
Informe respecte a la nova regulació de les llicències locals d'activitat

Cayetano Prieto Romero

Director general d'Organització i Règim Jurídic de l'Ajuntament de Madrid

Marta Gómez Alonso

Cap del Servei d'Estudis de l'Ajuntament de Madrid

1. **Concepte**
2. **Plantejament**
3. **Previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC)**
4. **El règim aplicable a les activitats de serveis: la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici**
5. **Especialitats en l'àmbit local: article 84 bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local**
 - 5.1. Àmbit d'aplicació
 - 5.2. Règim jurídic
 - 5.3. Previsió sobre adaptacions a realitzar per a l'aplicació del nou article 84 bis
 - 5.4. Modificació del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals
 - 5.5. El Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa
6. **Legislació autonòmica reguladora de llicències locals**
 - 6.1. Llei 2/2003, d'11 de març, d'Administració local de Madrid
 - 6.2. Llei 9/2001, de 17 de juliol, del sòl de la Comunitat de Madrid
 - 6.3. Llei 2/2002, de 19 de juny, d'avaluació ambiental de Madrid
 - 6.4. Llei 17/1997, de 4 de juliol, d'espectacles públics i activitats recreatives
 - 6.5. Llei 5/2002, de 27 de juny, de drogodependències i altres trastorns addictius (LDTA)
7. **Conclusions**

1. Concepte

Amb caràcter previ a l'exposició de la problemàtica relativa a la nova regulació que la legislació bàsica ha efectuat de les llicències locals d'activitat, es considera oportú fer certes precisions conceptuals.

En primer lloc, cal assenyalar que les llicències i autoritzacions s'incardinien dins de l'anomenada activitat administrativa de policia o limitació, que segons Parada Vázquez¹ és la forma d'intervenció mitjançant la qual l'Administració restringeix la llibertat o els drets dels particulars, però sense substituir amb la seva actuació l'activitat d'aquests. Seguint aquest autor, hi ha diferents graus d'intensitat d'aquesta activitat administrativa de limitació:

1. Deures o càrregues que l'Administració pot exigir als administrats de comunicar determinats comportaments o activitats.

2. Submissió de l'exercici d'un dret a una autorització, que consisteix en la constatació reglada per part de l'Administració del fet que es donen les condicions requerides per tal de dur a terme aquest exercici.

3. Prohibicions o imposició de conductes positives als ciutadans.

4. Privació de drets a favor d'un interès públic mitjançant una indemnització (expropiació forçosa).

Sosa Wagner² assenyala que la llicència constitueix l'exemple acadèmic de l'acte administratiu pel qual l'Administració autoritza una activitat privada o canalitza l'exercici d'aquesta activitat, esmentant a continuació la Sentència del Tribunal Suprem de 15 de juny de 1971: *"licencia municipal es, en general, término equivalente al de autorización administrativa, siendo conceptuada como una declaración de voluntad de la Administración Pública, con lo que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, del que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, con relación a aquella zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar, no implicando tal licencia o autorización transferencia de derechos del ente público al sujeto privado, sino la simple eliminación de unas cortapisas establecidas previamente por el ordenamiento jurídico, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no pueda hacerse sin un cierto control por parte de la Administración"*.

La Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem d'1 de juny de 1998 assenyala a aquests efectes que

"1.º la intervención de las corporaciones locales en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a licencia previa o a otros actos de control preventivo es rigurosamente reglada, no pudiendo exigirse o establecerse fuera y más allá de los supuestos específicos en que tal intervención resulta normativamente autorizada, y sin que pueda extenderse por analogía a supuestos que la ley no prevea, porque se trata de limitaciones a derechos de los ciudadanos, en las que, además, ha de actuarse con sujeción, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual, así como a la exigida proporcionalidad".

La Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior (DS), empra un concepte ampli de l'expressió "règim d'autorització", ja que el defineix com qualsevol procediment en virtut del qual el prestador o el destinatari està obligat a fer un tràmit davant l'autoritat competent per obtenir un document oficial o una decisió implícita sobre l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici.

Per la seva banda la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Llei Paraigües), defineix "Autorització" com qualsevol acte exprés o tàcit de l'autoritat competent que s'exigeixi, amb caràcter previ, per a l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici. I "Règim d'autorització" és qualsevol sistema previst en l'ordenament jurídic o en les normes dels col·legis professionals que contingui el procediment, els requisits i les autoritzacions necessaris per a l'accés o exercici d'una activitat de serveis.

Per tant, des de la perspectiva de la normativa d'adequació a la DS el rellevant és que s'exigeixi un tràmit previ per a l'exercici de l'activitat, ja es denomini llicència, autorització, habilitació o inscripció prèvia en un registre. En tots aquests supòsits s'aplicaran les limitacions de la Llei Paraigües relatives a l'establiment de règims d'autorització per a l'accés i exercici d'activitats de serveis.

2. Plantejament

En els últims mesos, han estat introduïdes importants reformes en la regulació dels mitjans d'intervenció ad-

1. PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, 1994, p. 395 i seg.

2. SOSA WAGNER, FRANCISCO, *Manual de Derecho Local*, Thomson Aranzadi, 2004, p. 228.

ministrativa en l'activitat dels ciutadans, mitjançant els quals es limita l'exercici de drets individuals o col·lectius per part de l'Administració. Tot i constituir un aspecte essencial de l'activitat de policia desenvolupada per l'Administració pública, sorprèn que fins a la modificació operada a través de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per adaptar-les a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Llei Òmnibus), aquesta qüestió no s'abordés en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC).

Per contra, en l'àmbit de l'Administració local, l'article 84 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), enumera des de la seva aprovació les formes d'intervenció de les entitats locals en l'activitat dels ciutadans, incloent entre les mateixes el "*sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo*".

Aquesta regulació de les llicències locals continguda en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, ha sofert importants modificacions en els últims mesos:

– Com a conseqüència de la transposició de la DS, es va modificar a través de la Llei Òmnibus l'article 84 LBRL,³ introduint les novetats següents:

- Es manté la possibilitat d'exigir llicència, si bé, quan es tracti de serveis inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Llei Paraigües, s'aplicaran les limitacions generals previstes en la mateixa.

