivos de simplificación, pero que mientras podía ser defendible la supresión del Anexo III, ya que las actividades inocuas vienen recogidas en la normativa de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, no veo tan plausible la supresión del Anexo II pues daba cabida a la consulta previa que se realizaba al órgano ambiental para el sometimiento o no de la actividad y establecía unos criterios para ello, aunque a nuestro entender no existe óbice para realizarla.

2.1.2.b. Variación de la tramitación

La tramitación ha variado sensiblemente, ya que el Dictamen de Incidencia ambiental estaba subsumido en la licencia de actividad, mientras que ahora parece un trámite independiente solicitado por el interesado, con lo cual la solicitud de la declaración es presentada directamente por él mismo (como expusimos arriba, entendemos que a pesar de no estar recogida, el interesado podrá realizar la **consulta** recogida en el Decreto 133/08). La existencia de esta marcada dualidad de procedimientos alivia la tramitación por parte de la Entidad Local, que se limita a la notificación por parte del órgano ambiental de la declaración y la emisión de informe de compatibilidad urbanístico y medioambiental a petición del órgano ambiental.

La **exposición pública** se ve también alterada mediante **inserción del proyecto en la web de la Consellería por espacio de 15 días**, sin perjuicio de notificaciones a las personas públicas o privadas que se estimen oportunas. Nuevamente el peso de la tramitación en esta fase recae en el órgano ambiental, que con anterioridad realizaba íntegramente el ente local.

Como vemos, los Ayuntamientos pierden su condición de órgano **“sustantivo”**.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

La declaración deberá emitirse en el plazo de 2 meses desde la presentación de la solicitud, siendo el silencio positivo. El art. 24 de la Ley 9/13 establece que con la solicitud de declaración de incidencia ambiental **deberá adjuntarse** una serie de documentación, con lo cual entendemos que sin la misma la solicitud no tendrá viabilidad por no cumplir todos los requisitos y los plazos **no** comenzarán a contar. El órgano ambiental no puede soslayar su deber de requerir la subsanación de la solicitud deficiente.

El establecimiento del silencio administrativo positivo podría conllevar a la situación de que el interesado presente la Comunicación Previa con la copia de su solicitud con registro de entrada del órgano ambiental que acredite que se han superado los 2 meses y de este modo ver resuelta de forma positiva su solicitud de Declaración de Incidencia Ambiental, aunque como hemos dicho la solicitud para tener viabilidad debe cumplir todos los requisitos, sino no será válida.

El Decreto 133/08 no establecía expresamente la figura del silencio, con lo cual al ser preceptivo el Dictamen, tenía que esperarse al mismo para proceder a la licencia de actividad.

¿Cuál podría ser la posición del Ayuntamiento?

No parece prudente que el Ayuntamiento supla este trámite ambiental mediante la figura del silencio, por lo que parece razonable que requiera expresamente a la Xunta para que se pronuncie sobre el mismo en virtud de los **principios del art.4 de la Ley 30/92**, a pesar de que el administrado podría desempeñar la actividad tras su presentación, ya que cumple todos los requisitos necesarios.

El Ayuntamiento estaría en disposición de requerirle que acreditara este silencio mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho (**incluido el certificado recogido en el art.43.4 de la Ley 30/92**).

“Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado

- 4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, **incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.**”*

La inactividad de la Administración Autonómica, no debiera afectar a la Administración Local, y ésta última podría poner en conocimiento, como hemos expuesto con anterioridad esta circunstancia para que la Consellería tome las medidas convenientes, incluida una posible **declaración de lesividad del acto presunto para eliminarlo del Ordenamiento.**

Puede darse la situación de que tras la efectiva presentación de la Comunicación Previa, la actividad se empiece a desarrollar por el particular en virtud del silencio positivo, con las graves consecuencias que puede conllevar una actividad contaminante para el término municipal. Entendemos que el art.28.2.d) de la Ley 9/13

ofrece soluciones para solventar esa situación mediante la adopción de medidas de carácter preventivo, como podría ser la paralización de la actividad.

La magnitud del silencio positivo es grande, ya que la resolución expresa extemporánea sólo podría ser positiva a tenor del art.43.3 de la Ley 30/92.

La no resolución de la Xunta en plazo, hace recaer sobre los Concellos la problemática del juego del silencio positivo en la tramitación de las actividades, con las posibles consecuencias jurídicas que ello acarrea, como por ejemplo la **posible responsabilidad patrimonial del Ente Local a tenor del artículo 35.d) de la Ley del Suelo:**

*“d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como **la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente.** En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.”*

Por otro lado, entendemos que no puede obviarse la “cláusula de salvaguardia” que supone en este ámbito el artículo 195.1 de la LOUGA y 9.7 de la Ley del Suelo:

“Artículo 195. Procedimiento de otorgamiento de licencias

1. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos.

En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.”

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas

7. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Este principio promulgado por este artículo no fue siempre pacífico en nuestra doctrina y jurisprudencia, pero en los últimos tiempos ha dejado de ser controvertido y entendemos extrapolable a la regulación de las actividades. Por lo tanto este silencio positivo, que en un principio parece operar a favor del administrado, se puede volver en su contra, ya que iniciada la actividad, en este caso de incidencia ambiental, podría encontrarse que la supuesta cobertura otorgada por el silencio no es tal, por contravenir la normativa. De este modo el desarrollo de la actividad sería realizado de modo ilegal y podría traer consecuencias perjudiciales para los administrados, en forma de paralización de la actividad, sanciones, reposición de la legalidad, etc...

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas ha recogido en su articulado el pronunciamiento de los preceptos nombrados anteriormente de forma expresa y también los Tribunales Superiores de Justicia de las mismas:

- SSTSJ de Baleares de 19 de diciembre de 2003, de 31 de marzo de 2003 y 9 de junio de 2000.

- SSTSJ de Aragón de 29 de abril de 2005, de 28 de abril de 2005 y de 30 de junio de 2004.
- SSTSJ de Castilla y León de 15 de febrero de 2005, de 4 de febrero de 2005 y 4 de junio de 2001.
- SSTSJ de Canarias de 31 de octubre de 2006.
- SSTSJ de Cantabria de 24 de abril de 2007, de 14 de diciembre de 2004 y de 28 de mayo de 2004.
- SSTSJ de Cataluña de 11 de enero de 2001.
- SSTSJ de Valencia de 27 de noviembre de 2006.

Del mismo modo jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo propugna la no contravención de la normativa urbanística mediante la figura del silencio:

- Sentencia en Casación de la Sala 3ª del TS de fecha 28 de abril de 2009.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7/11/2011 en recurso 227/2009 contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSX de Galicia de 23 de octubre de 2008.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2009.

El art.36.3 de la Ley 9/13 remarca que la declaración pone fin a la vía administrativa, con lo cual, no cabrá recurso en esta vía. Y decimos *remarca*, porque ya el Decreto 133/08 dejaba entrever este carácter finalizador en vía administrativa en su art.12.4:

“13.4. En caso de impugnación en vía administrativa de la licencia municipal basada en el contenido del dictamen de incidencia ambiental, el ayuntamiento dará traslado del recurso a la consellería competente en materia de medio ambiente para que, si así lo estima, presente alegaciones en el plazo de quince días.”

Como vemos, no cabía el recurso administrativo directo sobre la declaración, sino que se atacaba la licencia e **indirectamente** la declaración.

En cuanto al **informe de compatibilidad urbanística**, la nueva Ley no lo recoge expresamente, si bien el art. 35.4 cita la posibilidad de su emisión no favorable por parte del Ayuntamiento. Entendemos que a tenor del art.35.2 el órgano ambiental realizará la solicitud del mismo dentro de las consultas a las Administraciones Públicas. De hecho, en la práctica ya han sido enviados oficios (vía e-mail) de solicitudes de estos informes a varios Ayuntamientos gallegos, lo que advierte que es un trámite que se seguirá realizando.

La novedad más destacable es el breve plazo de tiempo que tienen los Ayuntamientos para emitir y enviar este informe (15 días), y la continuación del procedimiento, en el caso de no emitirlo en plazo.

El art. 8 y 9 del Decreto 133/08 no estipulaba un plazo concreto de emisión de informe, si bien establecía su remisión con el resto del expediente a los 30 días de la finalización del plazo de exposición pública.

Por lo tanto se ha producido una notable reducción del plazo de evacuación de este informe por parte de los servicios técnicos del Ayuntamiento y unas consecuencias tasadas ante su no emisión.

Lo que ha hecho la nueva Ley 9/13 es equiparar este informe a los informes del art.10 del derogado Decreto 133/08.

Por otro lado en el reciente **“Curso técnico sobre cambios y novedades legislativas en materia de Evaluación Ambiental. Normativa estatal y autonómica”**, celebrado en la Escuela de Administración Pública de Galicia el día 13 de marzo de 2014, el jefe del Servicio de Prevención y Gestión Ambiental de la Xunta de Galicia, Manuel Díaz Cano, ha resaltado que junto con este informe de compatibilidad urbanística **“debería”** adjuntarse también un informe medioambiental, es decir, **el informe razonado sobre la incidencia ambiental de la actividad en el ámbito local (art.9.1 del Decreto 133/08).**

Para agilizar la tramitación, estos informes pueden ser enviados por correo electrónico, sin perjuicio de su posterior remisión por correo ordinario.

Vemos como a pesar de la derogación expresa del Decreto 133/08, los trámites procedimentales que recogía siguen en su mayor parte en vigor con ligeras matizaciones.

2.1.2.c. Las obras referentes a la actividad de incidencia ambiental

Como indica el art.24 se tramitan también por comunicación previa y así se corrobora en la modificación llevada a cabo por la misma Ley del art. 194.4 y 5.

El art. 196.2 de la LOUGA es modificado con una nueva redacción completamente diferente a la anterior:

“Seis. Se modifica el apartado 2 del artículo 196, el cual queda con la redacción siguiente:

«2. Cuando la obra tenga por objeto el desarrollo de una actividad, se consignará expresamente esa circunstancia y, junto con la comunicación previa o solicitud de licencia de obra, en su caso, se pondrán en conocimiento de la Administración municipal los datos identificativos y se aportará la documentación prevista en el artículo 24 de la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.»”

La anterior redacción del art.196.2 establecía la tramitación simultánea de la licencia de actividad clasificada y la de obras, con la prelación de la primera sobre la segunda, para evitar que pudiera otorgarse una licencia de obras y después no pudiera llevarse a cabo la actividad.

Anterior redacción del art.196.2 de la LOUGA:

“2. Los supuestos que exijan licencia de actividad clasificada o de apertura y, además, licencia urbanística serán objeto de una sola resolución, sin perjuicio de la formación y tramitación simultánea de piezas separadas para cada intervención administrativa.

La propuesta de resolución de la solicitud de licencia de actividad clasificada o de apertura tendrá prioridad sobre la correspondiente a la licencia urbanística. Si proce-

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

diera denegar la primera, así se notificará al interesado y no será necesario resolver sobre la segunda.

En cambio, si procediera otorgar la licencia de actividad clasificada o de apertura, el órgano municipal competente pasará a resolver sobre la licencia urbanística, notificándose lo pertinente en forma unitaria al interesado.”

La nueva regulación del 196.2 parece dejar de lado esta prelación expresa y plantea una única comunicación previa para obras con los datos que el art.24 establece para la actividad.

Sin embargo el art.24.2 la Ley 9/13 difiere del 196.2 nuevo de la LOUGA ya que dice:

“2. Si para el desarrollo de la actividad fuera precisa la realización de una obra, la documentación anterior se presentará con la comunicación previa contemplada en la normativa urbanística o con la solicitud de licencia de obra, si procediera. **Al haber finalizado la obra, se presentará comunicación previa para el inicio de la actividad con la antelación señalada en el apartado 1 del presente artículo.”**

Parece que ambos artículos establecen una contradicción ya que mientras el 196 parece establecer una única comunicación previa, el art.24 establece dos, una para las obras, y una vez finalizadas las mismas, otra para la actividad. Con ello no es que se salte la anterior prelación de licencias, sino que la invierte... ¿Y si sucediera lo que intentaba evitar la anterior redacción? Finalizada la obra no pudiera llevarse a cabo la actividad.

Esto se soluciona a través de que la Administración, al tramitar la comunicación previa de la obra, que conlleva la inclusión de toda la documentación de la actividad, esté al tanto, y durante la tramitación de la solicitud de obra, la paralice y requiera o la desestime (según los casos) si estimara que la actividad no fuera viable. Pero sin duda la redacción del articulado induce a posibles malas interpretaciones y no genera transparencia alguna, sino que la complica todavía más.

2.1.2.d. Supresión del límite de superficie de las actividades

La nueva regulación no establece criterios o baremos como lo hacía el Anexo II del Decreto 133/08, para el sometimiento o no de una actividad al trámite de incidencia ambiental, en concreto:

Anexo II

1. Características de los proyectos o actividades, en particular:

- **1.1. Las variables cuantitativas (superficie, potencia, producción...).**

De lo anterior deducimos que es el único Anexo de la nueva ley el que debemos tomar en consideración para someter una actividad a incidencia ambiental, **y éste último no establece ninguna medida de superficie en m² para ninguna actividad.**

El derogado Decreto 133/2008, establecía que para los efectos de la exigencia del procedimiento de incidencia ambiental (Anexo III) el elemento de referencia superficial para determinar la sujeción de las actividades comerciales era **400 m²** y si bien se pudiese considerar

que dicha superficie era superior a la establecida por la normativa estatal, que en un primer momento era de **300 m² como veremos más adelante**, debemos recordar que ambas hacían referencia a conceptos distintos. La estatal se refería a superficie útil de exposición y venta al público, por lo que podríamos encontrarnos con actividades que en su momento estaban sujetas a licencia por parte de una normativa pero no por parte de la otra.

Ejemplo de tramitación: Implantación de Estación de Servicio de 300 m²

La actividad figura expresamente en el punto 4.2 del Anexo de la Ley 9/13, por lo tanto está sometida a incidencia ambiental.

El interesado en primer lugar deberá tramitar ante el Servicio de Calidad Ambiental la Declaración de incidencia ambiental mediante la presentación de la solicitud junto con la documentación preceptiva y el justificante del pago de abono de tasas. Una vez obtenida la DIA, podrá tramitar la licencia de obra “*mayor*” ante el Ayuntamiento con la presentación del proyecto técnico visado, donde recoja el cumplimiento de toda la normativa sectorial aplicable y describa la actividad, junto con las autorizaciones/informes sectoriales, que procedan, entre los cuales, se incluye obviamente la DIA.

Una vez otorgada la licencia y finalizadas las obras, deberá presentar la Comunicación Previa ante el Ayuntamiento, donde adjunte el certificado final de obra. El Ayuntamiento, si todo está correcto, en su caso, otorgará acuerdo de eficacia.

2.1.3 Actividades sometidas a impacto ambiental

El artículo 32 de la Ley 9/13 establece que los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental se regularán por su **propia normativa y no precisarán posterior declaración de incidencia ambiental**.

A nivel gallego esta normativa venía recogida en el **Decreto 442/1990**, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental para Galicia, que ha sido **derogado** por la Disposición Derogatoria Segunda de la Ley 9/13

Recientemente ha entrado en vigor la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que en su Disposición Derogatoria única establece lo siguiente:

Disposición derogatoria única: Derogación normativa

1. Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley y, en particular, las siguientes:

- a)** La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- b)** El texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.
- c)** El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.



2. La derogación de las normas previstas en el apartado anterior, en su condición de normativa básica y **respecto de las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a esta ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor.**

Disposición final décima: Entrada en vigor:

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Disposición final undécima: Entrada en vigor en relación con la normativa autonómica de desarrollo

*Sin perjuicio de su aplicación a las evaluaciones ambientales competencia de la Administración General del Estado desde el momento de su entrada en vigor, a efectos de lo dispuesto en las disposiciones derogatoria y finales séptima y novena, y de la aplicación de la presente Ley como legislación básica, las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. **No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria.***

La Comunidad Autónoma Gallega a la vista de lo anterior, en la actualidad carece de normativa propia que regule estas actividades. Una primera interpretación de las anteriores disposiciones parece dilucidar que Galicia se regiría por el RDL 1/2008 hasta el 8/12/2014, si no aprueba otro texto normativo adaptado a esta ley y en caso de que no adopte un texto normativo adaptado a la Ley 21/13 en ese periodo, se aplicará ésta automáticamente, sin perjuicio de la posibilidad de que con anterioridad opte por remitirse expresamente en bloque a ésta.

Pero esta interpretación no encuentra amparo en la Consellería de Medio Ambiente, que se ha visto obligada a redactar una **nota aclaratoria** en su página web. En la misma página el 23/01/2014 dice expresamente:

“Con respecto a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, en Galicia es de aplicación directa la nueva Ley 21/2013 a aquellos procedimientos que se inicien a partir del 28/12/2013, tras ser derogado el Decreto 442/1990 de evaluación de impacto ambiental para Galicia por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.”

De esta forma, la Consellería se ha visto obligada a aclarar qué normativa medioambiental se aplica a cada procedimiento ante el caos de derogaciones y vacatios de sus disposiciones, máxime cuando respecto a la evaluación ambiental estratégica mantiene en vigor la Ley

9/2006 hasta el 12/12/2014, mientras que el RDL 1/2008, lo entiende derogado automáticamente.

El órgano autonómico está realizando una interpretación diversa de la Disposición Derogatoria única de la Ley 21/13, sin justificación jurídica alguna, manteniendo en vigor durante el plazo de un año la Ley 9/2006 y no el RDL 1/2008. De nuevo nos encontramos ante una técnica legislativa más que deficiente.

2.1.3.a. Comunicación previa y actividades sometidas a impacto ambiental

Disposición adicional primera: Evaluación de proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa

1. Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental regulados en esta ley serán de aplicación a los proyectos que, estando incluidos en su ámbito de aplicación, no requieran una autorización sino una declaración responsable o **comunicación previa** previstas en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta Disposición Adicional viene a retomar el apartado e) del artículo 24 de la Ley 9/13 y el artículo 18 bis del (derogado para Galicia) del RDL 1/2008:

Art.24 de la Ley 9/13:

“e) La autorización o declaración ambiental que proceda.

Artículo 18 bis. Proyectos sometidos a comunicación o declaración responsable

*Cuando, de acuerdo con la ley, se exija una declaración responsable o una **comunicación** para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, la declaración responsable o **la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental** y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite, así como de la publicación en el diario o boletín oficial correspondiente de la pertinente resolución.*

Carecerá de validez y eficacia a todos los efectos la declaración responsable o la comunicación relativa a un proyecto que no se ajuste a lo determinado en la declaración de impacto ambiental o en la resolución de no sometimiento a evaluación de impacto ambiental.”

Tanto en el RD 442/1990 como en el RDL 1/2008 existía un sólo procedimiento de evaluación de impacto ambiental, mientras que en la Ley 21/13 coexisten dos procedimientos: **ordinario y simplificado**, según la entidad de la actividad a desarrollar.

En la nueva Ley 21/2013, el órgano sustantivo (Ayuntamiento) se **coordinará** con el órgano ambiental (Consellería), en la tramitación de la declaración de impacto ambiental, a diferencia de lo que sucede en las actividades sometidas a incidencia ambiental en la actualidad y que sí ocurría con el derogado Decreto 133/08.

En las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, la exposición pública y las consultas a Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas corren a cargo

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

de los Ayuntamientos, mientras que en las de incidencia ambiental ya no, corren a cargo del órgano ambiental.

2.1.3.b. Novedades introducidas por la Ley de Garantía de Unidad de mercado respecto a las actividades inocuas y de incidencia ambiental.

El pasado 11 de diciembre entró en vigor la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, estableciendo la Disposición Final Séptima un periodo de “vacatio” en su apartado 2:

“2. No obstante, el artículo 20, los apartados 2 y 3 del artículo 21 y el artículo 26 entrarán en vigor a los tres meses de la publicación de esta Ley excepto para aquellos servicios regulados en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”

El artículo 20 que **entrará en vigor el 11/3/14** afecta a las actividades económicas:

“Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. *Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:*

- a)** *Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.*
- b)** *Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.*
- c)** *Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.*
- d)** **Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.**

4. **El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física.** *No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.*

*El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la **ocupación de un determinado dominio público** o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.”*

De este artículo se deduce que toda actividad económica que obtenga licencia/autorización/eficacia comunicación previa-declaración responsable en cualquier parte del territorio nacional, que no esté vinculada a una concreta instalación o estructura física y que no ocupe dominio público servirá para desarrollar la actividad en todo el Estado, sin necesidad de otra intervención de órgano administrativo, en aras de **evitar la duplicidad de controles**.

2.1.3.c. Novedades introducidas por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental respecto a la legislación sectorial

Disposición final séptima: Relaciones de la evaluación ambiental con la legislación sectorial

1. **En el plazo de un año**, las normas sectoriales reguladoras de la tramitación y de la adopción o aprobación de los planes y programas contendrán las disposiciones necesarias para garantizar que aquellos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley se sometan a una evaluación ambiental estratégica antes de su adopción o aprobación.
2. Las normas sectoriales reguladoras de la tramitación y de la adopción o aprobación de los planes, programas y proyectos deberán establecer **plazos para las actuaciones que la presente ley atribuye al órgano sustantivo o al promotor. Esta adaptación normativa deberá realizarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley.**

Lo anterior viene a estipular la futura modificación de la LOUGA, en el plazo de un año, si no se aprueba una Ley gallega de evaluación de planes y programas adaptada a la Ley 21/13.

De este modo, el trámite de evaluación ambiental en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanísticos regulados en la LOUGA supondrá la **modificación de los artículos 84.5 y 6, 85.4 entre otros**.

Siguiendo la pauta de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado en su artículo 20, donde establece la eficacia de las intervenciones administrativas en todo el territorio estatal a partir de la entrada en vigor del mismo (11/03/14), nos encontramos con la Disposición Adicional 4ª de la Ley 21/13:

*“Disposición adicional cuarta: Relación de la evaluación ambiental con otras normas. Para aquellos planes, programas o proyectos para los que existe obligación de efectuar una evaluación ambiental en virtud de esta ley y en virtud de otras normas, **las Administraciones públicas competentes establecerán procedimientos coordinados o conjuntos con el objeto de evitar la duplicación de las evaluaciones.**”*

Esta disposición abre la puerta a la coordinación de las distintas Administraciones implicadas y la regulación “ad hoc” de un procedimiento entre las mismas para llevar a cabo una única evaluación ambiental.

Como bien establece la Disposición Adicional 12ª, la Ley 30/92 será supletoria y en virtud de su artículo 9, respecto a las relaciones de los Ayuntamientos con las demás Administraciones habrá que estar a lo dispuesto en la legislación básica estatal. Es en ésta última donde deberíamos encontrar las formas de actuación conjunta que den viabilidad a estos postulados.

2.1.4 Actividades recreativas y espectáculos públicos (art. 39-46)

Actualmente, como bien indica el Preámbulo, la regulación de estas actividades está fragmentada, figurando en el Reglamento estatal del 82 y en la Comunidad Autónoma Gallega mediante el Decreto 292/2004, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas modificado por el Decreto 160/2005.

Pero a pesar de que la Ley en su Preámbulo destaca el carácter fragmentado de la normativa que rige este tipo de actividades, el legislador autonómico no predica con el ejemplo, ya que con fecha de **18/07/13** ha realizado un **borrador del Anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia**.

En la **Exposición de Motivos del borrador** dice:

“...es la primera norma autonómica con rango legal que establece una regulación genérica, actualizada y de carácter global de esta materia, llena el vacío normativo existente en la actualidad y supera la obsolescencia de la regulación estatal. Todo esto con el objeto de conseguir un marco normativo adaptado a la realidad de la sociedad actual y que garantice la protección y la conciliación de los distintos derechos e intereses que engloban los espectáculos públicos y las actividades recreativas.”

Del examen del texto del borrador, vemos como cita expresamente en muchos casos a la Ley de emprendimiento y competitividad de Galicia, como por ejemplo en el Título II *“Régimen de intervención administrativa”*, por lo que de llegar a buen puerto el Anteproyecto de Ley, la regulación de este tipo de actividades se regiría por la misma, y de forma complementaria por la Ley 9/13, en los supuestos de remisión a ésta última.

Decaería de esta forma, la pretensión de instrumento integral de regulación normativa de las actividades económicas de la Ley 9/13.

De otro lado, la Disposición Derogatoria Primera de la Ley 9/13 establece:

“Quedan derogadas cuantas disposiciones legales de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley.”

Por lo tanto el Reglamento estatal del 82 en todo lo que no contradiga a la Ley servirá para integrar los vacíos y lagunas existentes en la tramitación administrativa de estos expedientes.

El Reglamento de 1982 exige licencia para la apertura al público de locales o recintos y la entrada en funcionamiento de las instalaciones destinadas a espectáculos o actividades recreativas en su artículo 40 (actividad) en relación con el artículo 36 (obras):

“Art. 40.

1. Para la apertura de todo local o recinto de nueva planta o reformado, destinado exclusiva o preferentemente a la presentación de espectáculos o a la realización de actividades recreativas, será preciso que se solicite y obtenga, del Ayuntamiento del municipio de que se trate, la licencia correspondiente,

sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones impuestos por la reglamentación específica del espectáculo de que se trate.

2. *Igual solicitud se formulará para la transformación y dedicación a la realización de espectáculos o actividades recreativas, con carácter continuado, de locales que vinieran estando habitualmente destinados a distinta utilización. No podrán iniciarse las actividades señaladas sin haber obtenido la indicada licencia.*
3. ***Tal licencia tendrá por objeto comprobar que la construcción o la reforma y las instalaciones se ajustan íntegramente a las previsiones del proyecto previamente aprobado por el Ayuntamiento al conceder las licencias de obra a que se refiere el artículo 36 de este Reglamento, especialmente en aquellos aspectos y elementos de los locales y de sus instalaciones que guarden relación directa con las medidas de seguridad, sanidad y comodidad de obligatoria aplicación a los mismos.***

Art. 36.

a) Obras de nueva planta

1. *Para la construcción de cualquier edificio, local o recinto que haya de destinarse a espectáculos o recreos públicos, será preciso solicitar la licencia correspondiente del Ayuntamiento del municipio, por medio de instancia firmada por el promotor del proyecto o su representante legal, a la que se acompañará en triplicado ejemplar una Memoria explicativa de la construcción que se proyecta ejecutar, señalando su emplazamiento debidamente acotado en relación con la vía o vías públicas y anchura de las mismas y detallando los datos referentes a su construcción, materiales a emplear, clase de espectáculo o recreo a que se va a destinar y alumbrado y demás servicios que hayan de instalarse*
2. *Se unirá a la instancia, asimismo, en triplicado ejemplar, la descripción y planos de las diferentes plantas del edificio, fachadas y secciones, a escala 1:50, 1:100 ó 1:200, y en los que se refieren a detalles especiales la escala será de cinco centímetros por metro. En dichos planos, que estarán acotados en sus dimensiones principales, se situarán los asientos de las diferentes localidades en sus respectivas dimensiones.*
3. *Igualmente se acompañarán en triplicado ejemplar y suscritos por los técnicos competentes, Memorias explicativas y planos de las instalaciones eléctricas, de calefacción, ventilación y demás que hayan de incorporarse al edificio, local o recinto, en cuyos documentos quedarán definidas en su totalidad tales instalaciones, en las mismas escalas señaladas en el párrafo anterior.*
4. *Las medidas de seguridad, higiene, comodidad y aislamiento acústico que en el proyecto se prevean, habrán de ser como mínimo las que en este Reglamento o en los Reglamentos especiales se determinen para cada clase de local e instalaciones de que deba ser dotado.*

En caso de insuficiencia de tales medidas, podrán adicionarse en la respectiva licencia las que se estimen necesarias, previa justificación de las mismas basada en las características del municipio, del local o de sus instalaciones y servicios

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

5. *El expediente será sometido a información pública por un plazo de diez días y al mismo se incorporarán las exposiciones o alegaciones, individuales o colectivas, que se introduzcan, tanto de oposición como de modificación o rectificación, las cuales deberán ser consideradas al resolver aquél.*

b) Obras de adaptación o reforma.

1. *Cuando se trate de reformas o adaptaciones en un edificio, local o recinto ya construido, o en cuevas o espacios naturales, habrá de solicitarse asimismo para su ejecución la licencia de la Autoridad municipal, presentando a ésta tres ejemplares de la Memoria y planos necesarios, con los mismos requisitos de los párrafos anteriores.*
2. *Toda obra de reforma o adaptación en edificios o locales ya destinados a espectáculos o recreos públicos, deberá servir para poner en armonía con este Reglamento las partes, servicios o instalaciones a que afecte y, por consiguiente, no se autorizarán obras que conserven las características antiguas, afectadas por la reforma o adaptación, cuando éstas no estén de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento.*
3. *El expediente se someterá a información pública, como en los supuestos del apartado a), siempre que se tratara de locales que no hubieran estado dedicados con anterioridad a la misma clase de espectáculos o actividades recreativas. Aparte de ello, si se tratara de edificios parcialmente dedicados a otros usos, se dará audiencia en todo caso a los restantes usuarios del mismo edificio, para que presten su conformidad o especifiquen, con base suficientemente justificada, las razones subjetivas u objetivas de su oposición al otorgamiento de la licencia solicitada.*

La Ley 9/13 establece para estas actividades la comunicación previa en su artículo 40:

Artículo 40 Actividades sometidas a comunicación previa

La apertura de los establecimientos públicos y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de comunicación previa contemplada en la presente ley, salvo en los casos que por razones de interés general fuera necesario la obtención de licencia municipal, conforme a lo establecido en esta ley.

El artículo 41 establece las excepciones a la comunicación previa, que tendrán que tramitarse mediante licencia:

“Artículo 41 Actividades sometidas a licencia o autorización

En atención a la concurrencia de razones de interés general derivadas de la necesaria protección de la seguridad y salud pública, de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, del mantenimiento del orden público, así como de la adecuada conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico artístico, será precisa la obtención de licencia para:

- a) *La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en establecimientos públicos **con un aforo su-***

perior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.

- b) La instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento.**
- c) La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles.
- d) La celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas o deportivas que se desarrollen en más de un término municipal de la comunidad autónoma, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca.
- e) La celebración de los espectáculos y festejos taurinos.
- f) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica exija la concesión de autorización.

Existe doctrina que mantiene que dado que en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no existe norma que regule el régimen específico de concesión de licencias de obras relativas a los establecimientos y espectáculos públicos, atendiendo a la especificidad de estas obras en conexión con los principios de seguridad pública, seguridad ciudadana, y con la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, que sigue siendo de aplicación cuanto se establece en el Reglamento estatal del 82.

Entendemos que hay que matizar esta remisión normativa a las obras de estas actividades, pues la voluntad del legislador gallego no es establecer el Reglamento del 82 como norma principal de aplicación, sino integradora y coadyuvante de la Ley 9/13.

Las licencias/comunicaciones previas de este tipo de actividades, se regirán por la Ley 9/13, como bien exponen los Preámbulos de la misma y del citado anteriormente borrador del Anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, **que declaran abiertamente la obsolescencia de la regulación estatal.**

Siendo este Reglamento estatal útil en lo que no contradiga a la Ley 9/13, en virtud de la Disposición Derogatoria 1ª, pero en modo alguno podemos admitir una remisión normativa íntegra al mismo (ni siquiera respecto a las obras), sino emplearlo de modo incidental.