- Es preveuen expressament les comunicacions prèvies, declaracions responsables, i el control a posteriori.

- Se substitueixen els principis de "congruència amb els motius i fins justificatius" i "respecte a la llibertat individual", pels de "necessitat" i "proporcionalitat".

– En segon lloc, la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (d'ara endavant, LES), ha afegit dos articles nous relatius a les llicències locals a la LBRL: el 84 bis i el 84 ter,⁴ que cal posar en relació amb la Disposició addicional vuitena⁵ d'aquesta mateixa Llei. L'article 84 bis diu:

"Sense perjudici del que disposa l'article anterior, amb caràcter general, l'exercici d'activitats no s'ha de sotmetre a l'obtenció de llicència o un altre mitjà de control preventiu. No obstant això, es poden sotmetre a llicència o control preventiu les activitats que afectin la protecció del medi ambient o del patrimoni his-

3. "Article 84.

"1. Les entitats locals poden intervenir l'activitat dels ciutadans a través dels mitjans següents:

"a) Ordenances i bàndols.

"b) Submissió a llicència prèvia i altres actes de control preventiu. No obstant això, quan es tracti de l'accés i l'exercici d'activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, cal atènyer-se al que disposa aquesta.

"c) Submissió a comunicació prèvia o a declaració responsable, de conformitat amb el que estableix l'article 71 bis de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

"d) Submissió a control posterior a l'inici de l'activitat, als efectes de verificar el compliment de la normativa reguladora d'aquesta.

"e) Ordres individuals constitutives de mandat per a l'execució d'un acte o la prohibició d'aquest.

"2. L'activitat d'intervenció de les entitats locals s'ha d'ajustar, en tot cas, als principis d'igualtat de tracte, necessitat i proporcionalitat amb l'objectiu que es persegueix.

"3. Les llicències o autoritzacions atorgades per altres administracions públiques no eximeixen els titulars d'obtenir les corresponents llicències de les entitats locals, i s'han de respectar en tot cas el que disposen les corresponents lleis sectorials."

4. Article 84 ter:

"Quan l'exercici d'activitats no necessiti autorització habilitadora i prèvia, les entitats locals han d'establir i planificar els procediments de comunicació necessaris, així com els de verificació posterior del compliment dels requisits necessaris perquè les exerceixin els interessats que preveu la legislació sectorial."

5. "Disposició addicional vuitena. Avaluació de la normativa existent sobre llicències locals d'activitat.

"1. En el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, el Govern ha d'avaluar l'existència de raons incloses en el nou article 84 bis de la Llei de bases de règim local en les previsions existents sobre llicències locals d'activitat. D'acord amb els resultats d'aquesta avaluació, el Govern ha de presentar en el mateix termini un projecte de llei de modificació de les normes en què no concorrin les raons esmentades, amb l'eliminació de l'exigència corresponent de llicència, sense perjudici de la seva substitució per altres formes de verificació i control administratiu. Les comunitats autònomes i les entitats locals, en un termini de dotze mesos després de l'entrada en vigor de la present Llei i en l'àmbit de les seves competències, han d'adaptar igualment la seva normativa al que preveu l'article esmentat de la Llei de bases de règim local.

"2. Els municipis han d'adoptar un acord que doni publicitat als procediments en els que, d'acord amb el que preveu l'article 84.bis de la Llei de bases de règim local, subsisteix el règim de submissió a la llicència local d'activitat, mantenint la dita relació adequada a la normativa vigent en cada moment."

toricoartístic, la seguretat o la salut públiques, o que impliquin l'ús privatiu i ocupació dels béns de domini públic, sempre que la decisió de submissió estigui justificada i sigui proporcionada. En cas que hi hagi llicències o autoritzacions concurrents entre una entitat local i alguna altra Administració, l'entitat local ha de motivar expressament en la justificació de la necessitat de l'autorització o llicència l'interès general concret que es pretén protegir i que aquest no està ja cobert mitjançant una altra autorització existent.”

L'objecte d'aquest informe és abordar les repercussions que aquestes modificacions legislatives tenen per a la normativa municipal, en particular si exigeixen modificacions concretes o generals de les ordenances municipals reguladores d'autoritzacions o de llicències.

3. Previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC)

Abans d'entrar en l'anàlisi del nou sistema configurat per l'article 84 bis LBRL, hem de fer referència a l'article 39 bis LRJPAC,⁶ introduït per la Llei Òmnibus, ja que estableix els principis generals als quals s'ha d'ajustar la intervenció administrativa que limita el desenvolupament d'activitats per part dels ciutadans:

1. Les administracions públiques que estableixin mesures limitadores de l'exercici de drets, hauran de triar la mesura menys restrictiva per a la llibertat individual (principi de proporcionalitat), i respectar els principis de no-discriminació, motivació de la necessitat de la intervenció, i justificar la seva adequació per aconseguir les finalitats que es persegueixen.

2. En previsió d'un increment dels controls a posteriori, s'esmenten expressament les facultats de comprovació i d'inspecció per vetllar pel compliment dels requisits aplicables a l'activitat de què es tracti.

Sobre la inclusió d'aquest nou article 39 bis, crida l'atenció la seva coincidència amb el contingut de l'article 84.2 LBRL, que en la seva redacció originària establia –en relació amb l'activitat d'intervenció de les entitats locals– que aquesta s'ha d'ajustar, en tot cas, als principis d'igualtat de tracte, de congruència amb els motius i fins justificatius i respecte a la llibertat individual. Aquest precepte també ha estat modificat per la Llei Òmnibus, encara que mínimament, donada la seva analogia amb els principis de la DS. És més, inicialment es va plantejar substituir la “igualtat de tracte” pel principi de no-discriminació enunciat per la DS, si bé el Consell d'Estat en el seu dictamen va aconsellar mantenir el concepte d'igualtat de tracte, en ser més ampli que el de no-discriminació. Per tant, els principis introduïts de manera horitzontal, per a totes les administracions públiques i en relació amb qualsevol tipus d'activitat, en l'article 39 bis LRJPAC, ja operaven des del 1985 en l'àmbit de l'Administració local.