Por lo tanto la comunicación previa será la tramitación normal de estas actividades, siendo las excepciones tasadas, las cuales conllevarán licencia. **La licencia de actividad es totalmente excepcional, pasando a ser residual.**

Es de resaltar respecto a la documentación aportada por el interesado, el artículo 42.2.g), que establece una especie de **“cláusula de salvaguardia”** para el personal técnico, que ve así cubierta su labor, estableciéndose una mayor discrecionalidad para solicitar la documentación que estimen pertinente. De este modo se amplía la documentación a aportar respecto a la anterior regulación.

“Artículo 42. Tramitación mediante licencia municipal

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2. Junto con la solicitud de la licencia, quien ejerza la titularidad o las personas encargadas de la organización deberán presentar la siguiente documentación:

g) Cualquier otra documentación que le sea solicitada por el Ayuntamiento competente."

Exposición Pública

Destaca a nivel procedimental, que la Ley no establezca expresamente un periodo de exposición pública. A pesar de que este trámite no figure, entendemos que no puede prescindirse del mismo, ya que tanto la doctrina (entre otros autores Parada Vázquez, González Pérez y González Salinas) como la jurisprudencia (entre otras **STS 24/10/1984) en torno al art. 86 de la Ley 30/92** junto con la integración de las lagunas en este ámbito por parte del Reglamento del 82 (en vigor en lo que no contradiga a la Ley 9/13) según la Disposición Derogatoria 1ª, hace que nos remitamos a éste último.

De este modo seguirá en vigor lo dispuesto en el art.37 del Reglamento que nos remite al art.30 del RAMINP, y deberá continuar realizándose la exposición pública por plazo de 10 días y la notificación a colindantes.

2.1.4.a. Ámbito Sanitario

Si bien el Reglamento de espectáculos públicos requería el preceptivo informe sanitario en el ámbito de la tramitación de este tipo de actividades, en la actualidad este paso ha sido **sustituido** en virtud del Decreto 204/2012, por el que se crea el Registro Gallego Sanitario de Empresas y Establecimientos Alimentarios y el Real Decreto 191/2011 sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, por la **inscripción registral**.

Según la actividad sea de mayor o menor entidad (estatal o local) deberá inscribirse en un registro o en otro.

Actividades que requieren inscripción en el REGASA

El Anexo III de este Decreto recoge las actividades que están sujetas a inscripción en el mismo, siempre que cumplan los demás requisitos:

9600	Taller de panadería/pastelería no industrial
9603	Despacho de venta de pan y/o pasteles
9700	Plazas de abastos
9701	Productos lácteos tradicionales
9801	Establecimientos de restauración comercial sin comedor independiente (sirven tapas-raciones y/o pinchos)
9802	Restauración comercial con comedor independiente (restaurante, cafetería, buffet-autoservicio, servicio a domicilio, comida rápida etc.)
9803	Restauración social
9901	Hipermercados
9902	Supermercado/ultramarcos
9910	Carnicería

9911	Carnicería salchichería
9912	Carnicería charcutería
9913	Pescadería
9914	Frutería
9915	Chucherías (caramelos ...)
9916	Herboristería
9917	Minorista de congelados

Vemos, como están incluidos tanto los establecimientos alimentarios como los relacionados con la restauración-hostelería.

Los interesados deberán informar del inicio de actividad y solicitar el registro en el REGASA. Para ello deberán suscribir una **Declaración Responsable**, en virtud de la cual afirma:

“Que dispone de los locales y del equipamiento necesario para llevar a cabo las actividades notificadas y que éstos son adecuados a la normativa que le es de aplicación.”

Como bien estipula el artículo 6.1 del Decreto 204/2012:

“Artículo 6. Procedimiento para la inscripción, modificación y cancelación registral de las empresas y de los establecimientos alimentarios

- 1. La presentación de una comunicación previa a las autoridades competentes en materia de sanidad de la provincia correspondiente por razón del lugar de su localización, según el modelo recogido en el anexo I de este decreto, será condición única y suficiente para que se tramite la inscripción de las empresas y de los establecimientos en el Regasa y, simultáneamente, se pueda iniciar la actividad, sin perjuicio de los controles que posteriormente puedan llevar a cabo.”*

Este artículo debemos relacionarlo con el artículo 2.4 del mismo texto legal:

“4. La inscripción en el Regasa no excluye la plena responsabilidad del operador económico respecto del cumplimiento de la legislación alimentaria.”

Las autoridades sanitarias realizarán el control posterior de la actividad y la mera inscripción no exime de responsabilidad a los interesados del cumplimiento de toda la normativa preceptiva. Y ello, en virtud de la competencia sobre esta materia que es autonómica y no local.

Como decíamos, en la regulación anterior se exigía el informe sanitario. Ahora la comunicación previa que regula el artículo 24 de la Ley 9/13 exige adjuntar con la misma los informes sectoriales procedentes. En este caso el interesado deberá presentar junto con la comunicación previa la **notificación con el nº de registro que le asigne el REGASA**, tras la pertinente inscripción en el mismo.

El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de la inscripción mediante la consulta pública en la página web del REGASA.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

https://extranet.sergas.es/hermeweb/HERME_WEB/BuscarRexistros.aspx?IdPaxina=700400&acc=bu

De este modo lo propugnado por la Directiva de Servicios ha sido trasladado a este concreto ámbito.

Por otro lado, se insta a la obligación por parte de los interesados del **compromiso de contratación de seguros para desarrollar la actividad. El apartado c) del artículo 42, se refiere a los seguros establecidos en la presente ley**, pero observando el texto del articulado no existe referencia expresa a los mismos.

c) Declaración de la persona titular u organizadora, en su caso, donde haga constar el compromiso de contratación de los seguros previstos en la presente ley.

Si nos vamos al Borrador del Anteproyecto citado, su disposición transitoria Tercera establece que habrá un desarrollo reglamentario sobre los capitales mínimos de las pólizas de seguro y mientras éste no exista establece unas cuantías según el aforo:

“Disposición transitoria tercera: Capitales mínimos de las pólizas de seguro de espectáculos públicos y actividades recreativas.

En tanto no se produzca el desarrollo reglamentario, los capitales mínimos que deberán cubrir las pólizas de seguro exigidas para los espectáculos públicos y las actividades recreativas tendrán las siguientes cuantías atendiendo al aforo:

- a) Hasta 100 personas: 150.000 euros.
- b) Hasta 200 personas: 250.000 euros.
- c) Hasta 300 personas: 400.000 euros.
- d) Hasta 700 personas: 600.000 euros.
- e) Hasta 1.000 personas: 900.000 euros.
- f) Hasta 1.500 personas: 1.200.000 euros.
- g) Hasta 5.000 personas: 2.000.000 euros.

En los restantes casos, los capitales mínimos serán incrementados en 120.000 euros por cada cinco mil personas más de aforo o fracción de esta cantidad.”

De este modo, en la actualidad, los interesados no saben exactamente la cuantía mínima de las pólizas a suscribir, ya que la Ley 9/13 no establece nada concreto y expreso al respecto.

Entendemos que el Borrador del Anteproyecto de Ley podría ser una guía orientativa, a falta de instrumento normativo al respecto.

- Actividades que requieren inscripción en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos

El Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos es el que regula la necesidad de inscripción o autorización dependiendo de la actividad.

El art.2 de este Real Decreto establece las **empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción.**

“Artículo 2. Empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción

1. *Se inscribirán en el Registro cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:*

a) *Que la sede del establecimiento o la sede o domicilio social de la empresa que no tenga establecimiento esté en territorio español.*

b) *Que su actividad tenga por objeto:*

Alimentos o productos alimenticios destinados al consumo humano.

Materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos.

Coadyuvantes tecnológicos utilizados para la elaboración de alimentos.

Que su actividad pueda clasificarse en alguna de las siguientes categorías:

1º *Producción, transformación, elaboración y/o envasado.*

2º *Almacenamiento y/o distribución y/o transporte.*

3º *Importación de productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea.*

2. *Quedan excluidos de la obligación de inscripción en el Registro, sin perjuicio de los controles oficiales correspondientes, los establecimientos y sus empresas titulares en el supuesto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos para su venta o entrega in situ al consumidor final, con o sin reparto a domicilio, o a colectividades, así como cuando éstos suministren a otros establecimientos de estas mismas características, y se trate de una actividad marginal en términos tanto económicos como de producción, respecto de la realizada por aquéllos, que se lleve a cabo en el ámbito de la unidad sanitaria local, zona de salud o territorio de iguales características o finalidad que defina la autoridad competente correspondiente.*

Estos establecimientos deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto, previa comunicación del operador de la empresa alimentaria a las autoridades competentes en razón del lugar de ubicación del establecimiento. No obstante, cuando se trate de establecimientos en los que se sirven alimentos in situ a colectividades, la comunicación será hecha por el titular de las instalaciones.

Establecimientos sujetos a inscripción:

Aquellas empresas que comercializan productos de origen no animal y todas aquellas que no tienen instalaciones, independientemente de los productos que comercialicen, como por ejemplo: importadores, transportistas, etc. **Estos establecimientos deben presentar una comunicación previa o simultánea al inicio de su actividad. Se les otorga un**

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

número de registro sanitario que en este caso no representa ningún valor añadido y no es obligatorio que figure en el etiquetado.

Se incluyen en este apartado:

- Establecimientos que comercializan productos de origen no animal sean transformados o no. Ejemplos de empresas que trabajan dentro de estos sectores: cereales, harinas y derivados; vegetales (hortalizas, frutas, setas, tubérculos, legumbres) y derivados; azúcares y derivados; miel y productos relacionados con la extracción de miel; condimentos y especias; alimentos estimulantes, especies vegetales para infusiones y sus derivados; alimentación especial y complementos alimenticios; aguas envasadas y hielo; bebidas alcohólicas y no alcohólicas; aditivos, aromas, enzimas y coadyuvantes tecnológicos; materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los alimentos.
- Empresas elaboradoras de alimentos que contengan tanto productos de origen vegetal como productos transformados de origen animal, como por ejemplo, pizza de jamón y queso.
- Empresas de restauración sin instalaciones propias de elaboración, cocinas centrales, catering y comidas preparadas para suministro en medios de transporte.
- Empresas con almacenamiento sin control de temperatura (incluidos los productos de origen animal, como por ejemplo conservas de pescado).
- Distribuidores e importadores (incluidos los productos de origen animal).
- Actividades de transporte de alimentos.

Establecimientos sujetos a autorización:

Aquellas empresas que comercializan productos de origen animal y tienen instalaciones (fabricantes, envasadores, almacenistas...). La exigencia de autorización previa por la Autoridad Competente al inicio de la actividad económica se limita a los establecimientos regulados específicamente en el artículo 4.2. del Reglamento 853/2004. La Autoridad Competente realiza un control oficial, previo al inicio de la actividad. Una vez otorgado el número, éste debe figurar con carácter obligatorio en etiquetas y documentos y en muchos casos debe llevar una marca sanitaria o marca de identificación donde figure este número igualmente. El incumplimiento de la normativa puede dar lugar a una retirada de la autorización.

Se incluyen en este apartado empresas que comercializan productos alimentarios de origen animal transformados o no. Se engloban en distintos sectores:

1. Carnes y derivados, aves y caza.
2. Pescados, crustáceos, moluscos y derivados.
3. Huevos y derivados.
4. Leche y derivados.
5. Comidas preparadas cuyos ingredientes fundamentales son de origen animal. Se incluyen aquí establecimientos que preparan alimentos en los que siempre predomina

un producto de origen animal. Ej.: empresa que elabora productos a base de carne como alitas adobadas, albóndigas, salchichas de pollo, pinchos morunos, etc.

6. Reenvasadores o almacenistas frigorífico o en congelación de productos de origen animal.

Por su parte el art.3 recoge los productos **alimenticios sujetos a inscripción.**

“Artículo 3 Productos alimenticios sujetos a inscripción

Se inscribirán en el Registro los siguientes productos alimenticios:

- a) **Los destinados a una alimentación especial, cuando su normativa específica así lo disponga.**
- b) **Las aguas minerales naturales y las aguas de manantial cuya extracción se efectúe en el territorio nacional, así como las extraídas en países terceros, tras su reconocimiento como tales por el Estado español, salvo que ya hayan sido reconocidas por otro Estado miembro de la Unión Europea.”**

De este modo estas empresas y establecimientos **deberán presentar la comunicación previa presentada para la inscripción en el registro sanitario al efecto o en su caso la autorización preceptiva junto con la comunicación previa de la actividad ante el Ayuntamiento.** En caso de ya figurar inscritos podrá aportar el **código de identificación para su verificación por parte del Ayuntamiento** o éste último lo puede comprobar de oficio en la web de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y nutrición (http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/registro_general_sanitario/rgsa.shtml).

Ejemplo de tramitación: Pizzería de 150 m² que requiere de obras de acondicionamiento que afectan a la estructura.

En primer lugar el interesado debería solicitar licencia de obra “*mayor*” ante el Ayuntamiento con proyecto técnico visado, donde recoja el cumplimiento de toda la normativa sectorial aplicable y describa la actividad. Simultáneamente, sino estuviera inscrito en el REGASA deberá proceder a su inscripción, para cumplimentar el trámite “*sanitario*”.

Informado favorablemente el expediente por los técnicos municipales, la XGL del Ayuntamiento acordará la concesión de la licencia, que le será notificada.

Una vez obtenida la licencia de obras y terminadas las mismas, el interesado deberá presentar la Comunicación Previa de la actividad junto con el certificado final de obra.

Informado favorablemente por los técnicos municipales, se procederá al Acuerdo de Eficacia de la Comunicación Previa, en su caso, por parte de la XGL.

2.1.4. b. Instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento y carteles vistos desde la vía pública

Dentro de este tipo de actividades, queremos traer a colación dos **actuaciones muy relacionadas con las mismas**, que pasamos a citar:



- Instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento

Expresamente recogido en el art.41.b) se rigen por licencia/autorización siendo una de las excepciones a la tramitación mediante comunicación previa.

La solicitud debería ir acompañada de una pequeña memoria en la que figure la ubicación y distribución en plano de las mesas y sillas que sea acorde con la normativa (espacio de tránsito, etc..), el seguro de responsabilidad civil del establecimiento con el recibo pagado de la última anualidad (todo lo que establezca la Ordenanza o el Reglamento del respectivo Ayuntamiento).

- Carteles publicitarios vistos desde la vía pública

La nueva redacción dada al art.194 de la LOUGA por la Ley 9/13 ha suprimido la necesidad de licencia para este tipos de carteles, propios de las actividades recreativas y de espectáculos públicos (restaurantes, bares, etc...)

Así bastará la **comunicación previa para dar viabilidad a este tipo de actuaciones**. No debemos obviar que si están colocados en la vía pública, (es decir dominio público) requieren **autorización para esta ocupación por parte del Ayuntamiento**. En caso de realizarse la colocación en terrenos privados, no necesitará tal autorización.

2.1.5 Otras actividades

Existen otras actividades de difícil incardinación en los tres grandes grupos que hemos expuesto. Conviene tenerlas en cuentas por su proliferación y por ello las trataremos en este punto:

- La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles

En nuestra Comunidad Autónoma está claramente arraigadas las denominadas **“fiestas locales”**, ya sean patronales, gastronómicas, etc...

En la actualidad está creando gran controversia en todos los Ayuntamientos de Galicia, con la llegada del verano, donde proliferan estas celebraciones, el endurecimiento de la regulación de las mismas por parte de la Ley 9/13. Muchos Alcaldes están realizando consultas sobre cómo actuar ya que a día de hoy la celebración de estos eventos es objeto de licencia/autorización por parte del Ayuntamiento, ya que entran dentro de los supuestos recogidos en el art. 41 y deberán recoger toda la documentación del art.42 para llevar a cabo la tramitación de las mismas.

Los requisitos del art.42 no son para nada baladíes (ej: suscripción de seguros), cuando antes las Administraciones eran bastante más flexibles en la tramitación de estas actividades. Siguiendo el tenor literal del art.42, los habituales organizadores de estas actividades, promotores pequeños y Comisiones de Fiestas verán inviable su efectiva realización por carecer de medios económicos y técnicos para llevarlas a cabo.

Un ejemplo de lo que está pasando es el Ayuntamiento de Vila de Cruces, que está movilizándose para integrar los postulados de la Ley con los intereses vecinales para llevar a buen puerto la realización de sus fiestas ancestrales.

Estos requisitos de las **“fiestas locales”** pueden extrapolarse a la actividad de **“circos y similares”**.

Venta ambulante

Esta actividad viene recogida fundamentalmente en los **artículos 70 a 78 de la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia**.

A tenor del art.72 está sujeta a la obtención de **licencia, correspondiendo a los Ayuntamientos su autorización**, los cuales deberán regular la actividad mediante la correspondiente Ordenanza o Reglamento.

Existe un **Registro Gallego de Comercio**, cuya inscripción es voluntaria, previa al inicio de la actividad y meramente informativo para los interesados.

Les será expedida una tarjeta cuya vigencia son 5 años.

Según el art.20 de la Ley de Garantía Unidad de Mercado, una vez obtenida una autorización/licencia en un Ayuntamiento, ésta tendrá validez en cualquier parte del territorio nacional, aunque debemos recordar que la venta se produce en dominio público (lugares debidamente autorizados), requerirá también autorización para la ocupación del mismo.

Antenas de Telefonía móvil

Nuestra Comunidad Autónoma carece de normativa expresa sobre este ámbito, ya que ni el anterior Decreto 133/08 ni la nueva Ley 9/13 establecen nada al respecto.

La normativa estatal sí regula de modo expreso estas instalaciones: el Artículo 27 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio modifica el Art. 42 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones:

«Artículo 42. Condiciones que deben cumplir las instalaciones e instaladores.

*(...) Los interesados en su prestación deberán, **con anterioridad al inicio de la actividad, presentar al Registro de empresas instaladoras de telecomunicación una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos relativos a la capacidad técnica y a la cualificación profesional para el ejercicio de la actividad, medios técnicos y cobertura mínima del seguro en los términos que se determinen reglamentariamente.***

*(...) **La declaración responsable habilita para la prestación a terceros de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación en todo el territorio español y con una duración indefinida.**»*

La Disposición adicional tercera. Instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas de la Ley 12/12 de Medidas Urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios también recoge estas instalaciones:

“Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, a excepción de aquéllas en las que concurran las circunstancias referidas en el artículo 2.2 de esta Ley, ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, computándose a tal efecto toda la superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos.

La presente Disposición se entiende sin perjuicio de la aplicación a dichas instalaciones de lo establecido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo.”

El desarrollo reglamentario de la Ley 32/2003 respecto a la **declaración responsable** viene concretamente en el **Artículo 2 del Real Decreto 244/2010**, de 5 de marzo, por el que se aprueba el *Reglamento regulador de la actividad de instalación y mantenimiento de equipos y sistemas de telecomunicación*:

«Artículo 2. Declaración responsable ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación.

1. *Los interesados en establecerse para la prestación de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación deberán, **con anterioridad al inicio de la actividad, presentar ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación una declaración responsable**, realizada por medios electrónicos, en el **modelo normalizado** que se adopte mediante orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, en la que asuman el compromiso de que cumplen los requisitos establecidos para su ejercicio, de que seguirán cumpliendo dichos requisitos durante el tiempo que presten los servicios y de que disponen de la documentación que acredita su cumplimiento.*

Los requisitos que se exigen para la prestación de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación son los siguientes:

- a) *Cualificación técnica adecuada.*

A tales efectos, se reputará como cualificación técnica adecuada ser titulado competente en el caso de persona física, y en el caso de persona jurídica, que lo sea, al menos, uno de los titulares de la empresa que deberá contar con una participación mínima del 20% del capital social o contar entre el personal laboral contratado con uno o varios titulados competentes.

Será titulado competente el que esté en posesión de un título, ya sea universitario o de formación profesional, que acredite conocimientos en la actividad de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación.

- b) *Disponibilidad de los medios técnicos apropiados que, por orden ministerial, se determinen.*
- c) *Tener contratado un seguro de responsabilidad civil subsidiaria o de la responsabilidad civil que pueda corresponder, aval u otra garantía financiera, cuya cobertura mínima sea de 300.000 euros por siniestro, que cubra los posibles daños que pudieran causar a las redes públicas de telecomunicaciones o al dominio público radioeléctrico por defectos de instalación o mantenimiento de los equipos o sistemas de telecomunicación que instalen o mantengan, así como por la instalación de equipos no destinados a ser conectados a las redes públicas de telecomunicación.*
- d) *Estar al corriente de las obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social. La declaración responsable preverá que el solicitante autorice a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información a recabar dichos datos.*
- e) *Haber realizado el pago de la tasa por inscripción en el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación a que se refiere el apartado 4 del anexo 1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.*
2. *Las declaraciones deberán ser firmadas, utilizando un certificado de firma electrónica reconocida, conforme a lo previsto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, por la persona física o jurídica interesada o por su representante legal, que deberá acreditar esta condición*
3. *La declaración responsable habilita para la prestación a terceros de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación en todo el territorio español y con una duración indefinida. La prestación del servicio sin haber presentado la declaración responsable o sin cumplir los requisitos a que se refiere el apartado 1 será sancionada de acuerdo con lo dispuesto en el título VIII de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.*
4. *La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la 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 resolución que declare tales circunstancias, podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad, así como la imposibilidad de presentar una nueva declaración en el plazo de un año.

5. *Cuando se constate de la declaración responsable del interesado que no se cumplen los requisitos a que se refiere el apartado 1, se dictará resolución motivada en un plazo máximo de 30 días, teniendo por no realizada aquella. Antes de dictar resolución, se dirigirá al interesado una notificación para que subsane en el plazo de 10 días los defectos o errores en que haya podido incurrir. Mientras se sustancia el trámite de*

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

subsananación de la declaración responsable, se producirá la interrupción del cómputo del plazo de 30 días mencionado para dictar resolución.

6. *Igualmente, cuando se constate el incumplimiento inicial o sobrevenido de alguno de los requisitos a que se refiere el apartado 1 o de las obligaciones que se establezcan en la orden que desarrolle este reglamento, se le dirigirá al interesado una notificación para que subsane dicho incumplimiento en el plazo de 15 días. Transcurrido dicho plazo sin que la subsananación se hubiera producido, se procederá a dictar resolución privando de eficacia a la declaración y se cancelará la inscripción registral.*
7. *Si como consecuencia de la prestación de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación se pusiera en peligro la seguridad de las personas o de las redes públicas de telecomunicaciones, se podrá dictar resolución motivada, por la que, se adopte de forma cautelar e inmediata la suspensión de la eficacia de la declaración responsable.»*

Si nos vamos a la **web del Registro de Instaladores de Telecomunicación**, de carácter público y de ámbito nacional, creado en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, podemos observar que lo afirmando no es del todo cierto, ya que en la misma, eso sí *“con carácter voluntario para una mejor comprensión de su declaración, es aconsejable que tenga preparada la siguiente documentación en ficheros .pdf, para poder anexarlos a la Declaración:*

Certificado de la compañía aseguradora, en el que conste el nombre de la empresa instaladora, el importe de la póliza y los daños que cubre el seguro de responsabilidad civil suscrito, o de la entidad, debidamente autorizada, con la que tiene suscrito el aval u otra garantía financiera equivalente.

Características y datos que identifiquen los equipos de medida utilizados en su actividad.

Justificante de haber hecho efectivo el pago de la tasa por tramitación de expediente (102,48 euros para la anualidad 2011).

Copia adverada de las escrituras de constitución de la sociedad, en el caso de que la empresa instaladora sea una entidad jurídica.

Fotocopia compulsada del título académico que faculta como titulado competente al titular de la empresa o a alguno de los empleados con contrato laboral.”

Web:

<http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/infraestructuras/registroinstaladores/paginas/index.aspx>

El modelo normalizado de la Declaración Responsable viene recogido en la Orden ITC/1142/2010, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Reglamento regulador de la actividad de instalación y mantenimiento de equipos y sistemas de telecomunicación, aprobado por el Real Decreto 244/2010, de 5 de marzo, en su Art.3:

«Artículo 3. Modelos de declaración responsable ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación».

Por lo expuesto la tramitación ante los Ayuntamientos de estas instalaciones será mediante **Comunicación previa que deberá acompañar con la Declaración responsable de la inscripción ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación**. De oficio el Ayuntamiento puede comprobar en la bases de datos de instaladores la efectiva inscripción del solicitante.

El día 11/5/14 ha entrado en vigor Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones que ha incorporado ha nuestro Ordenamiento la Directiva 2009/136/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Derechos de los Usuarios), y la Directiva 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Mejor Regulación).

Su Preámbulo dispone su Declaración de intenciones respecto a la tramitación en Telecomunicaciones:

*“Con el mismo objetivo de facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, se procede a una **simplificación administrativa, eliminando licencias y autorizaciones por parte de la administración de las telecomunicaciones** para determinadas categorías de instalaciones que hacen uso del espectro. En la misma línea se prevé una **revisión de las licencias o autorizaciones por parte de las Administraciones competentes, eliminando su exigibilidad para determinadas instalaciones** en propiedad privada o para la renovación tecnológica de las redes y se facilita el despliegue de las nuevas redes permitiendo el acceso a las infraestructuras de otros sectores económicos susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.”*

Destaca sobre todo su Disposición Derogatoria Única (Derogación Normativa) que ha dejado sin vigor la Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones, la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones y todas las disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Y a razón de esto último la Disposición transitoria primera (Normativa anterior a la entrada en vigor de esta Ley) **y la Disposición Transitoria Séptima** (Solicitudes de autorizaciones o licencias administrativas efectuadas con anterioridad), que establecen lo siguiente:

Disposición transitoria primera

“Las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley o dictadas en desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones continuarán vigentes en lo que no se opongan a esta Ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.”

Disposición transitoria séptima

“1. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, y que tengan por finalidad la obtención de las licencias o autorizaciones de obra, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental u otras de clase similar o análogas que fuesen precisas con arreglo a la normativa anterior, se

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

tramitarán y resolverán por la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud.

- 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el interesado podrá, con anterioridad a la resolución, desistir de su solicitud y, de este modo, optar por la aplicación de la nueva normativa en lo que ésta a su vez resultare de aplicación. Disposición transitoria octava. Registro de operadores.*

A la entrada en vigor de la presente Ley, se mantiene la inscripción de los datos que figuren en el Registro de operadores regulado en el artículo 7 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.”

Como se puede observar sigue una línea continuista, a pesar de ser nueva y mantiene el “status quo” regulatorio, dejando para un futuro Reglamento de desarrollo la regulación más pormenorizada.

Esto lo vemos en los artículos 6 y 7 donde vemos, como no varía en principio, hasta el futuro desarrollo normativo (aquí dice expresamente “en los términos que se determinen mediante Real Decreto”) la tramitación de la actividad, en la cual sigue vigente que **con anterioridad al inicio de la actividad, los interesados deberán comunicarlo previamente al Registro de operadores, en donde figurarán inscritos los datos preceptivos para el desarrollo de la actividad.**

Por lo tanto no varía por ahora el régimen que recoge la Ley 33/2003 y la Ley 12/12, el interesado deberá presentar la Comunicación Previa ante el Ayuntamiento junto con la Comunicación Previa de la inscripción ante el Registro de Operadores, o en caso de ya estar inscritos prueba fehaciente de su inscripción (código de verificación, etc...).

A modo de apunte interesante, destacar la regulación de las infraestructuras comunes en edificios, reflejada en:

“Disposición adicional tercera. Aplicación de la legislación reguladora de las infraestructuras comunes en los edificios.

Las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el interior de los edificios se regulan por lo establecido en la presente Ley, por el real decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación y sus desarrollos reglamentarios.

Artículo 45. Infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios

Artículo 32. Ubicación compartida y uso compartido de la propiedad pública o privada.”

Estaciones radioeléctricas de radioaficionado

La nueva Ley 9/2014 también recoge estas estaciones:

Disposición adicional decimonovena. Estaciones radioeléctricas de radioaficionado.

*“En la instalación de estaciones radioeléctricas de radioaficionado **se aplicará lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios**, sin perjuicio de la aplicación de la Ley 19/1983, de 16 de noviembre, sobre regulación del derecho a instalar en el exterior de los inmuebles las antenas de las estaciones radioeléctricas de aficionados, y su normativa de desarrollo.”*

De este modo también regirá la Comunicación Previa ante el Ayuntamiento para este tipo de estaciones.

Ferías de Oportunidades

La regulación de estas ferias viene recogida en el art. 94 de la Ley 13/2010, de Comercio Interior de Galicia:

“Artículo 94. Ferias de oportunidades celebradas por personas comerciantes

1. *Se entiende por ferias de oportunidades aquellas de **carácter multisectorial promovidas por personas comerciantes o por sus estructuras asociativas y celebradas fuera de sus respectivos establecimientos comerciales, permanentes o fijos, en lugares del núcleo urbano habilitados al efecto por el respectivo ayuntamiento.***
2. *La celebración de las ferias de oportunidades requerirá **comunicación previa a la dirección general competente en materia de comercio**, que deberá realizarse con una **antelación mínima de un mes a la fecha de desarrollo de la feria**. En dicha comunicación se indicará el número de puestos a instalar, las personas comerciantes participantes y el municipio en donde desarrollan su actividad, los productos objeto de venta, así como la duración y ubicación de la feria y la dimensión espacial de la misma y de cada uno de los puestos. **Asimismo, deberá aportarse la correspondiente comunicación previa o declaración responsable al respectivo ayuntamiento y el informe de la Mesa Local del Comercio.***
3. *Las ferias de oportunidades tendrán por objeto la celebración de ventas en condiciones más ventajosas de las habituales, resultándoles de aplicación lo dispuesto en el capítulo I del título IV de la presente ley.*
4. *Las **dos terceras partes de las personas comerciantes participantes en la feria de oportunidades deberán ejercer su actividad en el respectivo municipio o comarca**, si el ámbito territorial de la feria es comarcal, no pudiendo ninguna de ellas ocupar más de una décima parte de la dimensión espacial de la feria.*
5. *Las **ferias de oportunidades tendrán una duración máxima de tres días, pudiendo celebrarse únicamente una vez al año, preferentemente en periodo de rebajas**. Excepcionalmente, previo informe del Observatorio del Comercio de Galicia y de la Mesa Local del Comercio, podrá autorizarse por la dirección general compe-*

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

tente en materia de comercio la realización de una segunda feria de oportunidades en el periodo de un año.”

Estas ferias como vemos se regulan mediante la figura de la **Comunicación Previa**. En un primer momento el promotor o promotores deberán presentar Comunicación Previa ante el Ayuntamiento, el cual mediante la figura del Alcalde/a como presidente de la Mesa informará a la misma para una posible convocatoria extraordinaria sino coincide el asunto con la convocatoria ordinaria anual. Convocada la Mesa estudiará la propuesta e informará al respecto, comunicando su informe al promotor.

El promotor con el informe favorable de la Mesa Local de Comercio y la copia de la Comunicación Previa presentada ante el Ayuntamiento deberá presentarlos junto con la Comunicación Previa ante la Dirección General competente en materia de Comercio.