Sobre aquests principis, a més, és oportú assenyalar que també s'incorporen amb caràcter general, a través de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, a l'àmbit més genèric de la “bona regulació”,⁷ assenyalant l'article 4 que “En l'exercici de la iniciativa normativa, el conjunt de les administracions públiques ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia. En la iniciativa normativa ha de quedar suficientment justificada l'adequació als principis esmentats.”

4. El règim aplicable a les activitats de serveis: la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici

En matèria de serveis, regeix per a les autoritzacions el sistema que preveu la Llei Paraigües, també en el cas

6. “Artículo 39 bis. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

“1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

“2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.”

7. Aquests principis són la translació al Dret intern de les diferents iniciatives de la UE i de l'OCDE en matèria de *better regulation*.

de les entitats locals, ja que l'article 84.1 b) LBRL, modificat per la Llei Omnibus, estableix que quan es tracti de l'accés i exercici d'activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 17/2009 s'aplicarà el que disposa la mateixa.

Per tant, una qüestió essencial és definir les activitats que se sotmeten al règim establert en la Llei Paraigües, que són els serveis que es realitzen a canvi d'una contraprestació econòmica, i que són oferts o prestats a territori espanyol per part de prestadors establerts a Espanya o a qualsevol altre Estat membre.⁸ Ara bé, s'hi exclouen una sèrie de serveis i matèries enunciats per la mateixa Llei Paraigües i per la DS, i algunes d'aquestes exclusions tenen rellevància des de la perspectiva local. En concret:

- Els serveis en l'àmbit del transport, inclosos els transports urbans.

- Els serveis socials relatius a l'habitatge social, l'atenció a la infància i el suport a famílies i persones temporalment o permanentment necessitades, proveïts directament per les administracions públiques o per prestadors privats, en la mesura que aquests serveis es prestin en virtut d'acord, de concert o de conveni amb la referida Administració.

- No s'aplica a les regulacions d'efecte general, que s'apliquen horitzontalment amb independència del tipus d'activitat de què es tracti. La DS enumera a aquests efectes que no s'aplica a normes de trànsit rodat, normes relatives a l'ordenació del territori, urbanisme i ordenació rural, normes de construcció, ni a les sancions administratives imposades per no complir aquestes normes, que no regulen específicament o no afecten específicament l'activitat, però que han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seva activitat econòmica, igual que pels particulars en la seva capacitat privada.

Per tant, per a les activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei Paraigües, regeixen les limitacions a l'establiment d'autoritzacions contingudes en aquesta Llei, en concret les següents:

- a) La regla general és el lliure accés, de manera que si la norma no diu res sobre això, l'establiment per a l'exercici d'activitats de serveis no està subjecte a cap tràmit.

- b) Els règims d'autorització s'han d'establir per Llei, motivant la concurrència de les condicions de no-discriminació, necessitat i proporcionalitat.

- No-discriminació: que el règim d'autorització no resulti discriminatori.

- Necessitat: Que estigui justificat per una raó imperiosa d'interès general. Són les següents: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de Seguretat Social, la protecció dels drets, la seguretat i la salut dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de la política social i cultural.

- Proporcionalitat: que el règim d'autorització sigui l'instrument més adequat per obtenir l'objectiu que es persegueix.

5. Especialitats en l'àmbit local: article 84 bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local

Un cop realitzada l'adaptació normativa a la DS, almenys en teoria, la LES ha fet un pas més, incorporant,

8. Segons que indica la Direcció General del Mercat Interior i Serveis de la Comissió Europea, Manual per a la transposició de la Directiva de Serveis, 2007: "Sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse como ejemplos de servicios contemplados en la Directiva los siguientes: las actividades de la mayoría de las profesiones reguladas (como asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, ingenieros, contables, peritos), los servicios de los artesanos, los servicios a empresas (como los de mantenimiento de oficinas, consultoría de gestión, organización de eventos, cobro de deudas, publicidad y selección de personal), las tareas de distribución (incluido el comercio minorista y mayorista de bienes y servicios), los servicios en el campo del turismo (como los que prestan las agencias de viaje), los servicios de ocio (como los que prestan centros deportivos y parques de atracciones), los servicios de construcción, los de instalación y mantenimiento de equipos, los servicios de información (como portales de Internet, agencias de noticias, editoriales, actividades de programación informática), los servicios de alojamiento y restauración (como los que prestan hoteles, restaurantes, empresas de comidas a domicilio), los servicios en el área de la formación y la educación, los servicios de alquiler (incluido el alquiler de automóviles) y de leasing, los servicios inmobiliarios, los de certificación y verificación, los servicios domésticos (como los de limpieza, cuidadores de menores y jardinería), etc."

tal com s'ha assenyalat més amunt, els principis de bona regulació, que hauran de guiar l'activitat normativa a desenvolupar per les administracions públiques, i tractant d'aprofundir en la racionalització del sistema de llicències locals, la regulació concreta del qual es troba dispersa en la normativa sectorial.

En efecte, el peculiar sistema competencial dels municipis a Espanya, que fa que sigui l'Estat o la Comunitat Autònoma, segons la distribució constitucional de competències, qui concreti les competències municipals, porta també al fet que els mecanismes d'intervenció administrativa local es regulin en aquesta normativa sectorial. D'aquesta manera, sembla que als redactors de la LES els preocupava que determinades llicències locals regulades fonamentalment per lleis autonòmiques quedessin fora del procés de "simplificació" realitzat a través de la transposició.⁹

Per tant, la LES ha tractat de suplir aquesta mancança mitjançant la incorporació de dos articles a la LBRL, el 84 bis i el 84 ter, i mitjançant la inclusió d'una Disposició addicional vuitena que estableix un termini per realitzar les adaptacions derivades de l'article 84 bis.¹⁰

Les addicions dels articles 84 bis i 84 ter es realitzen a través del Títol II "Competitivitat", Capítol I "Simplificació administrativa", Secció 2a "Dels supòsits de llicències locals d'activitat". Aquesta Secció incorpora dos nous articles a la LBRL, però també modifica l'article 20.4 i) del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (en endavant, TRLHL).