A modo de inciso la regulación de las Mesas Locales de Comercio viene en el art.21 de la Ley de Comercio Interior de Galicia que es desarrollado por el Decreto 183/2011, de 15 de septiembre.

Ferías de Muestras

Su regulación aparece en el **art. 93 de la Ley de Comercio Interior de Galicia y su Disposición Final Tercera:**

“Artículo 93. De las actividades feriales.

En lo concerniente a la regulación de las actividades feriales, estas se registrarán por la Ley específica de la Comunidad Autónoma de Galicia en esta materia y por lo dispuesto en el siguiente precepto.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Modificación de la Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia.

Se modifica el capítulo II de la Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia, el cual pasará a tener la redacción siguiente:

CAPÍTULO II. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

Artículo 3. Concepto y clasificación.

- 1. Se consideran **actividades feriales**, a los efectos de la presente Ley, las manifestaciones comerciales que tienen por objeto la exposición, difusión y promoción comercial de bienes y/o servicios, fomentar contactos e intercambios comerciales y acercar la oferta de los distintos sectores de la actividad económica a la demanda, siempre que tengan una duración limitada en el tiempo y reúnan a una pluralidad de expositores.*

En virtud de las características de la oferta exhibida, podrá practicarse la venta directa con retirada de mercancía, previa autorización expresa de la dirección general competente en materia de comercio.

- 2. Las actividades feriales se clasifican en:**

- a. **En razón a su periodicidad: en ferias de carácter periódico y exposiciones de carácter no periódico.**
 - b. **En razón a la oferta exhibida: en multisectoriales, aquellas ferias o exposiciones en las que se exhiba una oferta representativa de distintos sectores de la actividad económica, y en monográficas o salones, respecto a las cuales la oferta se refiera a un único sector.**
3. *Tanto en las ferias como en las exposiciones pueden admitirse pedidos y perfeccionarse contratos de compraventa.*

Por lo tanto para conocer el funcionamiento de estas ferias debemos atender a su norma propia, que es la **Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia**:

“Artículo 9. Comunicación previa en materia de actividades feriales.

1. *La celebración de ferias o exposiciones, excepto las ferias mercado de ámbito exclusivamente local, serán objeto de una **comunicación previa a la consejería competente en materia de comercio**. Las finalidades de esta comunicación son coordinar las ferias o exposiciones, para su difusión y promoción, y garantizar un correcto desarrollo de las mismas.*

La Administración autonómica ejercerá facultades de coordinación para evitar duplicidades de ferias y exposiciones oficiales.

2. **La celebración de ferias mercado de ámbito territorial de influencia exclusivamente local se comunicará previamente al ayuntamiento en cuyo término municipal pretenda realizarse. Los ayuntamientos habrán de trasladar las comunicaciones recibidas a la consejería competente en materia de comercio para su incorporación al Registro Oficial de Actividades Feriales de Galicia.**

Artículo 10. *Presentación de la comunicación.*

1. *A los efectos señalados en el artículo anterior, la persona organizadora presentará la comunicación **con una antelación mínima de dos meses a la fecha en que pretenda realizar la actividad**.*
2. *La comunicación de la celebración de ferias se actualizará, en su caso, con periodicidad anual.*
3. *Cualquier modificación en las condiciones reflejadas en la comunicación habrá de ser notificada a la consejería competente en materia de comercio.*

Artículo 11. *Requisitos.*

Las personas organizadoras de la actividad ferial harán constar en la comunicación previa los datos de su identificación y los siguientes:

- a. *La denominación, ámbito territorial, duración, fecha y lugar de celebración.*
- b. *Los productos a que se dirige y la previsión de participantes.*

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

- c. *Las características del espacio físico en que va a desarrollarse la actividad, así como los servicios de que dispone.*
- d. *La realización o no de venta directa.*
- e. *Aquellas circunstancias que, en su caso, se determinen reglamentariamente.*

Vemos como estas ferias, al igual que las de oportunidades se rigen también por la figura de la **Comunicación Previa**.

Cuando el ámbito de influencia sea estrictamente local, es decir, que se desarrolle la feria dentro del término municipal, el promotor/es presentarán Comunicación Previa ante el Ayuntamiento, que deberá contener los requisitos del art.11 y presentarse con una antelación mínima de 2 meses a la celebración de la feria.

En caso de ser ferias que se desarrollen en más de un término municipal, la Comunicación Previa deberá presentarse ante la Consejería competente en materia de Comercio.

Clínicas veterinarias

La legislación específica que regula estos establecimientos la encontramos en la **Ley 1/1993**, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad y en el **Decreto 153/1998**, de 2 de abril, que la desarrolla y el **Decreto 111/2010**, 24 junio, por el que se modifican diversos decretos en materia de agricultura, formación agraria y conservación de la naturaleza, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Concretamente el **artículo 33.3 del Decreto 153/1998 establece que será "informativa" la inscripción en el Registro de Establecimientos de Animales Domésticos y Salvajes en Cautividad de Galicia:**

"3. Será informativa la inscripción en el registro en las siguientes secciones correspondientes a los establecimientos que se señalan a continuación:

- a) *Establecimientos veterinarios.*
- b) *Centros dedicados al acicalamiento o cuidados de animales.*
- c) *Residencias de animales."*

De este modo con la Comunicación Previa de la Actividad en el Ayuntamiento en virtud del artículo 24 de la Ley 9/13, debería presentar el modelo de Comunicación Previa al inicio de ejercicio de actividad en un establecimiento veterinario, en un centro de acicalamiento o cuidado de animales, o en una residencia de animales (**Modelo Código MR420A**), disponible en la web de la Consellería de Medio Rural de la Xunta de Galicia.

(http://www.xunta.es/formularios/generarPlantillaPDFconselleria=MR&procedimiento=420A&version=0.0&idioma=es_ES)

- Lugares de culto.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha recogido expresamente la tramitación de este tipo de lugares.

“Disposición adicional decimoséptima Apertura de lugares de culto

*Para la **apertura de lugares de culto las iglesias, confesiones o comunidades religiosas** deberán acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir. Obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda.”*

Y como bien indica el art.84.1.c de la Ley 7/85:

*“c) Sometimiento a **comunicación previa o a declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

De este modo en la Comunidad Gallega la apertura de este tipo de establecimientos requerirá la presentación de comunicación previa a la que deberá adjuntar entre la documentación del art.24 de la Ley 9/13, el Certificado del Registro de Entidades Religiosas.

Clubes privados de fumadores

Hace unos años se puso de *moda* la proliferación de Clubes privados de fumadores, que buscaban “*en fraude de ley*” la realización de actividades económicas relacionadas con la hostelería, bajo el manto de esta figura que regulaba la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, a través de su Disposición Adicional Novena:

“DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA. Clubes privados de fumadores.

A los clubes privados de fumadores, legalmente constituidos como tales, no les será de aplicación lo dispuesto en esta Ley, relativo a la prohibición de fumar, publicidad, promoción y patrocinio, siempre que se realice en el interior de su sede social, mientras en las mismas haya presencia única y exclusivamente de personas socias.

*A los efectos de esta Disposición, para ser considerado **club privado de fumadores** deberá tratarse de una entidad con personalidad jurídica, carecer de ánimo de lucro y no incluir entre sus actividades u objeto social la comercialización o compraventa de cualesquiera bienes o productos consumibles.*

En ningún caso se permitirá la entrada de menores de edad a los clubes privados de fumadores.”

Según la regulación de la Ley anterior y de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, **estos clubes no necesitaban en su día ni necesitan**



en la actualidad la cobertura de ninguna figura de intervención administrativa, siempre que se trate realmente de este tipo de establecimientos, ya que se trata de una actividad no económica desarrollada en el ámbito exclusivamente privado.

Establecimientos de Turismo Rural

Decreto 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural.

“Artículo 54

- 1. Para realizar la actividad propia de los establecimientos de turismo rural en cualquiera de los grupos y modalidades, **será requisito previo la obtención por el centro directivo correspondiente de la consellería competente en materia de turismo de la autorización de apertura y clasificación turística** en la que se fijará el grupo y modalidad que le pudiera corresponder conforme a la presente ordenación.*
- 2. La Administración turística podrá denegar la solicitud de apertura como establecimiento de turismo rural de aquellos establecimientos que, pese a encontrarse en el medio rural, debido a su proximidad a determinadas carreteras, industrias, empresas o actividades, no reúnan las condiciones adecuadas para que sus clientes puedan disfrutar del ambiente de tranquilidad propio de esta modalidad de turismo.*
- 3. La Administración turística también podrá denegar la solicitud de apertura como establecimientos de turismo rural a aquellos establecimientos que se ubiquen en la proximidad de estructuras urbanas degradadas o que no dispongan de vías de acceso adecuadas.”*

Surge la duda sobre si este supuesto se incardinaría en el apartado f) del art.41 de la Ley 9/13 y por lo tanto el interesado debería tramitar este tipo de establecimientos mediante solicitud de licencia ante el Ayuntamiento, a la que debería adjuntar la preceptiva autorización de apertura y clasificación turística de Turismo o si por el contrario bastaría la presentación de Comunicación Previa con la autorización de Turismo. Parece que la Xunta de Galicia se ha decantado por la 1ª opción si tenemos en cuenta la reciente **consulta del Concello de la Estrada contestada por el Director Xeral de Emerxencias e Interior de fecha 17 de marzo de 2014 (nº salida 924/RX 192538) acerca del art.41.f) de la Ley**, del que extraemos lo siguiente:

*“5ª. Cuestión distinta es la especificidad introducida en la **aline a f) del artículo 41**, cuyo tenor literal no resulta contradictorio con lo dispuesto en la aline a) del mismo precepto, ya que no se refiere a una exigencia derivada de una especial situación de riesgo, sino a que determinadas actividades por sus especiales características – **como puede ser el caso de las que se desarrollen en establecimientos de juego (casinos, salas de bingo y salones de juego) - están sujetas por imperativo legal, a una normativa específica que exige la concesión de autorización.**”*

Establecimientos de Juego (casinos, salas de bingo y salones de juego)

Como hemos expuesto en la Consulta arriba citada, estos establecimientos demandan por su normativa específica la tramitación mediante **licencia**.

Establecimientos en Centros Comerciales

Los centros comerciales requieren tramitación que será independiente de la requerida para cada uno de los locales instalados en ellos, que también necesitan a su vez tramitación para iniciar su actividad. El centro comercial, a estos efectos, tiene una sustantividad propia y distinta a la de los diferentes locales que en él se sitúen. Así resulta de la sentencia de Tribunal Supremo de 24 de julio de 2000.

De ahí que cada establecimiento dedicado a una actividad económica sea objeto de tramitación independiente, devengando cada uno de ellos la correspondiente tasa, aunque formen parte de un mismo centro comercial. Así lo declaró el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en sentencia de 23 de febrero de 1996.

Es evidente la vinculación de ambos tipos de establecimientos, porque, al fin y al cabo, los locales internos participan de unos elementos generales del centro que demandan la seguridad, el control de posibles molestias o peligros, etc, que puedan causar las estructuras e instalaciones comunes.

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 28 Jul. 2004, rec. 161/2001

“QUINTO.- Expuesto lo anterior es claro que declarada la nulidad de las licencias atinentes al centro comercial, no pueden mantenerse las licencias de los locales incluidos en el mismo que han sido concedidas a Alcampo S.A., pues la licencia de Centro Comercial condiciona la viabilidad de la de los locales que lo conforman, y así se desprende de Sentencia del Tribunal Supremo de 24-7-2000 que declara: “También ha de considerarse el tercero de los motivos alegados pues resulta patente que siendo la licencia controvertida para un Centro Comercial compuesto por numerosos locales es evidente la necesidad de la previa obtención de licencia de apertura, en virtud de lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento en servicio de Corporaciones locales. No es discutible la especificidad de un centro comercial, que exige la previa licencia de apertura a fin de evitar que se obtenga la licencia de obras y Luego no resulte posible la actividad que se pretende. La argumentación de la recurrente en el sentido de que La licencia de apertura se requiere para cada uno de los Locales que en el centro comercial se sitúen no es de recibo. Evidentemente que tales locales necesitan de Licencia de apertura, pero independientemente a ello, cambien lo necesita el Centro Comercial que se pretende edificar, que a tales efectos tiene una sustantividad propia y distinta de los diferentes locales que en el se sitúan”. En base a lo expuesto, y dado que por los sentencias anteriormente enunciadas han sido declaradas lo conformes a derecho las licencias atinentes al centro comercial es obvio, que sin otras consideraciones, no puede sostenerse la procedencia de las licencias atinentes a un local incluido en el mismo puesto que, lo contrario contravendría la jurisprudencia anteriormente referida, además de ir contra las reglas de la lógica pues el desarrollo de una actividad comercial, incluida un centro comercial, precisa la legalidad de todos Los aspectos del centro comercial donde se ubica, en orden al cumplimiento de las medidas de todo tipo que procede adoptar y así Sentencia del Tribunal Supremo de 4-4-1995 tienen declarado “aduce el recurrente como tercer motivo de casación al amparo del art. 95 nº 4 de La Ley de la jurisdicción, la vulneración del principio de libertad de empresas que la Constitución consagra en el art. 38, y también procede desestimar ese motivo

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

de casación, pues como refiere el Ayuntamiento recurrido, La libertad de empresa se ejercita y cumple de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, y el que se exija la Licencia de apertura para una actividad concreta tanto del local en que se va a desarrollar, como del conjunto comercial en el que está sita, no afecta a la libertad de empresa en el sentido que se denuncia, pues esa actividad previa autorización, lo que pretende es que la actividad, la empresa funcione con las debidas condiciones de salubridad, seguridad, entre otros, y silo en garantía y beneficio, tanto de las personas que la prestan como a las personas que han de acudir al local donde la actividad se presta”.

En conclusión, si bien la tramitación del centro comercial participa de la de los locales que forman parte del mismo, en el sentido de que anulada la primera decaen todas las demás, también es cierto que son tramitaciones independientes entre sí, ya que la primera es genérica o global y las otras específicas de cada actividad.

Empresas mortuorias

Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

Decreto 134/1998, de 23 de abril, sobre policía sanitaria mortuoria.

“Artículo 40 Establecimiento de empresas funerarias.

*En virtud de lo establecido en el artículo 25, apartado j), de la Ley reguladora de bases de régimen local, **corresponde a las corporaciones locales la facultad de otorgar licencia para establecimiento de empresas para la prestación de servicios funerarios, previo informe de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales.**”*

Estos establecimientos no figuran en el Anexo de la Ley 9/13 y por lo tanto no requieren evaluación de incidencia ambiental. De este modo su tramitación requerirá Comunicación Previa por parte de los interesados, que deberán adjuntar el informe previo de Sanidad.

2.1.6 Obras que llevan a cabo las empresas de distribución de gas, electricidad y explotaciones mineras

2.1.6.a. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de la Xunta de Galicia

(Disposición final cuarta: Modificación de la Ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia).

En relación a las obras de canalización de las empresas de distribución que proliferan en el ámbito de los Ayuntamientos (FENOSA, GAS NATURAL, R) se introducen novedades en su tramitación.

Se añade una disposición adicional quinta a la Ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia, con la redacción siguiente:

“Disposición adicional quinta: Actos que no precisan de licencia municipal

1. **Están exentos de actividad o funcionamiento y de licencia urbanística los actos de uso del suelo o del subsuelo incluidos en las resoluciones de otorgamiento de derechos mineros y en los proyectos o instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica o de gas para cuya autorización o concesión sea competente la Xunta de Galicia, cuando en el procedimiento de autorización o en el de su evaluación ambiental esté previsto el trámite de audiencia al ayuntamiento o informe municipal y el proyecto o instalación sean compatibles con el planeamiento y la normativa urbanísticos.**
2. En tales casos, **obtenida la autorización o concesión**, el titular de la instalación o concesión **presentará la comunicación previa** prevista en la normativa urbanística y en la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.”