La complexitat del sistema instaurat ha estat destacada fins i tot pel Consell d'Estat, que en el seu dictamen sobre l'Avantprojecte de LES va manifestar sobre aquesta modificació que "*Ante todo, la técnica normativa empleada por el Anteproyecto es muy confusa. El artículo 44 de este añade dos preceptos a la Ley reguladora de las bases del régimen local que tienen carácter excepcional respecto*

de lo previsto en aquella –que parte ya, a su vez, de una cierta modulación de su régimen cuando quedan afectadas actividades de servicios–. Quizá por la propia conciencia de falta de claridad que derivaría de estas nuevas reglas, la Disposición adicional novena obliga a evaluar y publicar acuerdos en determinado plazo que precisen con exactitud en qué procedimientos continuaría vigente la exigencia de licencia.

"En segundo lugar, ha de tenerse presente el objetivo de la modificación proyectada. En este sentido, no se trata de poner en cuestión globalmente la figura de las licencias locales de actividad, técnica que presenta ventajas y aspectos inconvenientes cuya ponderación no corresponde a este momento –ni tampoco parece que la pretenda el Anteproyecto–. Antes bien, el punto de partida de la reforma debería ceñirse a lo que dispone hoy el último inciso del artículo 84.1.b) de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que se refiere únicamente a la excepción del sometimiento a licencia para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009."

Cal assenyalar, així mateix, que el Consell d'Estat va formular una observació de caràcter essencial a la redacció originària de la Disposició addicional relativa a la revisió de les llicències locals d'activitat, per les raons de seguretat, proporcionalitat i eventual afectació de l'autonomia local que comportava, que va comportar la supressió de la norma derogatòria inclosa en aquesta Disposició.

Doncs bé, amb aquests antecedents, es considera que una comprensió adequada de la modificació operada exigeix interpretar conjuntament l'article 84 bis, la nova redacció del TRLHL i la Disposició addicional vuitena. A causa de la ja esmentada complexitat d'aquest precepte, es considera necessari analitzar separatament el seu àmbit d'aplicació, el règim jurídic que se'n deriva i les obligacions que en aplicació d'aquest article sorgeixen per a les entitats locals.

9. Un exemple clar de la situació anterior, el constitueix el comerç. La Llei estatal bàsica de comerç minorista ha estat modificada l'any 2010, suprimint la llicència comercial específica, que atorgaven les comunitats autònomes per a l'obertura de grans establiments comercials. No obstant això, la redacció final d'aquest aspecte ha quedat bastant "descafeïnada", i finalment només es diu que pot existir, excepcionalment, un sol procediment coordinat per a la instal·lació, que resoldrà l'autoritat local o autonòmica, d'acord amb el que disposi la corresponent Llei sectorial autonòmica. Com a resultat de l'anterior, l'única Comunitat Autònoma que ha suprimit efectivament la llicència comercial ha estat Madrid.

10. S'ha de tenir en compte, no obstant això, que mentre que l'incompliment de la DS pot donar lloc a un procediment d'infracció per incompliment de normes del Dret comunitari, tot el que sigui ampliació de l'àmbit d'aplicació de la DS no serà susceptible d'aquest procediment.

Posteriorment, es comentarà breument la modificació operada en el TRLHL.

5.1. Àmbit d'aplicació

La primera qüestió a dilucidar és a quines activitats s'aplica el nou règim que preveu l'article 84 bis. El tenor literal del precepte assenyalava que "Sense perjudici del que disposa l'article anterior, amb caràcter general, l'exercici d'activitats no s'ha de sotmetre a l'obtenció de llicència o un altre mitjà de control preventiu." Per tant:

– Es manté el règim de l'article 84.1 b) LBRL, per a les activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei Paraigües, ja que el precepte comença assenyalant "Sense perjudici del que disposa l'article anterior".

– L'article 84 bis LBRL inclou una regla general de no-subjecció a llicència ni a cap altre mitjà de control preventiu per a l'exercici de qualsevol activitat. És a dir, una interpretació literal indica que s'aplicaria a "qualsevol activitat", independentment que es tracti d'una activitat personal, professional o econòmica, i també de si és industrial, de serveis, agrícola o ramadera.

No obstant això, l'expressió "exercici d'activitats" pateix d'imprecisió, i a més aquesta interpretació en virtut de la qual les limitacions de l'article 84 bis es refereixen als mecanismes d'intervenció per a l'exercici de qualsevol activitat es contradiu, en certa manera, amb la Disposició addicional vuitena. Pel que es considera necessari interpretar-la conjuntament amb el mateix títol de la Secció on s'incardina el precepte modificat, que es refereix a les "licències locals d'activitat", concepte reiterat en la Disposició addicional vuitena.

Per tant, l'article 84 bis s'està referint a una modalitat de llicències que anomena "licències locals d'activitat". Podem afirmar que es tracta de llicències atorgades per les entitats locals per a l'exercici d'activitats econòmiques. Aquestes llicències poden ser tant horitzontals (com les llicències d'obres en les quals el que es controla és la mateixa execució de l'obra) com específicament aplicables a una ac-

tivitat concreta (com les llicències d'activitats classificades i les llicències d'obertura i de funcionament d'establiments), que són les genuïnes llicències d'activitat.

Un cop arribats a aquest punt, sembla convenient realitzar alguna sistematització dels tipus de llicències locals existents per avaluar l'abast de l'article 84.

Ballesteros Fernández¹¹ assenyalava que l'exercici de la facultat d'edificar –inherent al dret de propietat– i el dret de llibertat d'empresa poden quedar subjectes a les llicències municipals següents:

a) Llicències urbanístiques:

- Llicències d'obres.
- Llicències de primera utilització dels edificis.
- Llicències de modificació de l'ús de les edificacions.

b) Llicències per a l'exercici d'activitats comercials i industrials:

- Llicències d'instal·lació d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses.
- Llicències d'obertura i de funcionament.

c) Llicències urbanístiques i d'obertura de locals destinats a espectacles públics, activitats recreatives i altres establiments oberts al públic.

La Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears, en l'article 180, fa també una classificació de les llicències i autoritzacions locals, que resulta il·lustrativa a aquest efecte:

"Artículo 180. Clases de autorizaciones y licencias

"Las autorizaciones y licencias pueden ser de las siguientes clases:

"a) Licencias urbanísticas para la realización de actos de edificación y uso del suelo de acuerdo con la normativa urbanística que sea de aplicación.

"b) Licencia ambiental para las actividades e instalaciones que sean susceptibles de causar molestias o daños a las personas, bienes, o al medio ambiente, cuando estén sujetas a intervención municipal de acuerdo con la legislación aplicable.

"c) Licencias integradas de actividades.

"d) Licencias de ocupación, que se exigirán para la primera utilización de los edificios y la modificación de su uso, cuando no sea necesaria la de apertura.

"e) Autorizaciones o licencias para la utilización u ocupación de bienes del dominio público local.

11. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, "Las licencias urbanísticas y de actividad. Relaciones entre ambas. Otros tipos de autorizaciones necesarias. Tramitación conjunta o separada de estas autorizaciones", en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 5, quinzena del 15 al 29 de març de 2006.

“f) Aquellas otras establecidas por imposición legal o que los municipios establezcan para finalidades diferentes de las anteriores de conformidad con las leyes, las ordenanzas y los reglamentos locales.”

No obstant això, aquestes classificacions no són universals, ja que cada Comunitat Autònoma, en la seva legislació corresponent, ha realitzat una regulació diferent i ha denominat de manera diferent els tipus de llicències, de manera que el rellevant fet i fet és l'interès general concret que es pretén protegir amb cadascuna de les llicències, amb independència de la seva denominació.

D'acord amb l'exposat més amunt, de l'article 84 bis LBRL és possible extreure dues interpretacions:

– Una interpretació àmplia de l'article 84 bis, condueix a entendre inclòs en el seu àmbit d'aplicació qualsevol mitjà de control preventiu local que d'alguna manera condicioni l'exercici d'activitats econòmiques.

– Una interpretació estricta del 84 bis portaria a la conclusió que el precepte es pretén projectar sobre dues classes de llicències locals: les anomenades llicències d'activitat i les llicències d'obertura d'establiments mercantils i industrials a què es referia el modificat article 22 del Reglament de serveis. No obstant això, sembla que no es pretén incloure ni les llicències urbanístiques en sentit estricte (llicències d'obra i de primera ocupació) ni les exigides per a l'exercici de l'activitat d'autotaxi.

5.2. Règim jurídic

En relació amb les activitats a què es refereix l'article 84 bis:

a) La regla general és la no-subjecció a control preventiu.

b) Si l'accés o exercici de l'activitat afecta la protecció del medi ambient o del patrimoni his-

toricoartístic, la seguretat o la salut públiques, o implica l'ús privatiu i ocupació dels béns de domini públic, es podrà subjectar a l'obtenció prèvia d'una llicència, si a més es compleixen els requisits següents:

- Justificar la decisió.
- Que la submissió a llicència sigui proporcionada.
- Que si per a la mateixa activitat s'exigeix una llicència local i d'una altra Administració, l'entitat local motivi expressament en la justificació (requisit 1r) l'interès general concret que es pretén protegir i que no es troba ja cobert mitjançant l'altra autorització.

No obstant això, aquest precepte planteja alguns dubtes interpretatius:

• El règim d'autorització en aquests supòsits s'ha d'establir també per Llei? Encara que el precepte no ho diu expressament, considerem que sí, ja que en la mesura en què s'està limitant l'exercici del dret a la llibertat d'empresa que reconeix l'article 38 de la Constitució, es requereix una norma amb rang de Llei, tal com assenyala l'article 53.1 CE.¹²

• Com es conjuga l'al·lusió a l'ús privatiu o ocupació dels béns de domini públic que realitza el precepte amb la regulació continguda en la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques? Aquesta menció es va introduir en la tramitació a través d'una esmena, i sembla que precisament el seu objecte és salvaguardar la regulació continguda en la Llei de patrimoni, però els termes en què s'expressa el 84 bis no són totalment coincidents amb els d'aquella. No obstant això, sembla que el més correcte serà entendre que és únicament una salvaguarda per a l'aplicació de la Llei de patrimoni, quan es tracta de matèries regulades per aquesta.

El quadre següent mostra les diferències entre la regulació de l'article 84 i del 84 bis de la LBRL.

El quadre següent mostra les diferències entre la regulació de l'article 84 i del 84 bis de la LBRL.

12. “Els drets i les llibertats reconeguts en el Capítol segon del present Títol vinculen tots els poders públics. Només per Llei, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial, podrà regular-se l'exercici d'aquests drets i d'aquestes llibertats...”

	ART. 84	ART. 84 BIS
ÀMBIT D'APLICACIÓ	Serveis que es realitzen a canvi d'una contraprestació econòmica	"Exercici d'activitats"
REGLA GENERAL	Lliure accés	No-submissió a llicència o a un altre control preventiu..
MOTIUS QUE PODEN JUSTIFICAR LA SUBMISSIÓ A LICÈNCIA	Totes les raons imperioses d'interès general assenyalades pel TJUE: <ul style="list-style-type: none"> • Protecció del medi ambient. • Protecció del patrimoni historicoartístic. • Seguretat pública. • Salut pública. • Ordre públic. • Protecció civil. • Preservació de l'equilibri financer del règim de Seguretat Social. • Protecció dels drets, seguretat i salut dels consumidors. • Exigències de la bona fe en les transaccions comercials. • Lluita contra el frau. • Protecció de l'entorn urbà. • Sanitat animal. • Propietat intel·lectual i industrial. • Objectius de la política social i cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protecció del medi ambient. • Protecció del patrimoni historicoartístic. • Seguretat pública. • Salut pública. • Que impliquin l'ús privat i ocupació dels béns de domini públic.
REQUISITS	S'ha d'establir per una norma amb rang de Llei.	No s'hi especifica el rang de la norma que ha d'establir el règim d'autorització.