En un principio podría sostenerse que los actos reflejados en esta disposición sólo serían controlados por el Ayuntamiento una vez en el trámite de audiencia o informe pero el punto 2 aclara que **también serán controlados tras la presentación de la comunicación previa.**

Por lo tanto concedida la autorización o concesión por parte del órgano autonómico, el titular de la concesión o autorización tendría que presentar la **comunicación previa con toda la documentación del art. 24** de la ley, y los servicios de inspección del ente local verificar que reúne todos los requisitos.

A su vez, entendemos que la ocupación del dominio público en terreno del Ayuntamiento, en desarrollo de estas actuaciones no exime de la preceptiva autorización por parte del Ayuntamiento.

2.1.6.b. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de los Ayuntamientos.

La redacción del artículo 196.1 de la LOUGA y la del 194 en la redacción dada por la Ley 9/13 induce a confusión respecto a la tramitación de este tipo de obras.

El artículo 196.1 exige licencia municipal más la autorización del Ayuntamiento para los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo. A primera vista parece que para este tipo de “*obras menores*” haría falta licencia más autorización, pero esto chocaría frontalmente con el artículo 194, que en su apartado 1 especifica los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que conllevan licencia por exigir proyecto de obras según la normativa general y demás supuestos sujetos a licencia, donde no tendrían cabida las obras tratadas en este epígrafe.

Una interpretación sistemática de ambos artículos, por su situación en el texto legal, títulos de los mismos, etc... nos lleva a pensar que para este tipo de obras rige la comunicación previa, por ser obras menores y por desarrollarse en dominio público necesitarían autorización municipal.

Por economía procesal entendemos que el interesado presentaría una comunicación previa especificando los m² de dominio público necesarios para llevar a cabo la actuación. De esta manera el acuerdo (*único*) de eficacia de la comunicación previa se pronunciaría tanto respecto a las obras menores como de la autorización de la ocupación.



El problema podría surgir en caso de que pasados 15 días hábiles (como estipula la norma) comenzara las obras sin la obtención de la autorización, ya que estaría legitimado al comienzo de las mismas pero no a la ocupación del dominio público, que por otro lado sería necesario para llevarlas a cabo.

Aquí estamos ante las dos formas de intervención administrativa que conviven en la actualidad. Control ex post respecto a las obras menores y control previo respecto a la ocupación del dominio público.

Cabrían dos posibilidades ante esta situación:

- 1) La concesión de la autorización del dominio público en el periodo que media entre la presentación de la comunicación previa y el inicio efectivo de las obras (es decir, en esos 15 días).
- 2) La verificación por parte de los servicios de inspección de que la ocupación propuesta no entraña problemática alguna (en el plazo de 15 días).

Posteriormente a la finalización de las obras se otorgaría el acuerdo de eficacia.

2.1.7 Cambio de titularidad de actividades

La normativa que rige en la actualidad en Galicia para las transmisiones de actividades se compone de los siguientes artículos:

Artículo **24.3 de la Ley 9/2013**, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia

Artículo **3.2 de la Ley 12/12**, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Artículo **28 de la Ley 13/2010**, de 17 de diciembre, de comercio interior de Galicia.

Artículo **13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales**, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955.

El cambio de titularidad exigirá la **comunicación por escrito al ayuntamiento de quien ostente la nueva titularidad** a tenor de lo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley 9/13.

Por su parte, el art.13.1 del RSCL establece que el **antiguo y el nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación**, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para el titular.

En virtud de la Disposición Derogatoria 1ª de la Ley 9/13, el RSCL sigue en vigor en todo lo que no contradiga a la nueva Ley.

Por lo tanto, aquí es cuando surge la duda acerca de la tramitación de la comunicación previa del cambio de titularidad.

Una primera interpretación rígida, a tenor del art. 24.3 de la nueva Ley, parece indicar, que bastará la simple comunicación del nuevo titular, sin intervención alguna del anterior.

Otra interpretación más flexible, cabría integrando ambos elementos normativos (RSCL+Ley 9/13). De este modo, pese a que la comunicación la presentaría y firmaría sólo el nuevo titular, no existiría óbice en que éste presentara el documento público o privado donde figurara la efectiva transmisión realizada entre ambos, sin necesidad de que el anterior firmara la comunicación previa. Junto a este documento, también podría exigirse la presentación de la anterior licencia, objeto de la transmisión.

En este punto nos parece interesante traer a colación el art.27.2 de la Ley 9/13 que dice:

“2. Quien ostente la titularidad de las actividades debe comunicar al órgano competente, cuando se produzca, cualquier cambio relativo a las condiciones o características de la actividad o del establecimiento.”

Esto podría suponer que cuando se produjera un cambio en la condiciones de la actividad, como sería el cambio de titularidad de la misma, el titular (anterior), antes de que se produjera la presentación de la comunicación previa por parte del nuevo titular, debería comunicar el futuro cambio y la baja.

De este modo, confluirían ambas voluntades, la del anterior titular de manera previa y la del nuevo titular con la presentación efectiva de la comunicación previa.

Consultada la Consellería de Economía e Industria, recomiendan la postura rígida.

Con la única firma del nuevo adquirente, el legislador parece pretender soslayar los problemas comunes de falta de voluntad del anterior titular que se negaba a firmar el cambio, tanto al nuevo titular como al propietario, o cuando simplemente se encontraba ilocalizable.

2.1.8. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas

A partir del **11/3/14 entra en vigor el art. 20 de la Ley 20/13 de garantía de unidad del mercado**. De esta manera cualquier figura de intervención administrativa otorgada en cualquier parte del territorio nacional, tendrá pleno vigor en todo el Estado.

Excepciones:

- 1) Actividad vinculada a una **concreta instalación o infraestructura física**. De esta manera a priori parece que sólo las actividades de venta ambulante, ferias o circos se beneficiarían de esta eficacia siempre que se desenvuelvan en terreno privado en concordancia con la excepción que viene a continuación.
- 2) Actividad que conlleve **ocupación de un determinado dominio público**.

La Ley 20/13 de garantía de unidad del mercado, en aras de la defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos en su art.26 ha establecido un procedimiento de reclamación relativa a las incompatibilidades con la libertad de establecimiento o de circulación.

Estas reclamaciones pueden dirigirlas las operadores económicos ante actuaciones que sean susceptibles de recurso administrativo, de este modo no pueden dirigirse contra una Ley directamente, pero sí contra un **Reglamento o acto administrativo**, en plazo de **un**

mes desde su publicación o notificación e irá dirigida a la **Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado**, que depende de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía y Competitividad.

Ej: Reclamación contra la Ordenanza de un Ayuntamiento que establece el régimen de licencia para *“obras menores”* (Ordenanzas todavía no adaptadas a la Ley 9/13).

El Ministerio de Economía y Competitividad ha publicado en su web diversa documentación relativa a la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y concretamente respecto a los mecanismos de protección de los operadores económicos, entre los que destaca una **“Guía para el ciudadano”**, que establece una serie de *“situaciones genéricas”*, objeto de posible reclamación, por ej.: **“Contra la exigencia, a una empresa de telecomunicaciones, de apertura de un establecimiento físico para ejercer en una Comunidad Autónoma, si ya está establecido como tal en otra Comunidad.”**

Hemos traído a colación este ejemplo, porque nos ha llamado la atención, puesto que sería una de las excepciones al principio de eficacia de los instrumentos de intervención, ya que la actividad se vincula a un concreto establecimiento físico para esa empresa de telecomunicaciones, es decir, no es lo mismo una Comunicación Previa en la calle X de Salamanca que en la calle B de Lalín, ya que los locales serán diferentes, con todas las consecuencias que ello supone (como por ejemplo usos permitidos en la Ordenanza, condiciones técnicas como carga de fuego, etc...).

La relevancia del art.20 de la Ley es sumamente importante, ya que impide la duplicidad de controles en todo el territorio nacional y existe **un plus en su defensa a través de un procedimiento de reclamación “ad hoc”, aparte de la reclamación administrativa.**

Para consultar la información y documentación son la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, consultar el siguiente enlace en la web del Ministerio de Economía y Competitividad:

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnnextoid=831af90acb864410VgnVCM1000001d04140aRCRD>

2.1.9 Actividades en edificaciones fuera de ordenación

Actualmente existe uniformidad tanto en la doctrina como en la jurisprudencia respecto a la **continuación e inicio de actividades en edificios fuera de ordenación. Es decir, si la actividad es compatible urbanísticamente en la clase de suelo donde se ubique, respetando tanto las Ordenanzas como el Planeamiento, podrá desarrollarse.**

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 22 de diciembre de 2011 (resolución nº 1249/2011, recurso nº 4458/2011):

“La primera cuestión a la que debemos hacer referencia se puede delimitar como el régimen jurídico aplicable a los usos que se llevan a cabo en edificios en situación de fuera de ordenación. Cuestión sobre la que ya se ha pronunciado en reiteradas

ocasiones el Tribunal Supremo. **“Sería contrario a toda lógica jurídica -dice el Tribunal Supremo- que, mientras el inmueble fuera de ordenación subsista, no desenvuelva su aptitud como bien económico-social que es y, absurdamente, haya de estar condenado de modo irremisible a no prestar utilidad alguna”** (S 13.06.1980). Por eso, que un edificio esté fuera de ordenación no es obstáculo a que siga utilizándose: **“no es obstáculo para otorgar una licencia de apertura el hecho de que el edificio o el local en el que la actividad haya de establecerse esté fuera de ordenación (...) pues una cosa es que el edificio esté fuera de ordenación(...) y otra muy diferente que el inmueble no pueda utilizarse”** (SS 22.06.1972, 17.12.1974, 13.06.1980, 24.01.1986, 02.06.1987, 12.12.1988, 07.03.1989 y 03.05.1990, entre otras)“.

Sentencia del T.S., Sala Tercera, Sección Quinta, de 03.11.2005, (recurso nº 6660/2002) que dispone:

“en un edificio en situación de fuera de ordenación pueden seguir desarrollándose actividades que el planeamiento permita allí donde el edificio se halla, y cierto es, por tanto, que no cabe denegar las autorizaciones necesarias para el desarrollo de la actividad con fundamento, sólo, en esa situación de fuera de ordenación; pero lo que no cabe es desarrollar una actividad determinada en un suelo en el que el planeamiento no lo permite”

Y en la misma línea que las anteriores, que son más próximas en el tiempo, encontramos las siguientes:

- **TS en su Sentencia de 8 de junio de 1982**
- **Sentencia del TS de 2 de octubre de 1991**
- **Sentencia del TS de 3 de mayo de 1990**
- **Sentencia de 3 de abril de 2000**

Ejemplos:

- a) Es relativamente frecuente encontrarnos con **talleres de reparación de vehículos ubicados en suelo rústico**, que al pasar el plazo de ejercicio de la acción de reposición de la legalidad (6 años) desde la terminación de la edificación, se hayan en situación de fuera de ordenación y por lo tanto no pueden demolerse. Pero no podemos obviar que esta actividad en esta clase de suelo es incompatible y por lo tanto está prohibida. Hemos de recordar que el uso mientras se siga desarrollando no prescribe y por lo tanto esta actividad es inviable, a no ser que cambie el Planeamiento y éste la permita.
- b) Del mismo modo nos encontramos con edificios que quedan en situación de fuera de ordenación, en cuyos **bajos se desarrollan actividades comerciales** (pongamos como ejemplo un bar), y llegado el momento se pretende realizar un cambio de titularidad de la actividad preexistente o un cambio de actividad (ejemplo restaurante). Como hemos dicho si estas actividades respetan las Ordenanzas y planeamiento non existe óbice para realizarlas.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3 El régimen sancionador

3. El régimen sancionador general era hasta ahora el recogido en el art.141 de la LBRL, y sectorialmente para casos incidentales y puntuales el recogido en la LOUGA, en la Ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia y en la Ley 13/10 de Comercio Interior de Galicia.

De este modo se ha procedido a con la nueva Ley a traer un régimen sancionador sectorial y específico en la materia, previsto en los art.58 y ss de la nueva Ley. De este modo las diversas Ordenanzas entendemos que no pueden basarse ya en el art.139 y 141 de la LBRL:

“Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias

*Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, **en defecto de normativa sectorial específica**, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.*

Artículo 141. Límites de las sanciones económicas

Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

- *Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.*
- *Infracciones graves: hasta 1.500 euros.*
- *Infracciones leves: hasta 750 euros.”*

La Ordenanza ya no se pueden amparar en “*en defecto de normativa sectorial específica*”, y “*salvo previsión legal distinta*”, ya que ésta normativa ahora sí que existe.

Por lo tanto se produce un cambio amplio tanto respecto al baremo cuantitativo como cualitativo del régimen sancionador, siendo ahora integral en cuanto a la casuística recogida, como a las posibles formas de sancionar.

Artículo 58. Sanciones

- 1. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 300,51 euros.*
- 2. Las infracciones graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultaran incompatibles con:*
 - a) Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.*
- 3. Las infracciones muy graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultaran incompatibles con:*
 - a) Multa de 30.050,62 hasta 601.012,1 euros.*

4. Las Ecomm (art. 47-50)

Mención aparte merece la introducción de las **Eccom** (Entidades de certificación de conformidad municipal) en Galicia, figura que ya consta con anterioridad en otras partes del Estado, como por ejemplo la Comunidad Autónoma de Madrid, que fue la pionera en su aparición, con las **Eclu** (Entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas) y a nivel estatal han sido propuestas por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 12/12:

*“Disposición adicional segunda. **Habilitación a las entidades colaboradoras.***

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

Carácter facultativo de las Eccom:

*“La intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal será **facultativa**, y no sustituirán en caso alguno las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración, pero serán las responsables frente a ella de los extremos objeto de certificación.”*

*Habida cuenta de que el cometido de las entidades de certificación de la conformidad ha de llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que deben regirse conforme a los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá **efectos administrativos para los ciudadanos y que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado que por razones de interés general su actividad esté sometida a autorización administrativa previa** en las condiciones contempladas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad.*

Y en la nueva Ley 9/13 aparecen en los artículos 47 y siguientes, siendo destacable por su importancia y novedad el apartado 3:

“Artículo 47.3:

3. Las Eccom serán las únicas responsables frente a las administraciones públicas del contenido de sus certificaciones, certificaciones, inspecciones y controles de conformidad, y su actuación substituirá la responsabilidad de los demás interesados.”

A tenor del reformado artículo 194 de la LOUGA, lo anterior no es cierto, ya que éste último dispone la responsabilidad solidaria de todos los que intervienen en la comunicación previa, ya sean promotores, propietarios o técnicos. Por lo tanto la Administración podría dirigirse



a cualquiera en aras de dirimir la posible responsabilidad en que se incurriera, sin ser las Ecom, en caso de haber participado, las únicas que respondieran.

Del régimen de responsabilidad anterior extraemos la siguiente **conclusión**:

Un interesado tendrá más alicientes para contratar una Ecom, que a un profesional libre, ya que mientras la Ecom será la única responsable frente al Ayuntamiento, si contrata con un profesional libre, responderá junto con éste y los demás posibles intervinientes de forma solidaria.

Aquí subyacen dos regímenes distintos de responsabilidad:

- a) **Único** de la Ecom.
- b) **Solidario** de todos los intervinientes (proyectista, propietario terrenos, etc...).

Parece manifiesta la voluntad del legislador de decantarse y fomentar la figura de las Ecom, frente a los profesionales proyectistas. La regulación de las Ecom en el futuro Reglamento de Desarrollo de la Ley 9/13 dará luz a estas cuestiones.