5.3. Previsió sobre adaptacions a realitzar per a l'aplicació del nou article 84 bis

Com a qüestió final, hem d'al·ludir a les obligacions que per a les entitats locals es deriven de la Disposició addicional 8a LES.

– Les entitats locals han d'avaluar tota la seva normativa relativa a llicències, i l'han d'adaptar, si s'escau, a les noves exigències derivades de l'article 84 bis LBRL, la qual cosa suposa bàsicament suprimir la llicència si no està justificada per alguna de les raons esmentades

en aquest precepte, i substituir-la per un altre mecanisme de control no preventiu.

– El termini per realitzar aquesta avaluació és d'un any, a comptar des del 6 de març de 2011, amb la qual cosa conclou el 7 de març de 2012.¹³

– Així mateix, han d'adoptar un acord que doni publicitat als procediments en què subsisteix la llicència local d'activitat. Encara que el precepte no ho concreta (parla dels "municipis", sense més precisió), sembla que aquest Acord, en el cas de Madrid, l'ha d'adoptar la Junta de govern.

13. "Disposició final seixantena. Entrada en vigor.

"Aquesta Llei entra en vigor l'endemà de la publicació en el 'Butlletí Oficial de l'Estat', llevat de la modificació introduïda per la Disposició final catorzena d'aquesta Llei a l'article 60.3 del text refós de la Llei d'ordenació i supervisió de les assegurances privades, que entra en vigor per a totes les pòlisses d'assegurança subscrietes o renovades a partir de l'1 de gener de 2013."

5.4. Modificació del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals

La LES ha modificat també l'article 20 TRLHL. Aquest precepte regula el fet imposable de les taxes locals, establint l'apartat 4 que les entitats locals podran establir taxes per qualsevol supòsit de prestació de serveis o de realització d'activitats administratives de competència local, i en particular pels següents. I de l'enumeració que es preveu a continuació, ens interessa destacar els supòsits següents:

c) Atorgament de llicències o autoritzacions administratives d'autotaxis i altres vehicles de lloguer.

h) Atorgament de les llicències urbanístiques exigides per la legislació del sòl i l'ordenació urbana.

i) Atorgament de les llicències d'obertura d'establiments.

Aquest últim apartat i) és el que ha modificat la LES, afegint al costat a l'atorgament de les llicències d'obertura d'establiments, la realització de l'activitat de verificació del compliment dels requisits establerts en la legislació sectorial quan es tracti d'activitats no subjectes a autorització o control previ. El que interessa ressaltar d'aquesta modificació és que, únicament en el supòsit de les taxes per atorgament de les llicències d'obertura d'establiments, s'hi afegeix la possible exigència de taxa per "la realització de l'activitat de verificació del compliment dels requisits que estableix la legislació sectorial quan es tracti d'activitats no subjectes a autorització o control previ." El que indueix a pensar que és en aquest supòsit en què el legislador està pensant que es realitzarà la substitució de la llicència per altres mecanismes diferents al control previ, però no en els supòsits de llicències d'autotaxis ni de llicències urbanístiques.

5.5. El Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa

El passat 7 de juliol es publicava en el Butlletí Oficial de l'Estat el Reial decret llei 8/2011, que entre altres mesures pretén donar compliment a la Disposició addicional vuitena de la LES, pel que fa a l'avaluació de la norma-

tiva estatal existent sobre llicències locals d'activitat. En concret, es modifiquen set normes amb rang de Llei, substituint les referències efectuades en les mateixes a les llicències per l'expressió "mitjans d'intervenció administrativa en l'activitat dels ciutadans".

A part d'aquestes modificacions concretes, és important ressaltar que la Disposició addicional setena del Reial decret llei, titulada "Referències en la legislació estatal a les llicències locals d'activitat", estableix que "A excepció de les autoritzacions que s'imposin en compliment de la legislació de patrimoni de les administracions públiques i d'armes i explosius, les mencions que conté la legislació estatal a les llicències o autoritzacions municipals relatives a l'activitat, funcionament o obertura s'entenen referides als diferents mitjans d'intervenció administrativa en l'activitat dels ciutadans, segons els principis de l'article 39 bis de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú i recollides a l'article 84.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local."

La valoració conjunta de les modificacions a les lleis esmentades i la Disposició addicional setena conviden de nou a pensar que el legislador estatal pretén que l'article 84 bis s'apliqui fonamentalment a les llicències d'activitats (classificades i innòcues), a les de funcionament i a les d'obertura.

6. Legislació autonòmica reguladora de llicències locals

L'Ajuntament de Madrid ha adequat la seva normativa a la DS, a través de l'Ordenança per la qual s'adapten a l'àmbit de la ciutat de Madrid les previsions contingudes en la normativa estatal i autonòmica de transposició de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, aprovada per l'Acord de 30 de març de 2011. Així mateix, han estat aprovades altres ordenances que efectuen la transposició en àmbits determinats, com l'Ordenança de 29 de juny de 2009, per la qual s'estableix el règim de gestió i control de les llicències urbanístiques d'activitats (OGLUA) o l'Ordenança de 22 de desembre de 2010, de mercats municipals.

Per tant, es tracta ara de decidir si les previsions contingudes en la LES en relació amb les llicències locals exigeixen a l'Ajuntament de Madrid alguna adap-

tació normativa addicional, sia directament, sia com a conseqüència d'una eventual modificació prèvia de la normativa autonòmica.

Respondre a la qüestió plantejada exigeix una nova revisió de l'ordenament jurídic municipal. No obstant això, i prenent com a base l'àmbit d'aplicació definit en l'epígraf 5.1. d'aquest informe, és possible avançar algunes conclusions en relació amb les llicències vigents a la ciutat de Madrid per a l'exercici d'activitats econòmiques. Amb aquesta finalitat, s'examinen a continuació les previsions en matèria de llicències locals que contenen les següents lleis de la Comunitat de Madrid: Administració local, sòl, avaluació ambiental, espectacles públics i activitats recreatives i drogodependències i altres substàncies addictives.

6.1. Llei 2/2003, d'11 de març, d'Administració local de Madrid

L'article 122.2 d'aquesta Llei preveu la possibilitat que les entitats locals i la Comunitat de Madrid estableixin convenis per tramitar en un procediment únic les diverses autoritzacions, llicències o permisos que s'exigeixin als particulars.¹⁴

La Llei d'Administració local de Madrid no conté cap previsió més relativa a l'activitat d'intervenció a realitzar per les entitats locals.

6.2. Llei 9/2001, de 17 de juliol, del sòl de la Comunitat de Madrid

El Capítol III del Títol IV d'aquesta Llei regula la "*Intervención municipal en actos de uso del suelo, construc-*

ción y edificación". L'article 151, que inaugura aquest capítol, enumera en 21 apartats els actes que estan subjectes a llicència urbanística. D'aquests, ens interessa destacar els següents:

1. Les obres, en general.
2. La primera utilització i ocupació dels edificis i de les instal·lacions.
3. El canvi objectiu, total o parcial, de l'ús de les construccions, edificacions i instal·lacions.
4. La col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.

L'apartat 2 d'aquest precepte subjecta també a llicència urbanística els actes d'ús del sòl, de construcció i d'edificació que realitzin els particulars a terrenys de domini públic, sense perjudici de les autoritzacions o concessions que hagi d'atorgar l'ens titular del domini.

L'article 152 precisa que la intervenció municipal "*Se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación.*"

La Secció 2 d'aquest Capítol III regula en concret la intervenció municipal en els actes de construcció i edificació i d'ús del sòl. Doncs bé, el que en l'epígraf anterior hem denominat "llicència d'activitat o d'obertura", sembla identificar-se amb el que en la Llei autonòmica s'anomena "intervenció d'usos", i es regula en l'article 155.¹⁵ I això malgrat que no s'esmenta expressament en aquest article un interès públic diferent de l'urbanístic en el control a realitzar per l'entitat local. És a dir, que el sistema vigent a la Comunitat de Madrid té la peculiaritat que integra en la categoria

14. "Artículo 122.2:

"En los mismos supuestos que contempla el número anterior, las Administraciones locales y la autonómica podrán establecer convenios para permitir que la adopción de decisiones relativas a materias que requieran la obtención por los particulares de autorizaciones, licencias o permisos, que corresponda adoptar a las entidades locales y la Comunidad de Madrid en virtud de sus propias competencias, se tramiten en un procedimiento único, en el que la entidad a la que no corresponda la adopción de la decisión final deberá informar con carácter preceptivo y vinculante con relación a los aspectos relacionados con sus propias competencias."

15. "Artículo 155. Intervención de usos.

"Cuando se trate de actos de implantación de usos o de modificación de los ya establecidos para el desarrollo de actividades en terrenos, edificios, construcciones o instalaciones o partes de los mismos, sin ejecución de obras de clase alguna, la licencia urbanística se producirá conforme a las siguientes reglas:

"1.º La solicitud de licencia deberá acompañarse de los siguientes documentos:

"a) Documentación técnica exigible.

"b) Consulta previa al Ayuntamiento sobre la legitimidad del uso o usos.

"c) Copia de las restantes autorizaciones y, en su caso, concesiones administrativas cuando sean legalmente exigibles al solicitante o acreditación de haber sido solicitadas.

"d) Declaración del impacto ambiental cuando el uso al que vayan a destinar las obras lo requiera.

“licències urbanístiques” el que el legislador estatal anomena “licències d’activitat”.

No obstant això, una anàlisi adequada del sistema esbossat en la LS exigeix referir-se a les normes de l’Ajuntament de Madrid que han desplegat la Llei autonòmica:

1. L’Ordenança de 23 de desembre de 2004, de tramitació de licències urbanístiques (OMTLU).

2. L’Ordenança de 29 de juny de 2009, per la qual s’estableix el règim de gestió i control de les licències urbanístiques d’activitats (OGLUA).

L’OGLUA enumera en l’article 9 les activitats subjectes al control que regula la mateixa, precisant que aquest control s’efectua amb independència que la implantació, el desenvolupament, la modificació o el canvi de l’activitat requereixi la realització d’obres o no. Aquest precepte enumera activitats com l’hostalera, la comercial, oficines, restaurants, indústries, etc.

El Títol III OGLUA regula els diferents procediments de gestió i control d’activitats, d’acord amb la classificació següent:

1. Procediment ordinari: les activitats que requereixen un projecte tècnic per a la realització de les obres. La tramitació pot ser comú o abreujada, i es preveu que, en cas que sigui necessari, aquest procediment inclogui l’avaluació ambiental.

2. Licència de primera ocupació i funcionament: té per objecte acreditar que les activitats i les obres han estat executades de conformitat amb el projecte i les condicions en què la licència d’obres va ser concedida, i que es troben degudament acabades i aptes segons les determinacions urbanístiques, ambientals i de seguretat del seu destí específic. Per tant, aquesta és una licència successiva a l’obtinguda a través d’un procediment ordinari, i s’hi valoren, a més dels aspectes urbanístics, els ambientals i de seguretat.

3. Licències per a la implantació o modificació d’activitats: s’exigeix aquesta licència quan la implantació o modificació del negoci no exigeix la realització d’obres, o bé es tracta d’“obres menors”. Es preveu que, si s’escau, aquesta licència inclourà l’avaluació ambiental i la licència de funcionament prevista en la LEPAR.

4. Comunicacions prèvies, a les quals se subjecten les restants activitats no incloses en els procediments anteriors.

Posant en relació la classificació anterior amb la regulació de l’article 84 bis LBRL, podem extreure les conclusions següents:

1. Procediment ordinari: aquest procediment inclou les activitats que requereixen un projecte tècnic per a la realització de les obres, és a dir, que la posada en marxa de l’activitat va sempre precedida de la realització d’una obra. Aquesta licència estaria justificada per motius de seguretat pública, i de vegades també per raons de salut pública.