Hay que tener sumo cuidado con la normativa anterior tras las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respeto a la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades del Ayuntamiento de Madrid:

- TSJ de Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, S 17-2-2011, núm. 303/2011, rec. 701/2009. Pte: González de Lara Mingo, Sandra, **ratificada recientemente por el Tribunal Supremo, donde se anulan 57 artículos de la Ordenanza, incluidos todos los relacionados con las Entidades Colaboradoras.**
- TSJ de Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, S 17-2-2011, núm. 311/2011, rec. 613/2009. Pte: López de Hontanar Sánchez, Juan Francisco.

Estas sentencias ponen en entredicho la figura de las ECLUS (Entidades Externas de Certificación en el procedimiento de emisión de Licencias Urbanísticas). Estas sentencias, anularon numerosos preceptos de esta Ordenanza por motivos tan variopintos como los siguientes:

- Infracción del Principio de Jerarquía Normativa, ya que la Ordenanza fue publicada con anterioridad a la Ley Autonómica que podría darle cobertura jurídica.
- Establecimiento de Prestaciones Patrimoniales Públicas mediante una norma de carácter reglamentario (Ordenanza), ya que el particular debe pagar a la ECLU por su certificado de conformidad.
- La posible violación del domicilio de los particulares por parte de estas ECLUS en las labores de inspección.
- El incumplimiento del principio constitucional de tutela judicial efectiva, al establecerse un previo recurso ante la ECLU y el consiguiente retraso al acceso al Orden Contencioso.

5 Modificaciones Louga respecto a las licencias urbanísticas

5.1 Se producen variaciones respecto a los supuestos sujetos a licencia urbanística

Art. 194.2 Louga (Antigua redacción):

2. Estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, tales como las parcelaciones urbanísticas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, la modificación de la estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, **la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, los cierres y vallados de fincas** y los demás actos que se señalen reglamentariamente.

Disposición final tercera: Modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia

Cuatro. El apartado 2 del artículo 194 queda con la redacción siguiente:

«**2.** Estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, los siguientes actos de uso del suelo y del subsuelo:

- a) Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación.
- b) Las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.
- c) Las demoliciones.
- d) Los muros de contención de tierras.
- e) Los grandes movimientos de tierras y las explanaciones.
- f) Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación urbanística.
- g) La primera ocupación de los edificios.
- h) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- i) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.»*

Cinco. *Se añaden los apartados 4, 5, 6, 7 y 8 al artículo 194 con la redacción siguiente:*

«4. *Quedan sujetos al régimen de intervención municipal de comunicación previa previsto en el presente artículo los actos de uso del suelo y del subsuelo no sujetos a licencia y, en todo caso, los que así se establecieran en las leyes.*

Por lo tanto la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, los cierres y vallados de fincas y los demás actos que se señalen reglamentariamente quedarán exentos de licencia urbanística y será suficiente la presentación de la comunicación previa.

De otro lado se especifican dos nuevos supuestos sujetos a licencia, los epígrafes h) e i),- casas prefabricadas provisionales y permanentes y tala de árboles-.

La comunicación previa se convierte en “*el procedimiento abreviado obligatorio*” que propugnaba el art.196.5 de la Louga introducido por la Ley 8/2012 de vivienda de Galicia:

“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud.”

Ahora ya no será discrecional “*podrán*” sino que la comunicación previa será el procedimiento reglado.

Por otro lado se establecía la obtención de la licencia de obra menor en el mismo momento de la solicitud y ahora con la nueva regulación existe un periodo de vacatio para el comienzo de las obras de 15 días hábiles según la nueva redacción del art.194.5 de la Louga:

“...Con carácter general, transcurrido el plazo de quince días hábiles señalado, la presentación de la comunicación previa cumpliendo con todos los requisitos exigidos constituye título habilitante para el inicio de los actos de uso del suelo y del subsuelo sujetos a ella, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.”

5.2 Difuminación entre los conceptos de obras mayores y menores

Hay que precisar que no todos los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que precisen proyecto de obras van a estar sometidos a licencia, ya que, como establece o apartado a) del artículo 194.2, solo serán aquellas que conforme a la normativa general de Ordenación da Edificación precisen de proyecto técnico.

El art. 2.2 da Ley 38/1999, de Ordenación da Edificación, en la redacción dada por la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, establece que requerirán proyecto las siguientes obras:

- 1º) Las obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. *Suprime de forma eventual o permanente*
- 2) **Todas las intervenciones sobre los edificios existentes**, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial en la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- 3) Las obras que tengan carácter de intervención total en edificaciones catalogadas y aquellas de carácter parcial que afecten a elementos o partes objeto de protección, es decir, los mismos actos indicados en el apartado b) del art. 194.2 indicado.

Esto no quiere decir, no obstante, que no haya otros actos de edificación a los que se les pueda exigir proyecto técnico, si no que aunque lo requieran no tienen por qué estar sometidos a licencia.

El art.195.3 de la LOUGA establece la exigencia de proyecto técnico a una serie de obras que no estarían incluidas en las mencionadas, como serían aquellas que, aunque sean de escasa entidad constructiva, alteren el volumen, o afecten al diseño exterior siempre que no sea de manera esencial, o afecten a la estructura por poco que sea siempre que no afecte al conjunto del sistema estructural, como establece la Ley de Ordenación de la Edificación.

Estos casos de obra a los que se refiere la LOUGA, exigen proyecto técnico y estarían sometidos a la comunicación previa, mientras que las obras que exigen dicho proyecto por imperativo da Ley de Ordenación de la Edificación, que antes vimos, serían supuestos de actos de edificación sujetos a licencia municipal.

Por ello la diferencia que antes existía entre obras mayores (proyecto técnico) y obras menores es hoy en día irrelevante, ya que prima la distinción entre obras sometidas a licencia y obras sometidas a comunicación previa, aunque que se les exija proyecto técnico para ello.

5.3 Legalizaciones

Debe comprobarse la realidad física ejecutada y razonar el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación en el momento en que se solicita la licencia de "legalización".

Ejemplos:

- Obras a legalizar: muro de cierre. La nueva redacción de la LOUGA establece que están sometidas a comunicación previa, por lo tanto la legalización de las mismas deberá presentarse por comunicación previa.
- Obras a legalizar: vivienda unifamiliar. Actuación sometida a licencia, es decir, para la legalización tendrá que solicitar la preceptiva licencia.

Jurisprudencia en torno a esta cuestión:



“Para obtener la legalización es precisa la presentación de un proyecto que coincida con las obras realizadas: el objeto del control administrativo recae pues sobre las obras y el proyecto” (STS 17-10-1990).

“La ordenación aplicable ha de ser la vigente al tiempo de otorgarse o denegarse la licencia si esta resolución se dicta dentro del plazo reglamentario para ello y en otro caso ha de estarse a la normativa vigente al tiempo de la solicitud de la licencia” (STS, 12-11-1997). Vid. también STS 15-4-2002.

5.4 Exclusión de las multas coercitivas en actos urbanísticos distintos a las obras (actividades)

En los actos reflejados en el artículo 211, ya no posee cobertura legal el establecimiento de multas coercitivas para la ejecución forzosa de los actos acordados, por la nueva redacción del artículo dada por la Ley 9/13.

La redacción anterior de la Louga, establecía lo siguiente:

211.4 Para la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por el alcalde será de aplicación lo dispuesto en el artículo 209.6 de la presente ley.

209.6. En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros cada una.

Y decimos que no existe cobertura legal trayendo a colación el artículo 99 de la Ley 30/92:

Artículo 99. Multa coercitiva

1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a)** *Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.*
- b)** *Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.*
- c)** *Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.*

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

De este modo la imposición de las multas coercitivas no encuentra amparo legal alguno.

5.5 Novedad introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Modificación *indirecta* del artículo 177 de la LOUGA respecto al destino del Patrimonio municipal del suelo:

El 31/12/13 ha entrado en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya disposición final cuarta ha introducido el nº5 del artículo 39 de la Ley del Suelo estatal:

“5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
- b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior. ”

Este nuevo apartado entendemos que tiene plena eficacia en todo el ámbito nacional, por lo que las distintas Comunidades Autónomas deberán incorporarlo a su legislación urbanística, ya que su regulación entra dentro del ámbito de las competencias estatales.

6 Desarrollo Reglamentario de la Ley

Conviene hacer un inciso sobre el desarrollo reglamentario de la Ley, que figura en su Disposición Final Sexta:

“Disposición final sexta: Habilitación normativa

1. Se autoriza al Consello de la Xunta de Galicia a dictar las disposiciones para el desarrollo reglamentario de la presente ley. **En el plazo de seis meses, la Xunta de Galicia aprobará un reglamento único que establezca el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las actividades objeto de esta ley.**
2. Se faculta a la Xunta de Galicia para que, mediante decreto, pueda modificar el anexo de la presente ley con la finalidad de adaptarlo a la normativa de aplicación y a los requerimientos ambientales o de carácter técnico.
3. Se faculta a la persona titular de la Consejería de Economía e Industria para que, mediante **orden publicada en el Diario Oficial de Galicia, apruebe un modelo de comunicación previa al ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación en aquellos municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia que no tengan aprobadas ordenanzas municipales.**

Esta Disposición final es de suma importancia, pues durante el *interin*, en que no se publique ese Reglamento único (*imperativo: aprobará*) en el plazo de 6 meses siguientes a la aprobación de la norma y la posible orden con el modelo de comunicación previa, los Ayuntamientos pueden adoptar **2 posturas:**

- 1) Adaptar inmediatamente sus ordenanzas y modelos a la nueva ley mediante la modificación de las mismas y su respectiva aprobación, con la tramitación y plazos que ello conlleva.
- 2) Esperar a que el Gobierno autonómico apruebe tanto reglamento como modelo y en base a los mismos adaptarlas (ordenanza y modelos), bien directamente declarándolas derogadas en la parte que no sea compatible con el nuevo reglamento e integrando ambas (reglamento+ordenanza) ó declararlas derogadas totalmente y regirse única y exclusivamente por la normativa autonómica.

La primera postura podría suponer que tras la modificación inmediata de la Ordenanza; al cabo de los 6 meses o el periodo que tarde el órgano autonómico en aprobar el Reglamento, tenga que volver a modificarse por no adaptarse a las disposiciones de la nueva normativa.

La segunda opción conllevaría esperar a la promulgación del Reglamento y mientras tanto coordinar las disposiciones de la nueva ley con las actuales de las ordenanzas que no la contradigan, paliando las posibles lagunas y obstáculos que vayan surgiendo.

Hemos de recordar que los plazos que se auto impone el Gobierno autonómico, rara vez se cumplen, y por poner un ejemplo cercano la Ley12/2011 de medidas fiscales y administrativas, entró en vigor el 1 de enero de 2012 y su Disposición Derogatoria Única establecía la derogación de la Ley 7/97 de protección contra la contaminación acústica y su normativa de desarrollo y que la Xunta de Galicia **"...en el plazo de un año deberá aprobar un decreto..."**, es decir a 1 de enero de 2013 debería estar aprobado este Decreto.

La realidad es que a día de hoy (enero 2014) la Xunta de Galicia ha sacado una nota de prensa en la que Alfonso Rueda dice que se impulsará su aprobación durante este mes...

En el reciente **“Curso técnico sobre cambios y novedades legislativas en materia de Evaluación Ambiental. Normativa estatal y autonómica”**, celebrado en la Escuela de Administración Pública de Galicia el día 13 de marzo de 2014, el jefe del Servicio de Prevención y Gestión Ambiental de la Xunta de Galicia, Manuel Díaz Cano, ha resaltado que tienen la intención de aprobar el Reglamento de desarrollo de la Ley 9/13 en el presente año 2014.

6.1. Siguiendo con la técnica legislativa que tanto gusta al legislador actual, tanto estatal como autonómico las **Leyes de Presupuestos podrán modificar esta Ley 9/13 en todo su contenido**, y visto lo visto, cualquier otra que se propongan.

“Disposición final séptima: Leyes de presupuestos

Las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán modificar las disposiciones contenidas en la presente ley.”

7 Régimen Transitorio

Entendemos como fundamental la Disposición Transitoria 1ª:

“Disposición transitoria primera Régimen transitorio de las licencias y autorizaciones

1. *Todas las solicitudes de licencias y de autorizaciones presentadas antes de la entrada en vigor de la presente ley se rigen por la normativa de aplicación en el momento en que se solicitaron, sin perjuicio del cumplimiento en todo momento de las condiciones técnicas que puedan afectar a la seguridad de las personas y de los bienes o a la convivencia entre la ciudadanía.*
2. **Los interesados e interesadas podrán optar entre la continuación del procedimiento o el desistimiento del mismo, acogiéndose a lo previsto en la presente ley.”**

Esta Disposición posee una **aplicación práctica** de suma importancia, pues los interesados pueden ejercer su **derecho de opción** instaurado por la misma, para desistir de la tramitación anterior para acogerse a la nueva regulada en la Ley 9/13.

Esta aplicación práctica va a verse fundamentalmente en las actividades con incidencia ambiental y recreativas y de espectáculos públicos.

Pongamos un **ejemplo**:

Un interesado ha presentado una solicitud de licencia de actividad para desarrollar la actividad de Taller de reparación de vehículos, lavado y engrase con una superficie superior a 1000 m² con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/13 (9-10-13).

Esta actividad según el derogado Decreto 133/08 estaba sometida a incidencia ambiental, por lo que el Ayuntamiento X la ha tramitado como tal a tenor del Decreto.

Actualmente (marzo 2014) la situación del expediente es que aún no se ha realizado el trámite de exposición pública que requería el art. 8 del Decreto 133/08, pero sí existen informe



urbanístico de compatibilidad e informe del técnico de medio ambiente del Ayuntamiento, ambos favorables.

De este modo al administrado le beneficiará optar por desistir de este expediente y acogerse a la tramitación de la Ley 9/13, ya que este tipo de actividad según su Anexo no es una actividad sometida a Incidencia Ambiental. Existiendo los informes de los técnicos favorables, la presentación de la Comunicación Previa completa por parte del interesado le haría acreedor del acuerdo de eficacia de la actividad por parte del Ayuntamiento.

Todo esto, gracias al **principio de conservación de las actuaciones (art.66 Ley 30/92) y de economía** que rigen en el Derecho Administrativo, por el cual, pese a desistir del anterior expediente, la documentación y actuaciones desarrolladas en el mismo pueden emplearse en el nuevo.

8 Efectos del silencio en las distintas figuras de Intervención Administrativa

La institución del silencio administrativo cobra una relevancia muy importante en la tramitación administrativa de los distintos tipos de actividades y ha variado constantemente a lo largo de los últimos tiempos desde una posición más restrictiva, es decir silencio negativo a una última postura más flexible, **hoy día es la norma el silencio positivo y el negativo meramente residual.**

Dados los efectos que conlleva el silencio y la compleja maraña legislativa que recoge los distintos supuestos, hemos pensado que sería conveniente analizarlo de forma pormenorizada y basándonos en las distintas figuras de intervención administrativa (Comunicación previa, licencia, autorización):

1. Comunicación Previa de obras o de actividades

Las comunicaciones previas son **actos jurídicos de particulares**, que siempre que reúnan todos los requisitos del art.24 de la Ley 9/13 producen efectos (habilitan) desde el momento de su presentación (*ab initio*). De este modo hablar de silencio en las mismas no parece del todo correcto, ya que la figura del silencio desde que se produce (*a posteriori*), genera efectos como si fuera un acto administrativo expreso. En cambio, como hemos dicho con anterioridad, la comunicación previa despliega sus efectos desde el momento inicial, y sólo después perdería su eficacia, tras la intervención del Ayuntamiento (por ejemplo mediante requerimiento de documentación o tras la inspección).

Al no ser actos administrativos, como hemos dicho, no podemos aplicar las disposiciones de los mismos, entre ellas el silencio administrativo.

El art.42.1 (Obligación de resolver) de la Ley 30/92 expone:

“Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.”

Por lo tanto la comunicación previa no está sujeta a la obligación de resolver y no es acreedora de la aplicación de la figura del silencio sobre la misma.

2. Licencias de obras, primera ocupación, segregación, etc...

El art.195.5 de la Louga dice:

*“5. Las peticiones de licencia se resolverán en el plazo de **tres meses**, a contar desde la presentación de la solicitud con la documentación completa en el registro del ayuntamiento. **En caso de obras menores, el plazo será de un mes.**”*

*Transcurrido dicho plazo sin haberse comunicado ningún acto, se entenderá **otorgada por silencio administrativo**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”*

En este apartado la Louga debió ser modificada por la Ley 9/13, ya que las obras menores ahora van por comunicación previa y el Ayuntamiento no tiene el plazo de 1 mes para resolver su tramitación...

El art.148 del Borrador de la Louga ya corrige lo anterior, suprimiendo lo relativo a las obras menores.

Hay que relacionar este apartado nº5 con el nº1 del mismo art.195 de la Louga:

“1. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos.

En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.”

Por lo tanto, a pesar de transcurrir los 3 meses en la tramitación de la licencia, si la solicitud no es acorde con la normativa urbanística, este silencio positivo no producirá efecto alguno.

Dentro de la Ley 9/13 existen especificidades respecto a las actividades con incidencia ambiental y recreativas y de espectáculos públicos.

El art.36.2 establece para la declaración de incidencia ambiental:

“2. La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si se supera el citado plazo, la declaración se entenderá favorable, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud.”

Por el valor del bien protegido en este aspecto, la no emisión de la declaración debería entenderse desfavorable, ya que por el juego del art.43 de la Ley 30/92 sería acreedor de un silencio negativo. Una actividad con incidencia ambiental no podemos obviar que está actuando frente al dominio público. El legislador autonómico entendemos no ha estado hábil en este aspecto y ha ido incluso contra el planteamiento general estatal del silencio.



Por otro lado no podemos obviar que las memorias muchas veces son escuetas, genéricas y nada claras, así que el interesado quede vinculado por las medidas correctoras en ellas registradas (si hay alguna...) crea una inseguridad innecesaria en esta materia de tamaño calado.

El art.42.6 dispone para las licencias de actividades recreativas y de espectáculos públicos:

*“La tramitación de solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, hasta la resolución municipal, en la que se comunican los requisitos y condicionantes técnicos. **Transcurridos tres meses sin que el ayuntamiento comunique la resolución al interesado, se entenderá que el proyecto presentado es correcto y válido a todos los efectos y podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud.**”*

Este art. redunda en lo ya recogido con carácter general en la Louga en su art.195.5.

3. Autorizaciones (ocupación de dominio público)

Estos supuestos de ocupación de dominio, ya sea mediante la instalación de terrazas anexas a establecimientos públicos, contenedores para depositar elementos de obras, carpas, etc. necesitan como bien indican los arts.86 y 92 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, del **título habilitante de la autorización**.

Y estas autorizaciones participan del supuesto del art.43 de la Ley 30/92, pues **la no resolución de solicitudes que otorguen facultades sobre el dominio público se entenderán denegadas**. Podemos decir que serían la excepción al criterio general del silencio positivo que impera en la normativa actual.

Nos viene a la mente un supuesto:

Un interesado desea realizar obras “*menores*” que requieren la ocupación de vía pública mediante un andamio para llevarlas a cabo.

Las obras requerirían la presentación de una comunicación previa, mientras que para la ocupación de dominio público es preceptiva la autorización por parte del Ayuntamiento.

Por lo tanto el interesado como primer paso debería presentar solicitud de autorización ante el Ayuntamiento y una vez obtenida, presentar ésta con la Comunicación Previa y el resto de documentación necesaria.

Aunque los Ayuntamientos pueden establecer procedimientos en que ambas figuras vayan a la par en el mismo modelo de Comunicación Previa, u otro tipo de soluciones basadas en el principio de economía procesal para agilizar la tramitación.

Actualmente existe tal complejidad respecto a las actuaciones que conllevan silencio positivo o negativo, que las Comunidades Autónomas están regulando mediante Ley todos los posibles supuestos y para ello traemos a colación, simplemente a modo de curiosidad, la **Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación**

previa de Castilla la Mancha, que en su Anexo I recoge todas las posibles actuaciones, plazos y efectos del silencio.

9 ¿Inaplicación del Plan “Emprende en 3” en los Ayuntamientos de Galicia?

El Plan Emprende en 3 nació para dar viabilidad a la Ley 12/12 de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que estableció la regulación a nivel estatal de la tramitación de las actividades “*inocuas*” que figuraran en su Anexo.

La entrada en vigor de la reciente Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, hace inviable la aplicación del Plan en todos los Ayuntamientos de Galicia, ya que esta normativa hace imposible tanto el cumplimiento de las condiciones de uso, como incluso el mismo documento de adhesión que firman los Entes Locales.

La razón de esta inaplicación es la instauración por parte de la Ley 9/2013 de la figura de la **Comunicación Previa**, como única vía para la tramitación de las actividades inocuas, mientras que el Plan Emprende en 3 establecía la Declaración Responsable.

La distinción entre ambas figuras ha sido realizada con brillantez por Razquin Lizarraga y Carlos Pérez González. Éste último expone, a nuestro modo de ver con acierto en su artículo “*El nuevo régimen de intervención administrativa en las entidades locales de Galicia, tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior*”, la diferenciación y caracterización de las figuras de la Declaración Responsable y de la Comunicación Previa:

“La Ley nº 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, define en el art. 3.9º, lo que se entiende por “declaración responsable”:

“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 su vigencia”.

Así pues, la citada definición ni siquiera exige que se presente un certificado técnico de cumplimiento de la normativa de aplicación, si bien a nivel de ordenanza municipal y en desarrollo la legislación estatal básica, nada impide que se establezca esta exigencia documental mínima, considerando que facilitaría el control a posteriori.

Paradójicamente la citada Ley nº 17/2009, no define el concepto de “comunicación previa” en las definiciones contenidas en el art. 3º, aunque lo cita permanentemente, siendo este el acto mediante el cual el prestador de servicios comunica a la Administración su intención de iniciar una determinada actividad de prestación de servicios. Esta omisión se ve paliada al introducir su definición en el ordenamiento jurídico estatal el art. 71 bis.2º de la Ley nº 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción otorgada por la Ley nº 25/2009, al disponer:

“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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1”.

Esa definición más abierta del concepto de “comunicación previa”, va a ser el que permita articular en la práctica, una mayor aportación de documentación por el interesado. Este requisito parece de más difícil exigencia en la “declaración responsable”, donde el titular de la actividad “declara bajo su responsabilidad” (art. 3.9º Ley 17/2009).”

La Ley 12/2012 parece no establecer ningún tipo de diferenciación de ambas figuras a tenor del artículo 4 de la misma y del resto del articulado, remitiendo al artículo 71.bis de la Ley 30/92 respecto a la comunicación previa, pero nada dice expresamente sobre la declaración responsable, con lo que volvemos a remitirnos a lo expuesto por Razquin y Pérez.

Aunque existen evidencias en la Ley 12/12, de que estamos ante 2 figuras diferentes. Concretamente el artículo 3.2. dice:

“2. 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.”

Por lo tanto los cambios de titularidad están reservados a la Comunicación Previa, no siendo posible su tramitación mediante Declaración Responsable.

La definición, características y documentación a aportar en la Comunidad Autónoma Gallega con la comunicación previa, viene regulado por el artículo 24 de la nueva Ley 9/2013:

“Artículo 24. Comunicación previa

1. Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/as interesados/as presentarán ante el ayuntamiento respectivo **comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán la siguiente documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación:**

- a) Memoria explicativa de la actividad que se pretende realizar, con la manifestación expresa del cumplimiento de todos los requisitos técnicos y administrativos.***
- b) Justificante de pago de los tributos municipales.***
- c) Declaración de que se cumple con todos los requisitos para el ejercicio de la actividad y de que los locales e instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, salubridad y las demás previstas en el planeamiento urbanístico.***
- d) Proyecto y documentación técnica que resulte exigible según la naturaleza de la actividad o instalación.***
- e) La autorización o declaración ambiental que proceda.***

- f) **Las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos, junto con la manifestación expresa de que se cuenta con todos los necesarios para el inicio de la obra, instalación o actividad.**
- g) **En su caso, el certificado, acta o informe de conformidad emitido por las entidades de certificación de conformidad municipal reguladas en la presente ley.”**

La Disposición adicional primera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios dejaba la puerta abierta para la unificación y uniformidad tanto de modelos como de ordenanzas mediante la cooperación de las distintas entidades administrativas.

“Disposición adicional primera: Acciones de colaboración con las administraciones públicas

1. *El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la **elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa**, a los efectos previstos en el Título I de esta Ley, pudiendo convenir las acciones de colaboración que se estimen oportunas.*
2. *Asimismo, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios, **las administraciones públicas cooperarán para promover la elaboración de una ordenanza tipo** en materia de actos de control e intervención municipal que tendrá en cuenta el contenido del Título I de esta Ley en relación con la actividad de comercio minorista.”*

Vemos como la disposición adicional preveía la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, pero sin embargo sólo lo ha realizado en el Plan Emprende en 3 respecto a la primera, dejando sin modelo tipo a la comunicación previa.

Recientemente las condiciones de uso de la Plataforma se han visto modificadas por la **Resolución de 20 de enero de 2014**, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, que modifica la de 31 de mayo de 2013, por la que se establecen las condiciones de uso de la Plataforma Electrónica de intercambio de información denominada «Emprende en 3».

La FEMP se ha echo eco de la citada resolución y ha publicado la circular 2/2014 que tiene como asunto: **Todos los modelos de declaración responsable autonómicos pueden incorporarse a la Plataforma Emprende en 3.**

Traemos a colación los epígrafes actuales, tras la citada modificación, tanto del documento de adhesión como de las condiciones de uso del “*Emprende en 3*”, que no pueden llevarse a cabo por la contraposición citada con la actual normativa.

Documento de adhesión de los Entes Locales

1. *Aceptar y utilizar el modelo de declaración responsable adjunto como anexo a estas «condiciones de uso», de conformidad con las previsiones de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados*

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

*Servicios, así como sus sucesivas modificaciones. **En el caso de que de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la citada Ley, exista un modelo de declaración responsable específico y aprobado por la normativa autonómica correspondiente, éste será incluido en la plataforma electrónica «Emprende en 3».***

2. *No solicitará ninguna otra documentación que la mencionada en el apartado*
3. *Adaptar su normativa propia al nuevo marco jurídico establecidos por la Ley 12/2012, a cuyo efecto se pondrá a su disposición la Ordenanza Tipo prevista y adoptada de acuerdo con la disposición adicional primera número 2 de la misma, así como a sus sucesivas modificaciones.*

Anexo

Condiciones de uso de la plataforma electrónica «Emprende en 3»

Las entidades locales a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se comprometen a observar las siguientes condiciones de uso de la plataforma electrónica de intercambio de información prevista en el proyecto de simplificación administrativa «Emprende en 3», aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013:

1. *Aceptar y utilizar el modelo de declaración responsable adjunto como anexo a estas «condiciones de uso», de conformidad con las previsiones de las Leyes 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y, así como sus sucesivas modificaciones.*
2. *No solicitar ninguna otra documentación que la mencionada en el apartado anterior de este documento.*
3. ***Adaptar su normativa propia al nuevo marco jurídico establecidos por la Ley 12/2012 a cuyo efecto se pondrá a su disposición la Ordenanza Tipo prevista y adoptada de acuerdo con la disposición adicional primera número 2 de la misma, así como a sus sucesivas modificaciones.***

El artículo 4 de la Ley 12/12 parece establecer la Declaración Responsable como cauce principal para la tramitación de las actividades “inocuas”, siendo subsidiaria la Comunicación Previa. Tesis que parece advenir del desarrollo realizado por el Plan Emprende en 3.

Sin embargo la legislación gallega no sólo ha invertido el orden de ambas figuras, sino que directamente ha desechado la Declaración Responsable, aunque la Disposición Final Sexta de la Ley 9/13 deja abierta la posibilidad de su instauración a través del desarrollo reglamentario expuesto con anterioridad en el epígrafe V.

Esta habilitación normativa faculta a que el futuro Reglamento que apruebe la Xunta de Galicia pueda incorporar la declaración responsable como figura de tramitación, aunque no debemos obviar que los reglamentos son desarrollo de leyes, y la nueva ley no recoge por ninguna parte la declaración responsable. De recogerla el Reglamento, podríamos es-

tar ante la problemática de que no tenga ni legitimación ni cobertura jurídica para poder llevarlo a cabo.

Por otro lado se faculta al Consejero de Economía e Industria a aprobar un modelo de comunicación previa por Orden, pero no de Declaración Responsable.

Por estos motivos se hace sumamente compleja la aplicación del Plan Emprende en 3 en Galicia, ya que la nueva regulación instaurada por la Ley 9/13 se contrapone de raíz con la misma.

El afán unificador y uniformador del legislador estatal vuelve a toparse con la normativa aprobada por las diversas Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

La ley 9/13 no contradice la Ley 12/12, pero sí la Resolución de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas que la desarrolla.

Esto hace pensar que el desarrollo normativo llevado a cabo carece de una buena técnica legislativa, pues la opción entre dos figuras diferentes, establecida por la Ley estatal, ha convergido en una única propuesta (la de declaración responsable) por la Resolución.

La pregunta surge acerca de qué pasará con los Ayuntamientos Gallegos que hayan suscrito el convenio de adhesión, el cual les vincula jurídicamente con las condiciones allí estipuladas.

Entendemos que en base a los principios "*rebus sic stantibus*" y "*pacta sunt servanda*", los Ayuntamientos gallegos firmantes estarían en disposición de aplicar estas excepciones al negocio jurídico suscrito.

Consultada la Consellería de Economía e Industria, está en tramitación la adaptación de la Comunicación Previa regulada en la Ley 9/13 a la Plataforma, para poder dar viabilidad a la tramitación electrónica en todo el ámbito estatal, ya que como dijimos a día de hoy ésta solo recoge el modelo de Declaración Responsable. De este modo parece clara la intención de integrar todos los modelos que puedan establecer las Comunidades Autónomas a la Plataforma estatal y dar así uniformidad a este ámbito.

Bibliografía

<http://www.cmati.xunta.es/medio-ambiente-e-sostibilidade>

http://www.seap.minhap.gob.es/es/servicios/emprende_en_3.html

AAVV "La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre", Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.

AAVV "El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos generales y sectoriales". Dir. AUGADO i CUDOLA, V. E NOGUERA DE LA MUELA, B. Atelier, Madrid, 2012.

CHOLBI CACHÁ, MERINO MOLLINS, "Comentario crítico sobre la directiva de Servicios y de las leyes 17 y 25/2009 en aplicación de la misma: especial incidencia en el ámbito de las licencias urbanísticas y de actividad".

MUÑOZ MACHADO, S. "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas", Revista Española de Función Consultiva 17, núm. 14, julio-diciembre, 2010.

NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA, "¿Reactivación económica o pretexto desregulador? Cambios en el control del acceso y ejercicio de actividades económicas y crisis".

PAREJO ALFONSO L. "Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios" Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Junio 2011.

PÉREZ GONZÁLEZ, CARLOS, "El nuevo régimen de intervención administrativa en las Entidades Locales de Galicia, tras la transposición de Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior".

PONCE SOLÉ, J., "¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial", Revista de Administración Pública nº 180, septiembre-diciembre 2009, pp. 217-218.

RAZQUIN LIZARRAGA, "De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 2, mayo 2010, pp. 127-128.

RIVERA ORTEGA, R.: "La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España". Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Junio 2011.

VILLAREJO GALENDE, H. "Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios". Liberalización del Comercio Interior., nº 868. ICE. Septiembre-Octubre 2012.