2. Licència de primera ocupació i funcionament: estaria justificada per motius de seguretat pública i de protecció del medi ambient.

3. Licència per a la implantació o modificació d’activitats: d’acord amb els annexos I i II de l’OGLUA, aquestes licències estan justificades per motius de seguretat pública, salut pública o protecció del medi ambient.

Per tant, en tots els supòsits es compleix la regla inicial de l’article 84 bis, i segons la nostra opinió, raons de seguretat pública, salut pública, protecció del medi ambient i, de vegades, protecció del patrimoni historicoartístic, justifiquen el manteniment d’un control previ, que a més compleix amb el principi de proporcionalitat, ja que l’establiment d’un control a posteriori per protegir l’interès públic es produiria

“2.º La mera presentación de la solicitud, con todos los documentos exigibles, comportará automáticamente la autorización provisional para la implantación y el desarrollo del uso o usos de que se trate de acuerdo y en los términos de la normativa que en todo momento los regule.

“3.º El Ayuntamiento deberá resolver sobre la solicitud en el plazo de un mes desde su presentación. Este plazo se suspenderá, como máximo por tres meses mientras se produce la calificación ambiental del uso, en caso de estar sujeto legalmente a la misma. El transcurso del plazo máximo para resolver solo podrá interrumpirse una sola vez por requerimiento de subsanación de deficiencias o mejora de la solicitud. La ausencia de notificación dentro del plazo de resolución expresa, comportará la concesión de la licencia.

“4.º No obstante y pese a su autorización mediante licencia expresa o presunta, los usos mientras persistan estarán sujetos a inspección municipal, pudiendo los servicios técnicos correspondientes formular por escrito los reparos de legalidad, seguridad o salubridad, sobrevenida incluso, que procedan, que deberán ser cumplimentados. Estos reparos podrán dar lugar, si procede, a la incoación de procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de sanción de su infracción, si transcurridos los plazos otorgados para cumplimentar los reparos no se hubieran llevado a debido efecto.”

massa tard per ser eficaç, afectant el principi de seguretat jurídica.¹⁶

Finalment, s'ha de valorar la qüestió de la concurrència d'autoritzacions. És a dir, en les activitats en què, a més de la llicència urbanística local, hi ha una llicència atorgada per una altra Administració, l'entitat local haurà de motivar l'interès general concret que es pretén protegir i que no es troba ja cobert mitjançant l'altra autorització.

No obstant això, la valoració del que hem anomenat "concurrència d'autoritzacions", seguint el tenor literal de l'article 84 bis, és pràcticament impossible, pels motius següents:

a) Perquè qui estableix el règim d'autorització no és l'entitat local, sinó l'Estat o la Comunitat Autònoma a través d'una Llei. És a dir, que han de ser aquestes instàncies territorials les que, si s'escau, motivin i justifiquin la pervivència d'ambdues autoritzacions.

b) Perquè l'aplicació del control municipal sobre les activitats econòmiques, en estar basat en bona mesura en aspectes urbanístics, no diferencia el tipus d'activitat en si, sinó la seva incidència urbanística, mediambiental o de seguretat. És a dir, que en principi, i excepte en activitats molt concretes (com els mercats o els taxis), el control municipal no es projecta sobre una activitat econòmica concreta. Aquest control per raó de l'activitat és molt més freqüent en el cas de l'Estat o la Comunitat Autònoma.¹⁷

6.3. Llei 2/2002, de 19 de juny, d'avaluació ambiental de Madrid

El Títol IV d'aquesta Llei regula l'avaluació ambiental d'activitats, atribuint als municipis la tramitació i resolució dels procediments corresponents. L'article 47.4 assenyala que "*el Informe de Evaluación Ambiental de Actividades favorable será un requisito previo e indispensable para la concesión de cualquier licencia municipal relacionada con el proyecto o actividad en cuestión, siendo, asimismo, el contenido de dicho Informe vinculante para tales licencias.*"

La raó imperiosa d'interès general que justifica el control previ que es realitza a través de l'informe d'avaluació ambiental d'activitats és la protecció del medi ambient. Respecte a la resta de requisits exigits per l'article 84 bis, és procedent reproduir els arguments continguts en l'epígraf anterior.

6.4. Llei 17/1997, de 4 de juliol, d'espectacles públics i activitats recreatives

Els locals i establiments inclosos en l'àmbit d'aplicació de la LEPAR necessiten amb caràcter previ a la seva posada en funcionament la llicència municipal de funcionament, que és successiva a la finalització de les obres. La comprovació a realitzar, d'acord amb l'article 8 LEPAR, consisteix que les instal·lacions s'ajusten al projecte presentat i que, si s'escau, han estat aplicades les mesures correctores.

L'article 15 LEPAR també regula una llicència municipal per a la celebració d'espectacles o activitats recreatives amb instal·lacions eventuais, en la qual es valora el compliment de les condicions de seguretat, d'higiene i de comoditat.

Finalment, els articles 16 i 17 regulen les autoritzacions municipals per a la celebració d'espectacles a espais oberts i a la via pública. Sembla que en aquests dos últims casos les activitats es desenvolupen en domini públic, i d'aquí la denominació d'autorització, en comptes de llicència.

Respecte a la llicència de funcionament regulada en la LEPAR, sembla que existeix coincidència entre la seva finalitat i la perseguida per la llicència de primera ocupació i funcionament que preveu l'OGTLUA. Per tant, aquesta eventual duplictat hauria de ser objecte de revisió.

6.5. Llei 5/2002, de 27 de juny, de drogodependències i altres trastorns addictius (LDTA)

L'article 30, apartat 11, de la LDTA, preveu l'exigència d'una llicència específica, a atorgar per l'entitat local,

16. Per exemple, si s'executa l'obra sense un pronunciament previ de l'Administració, que després declara que no és conforme i n'exigeix la demolició, o quan s'efectua la instal·lació corresponent per al desenvolupament d'una activitat, i el control posterior detecta que la dita instal·lació no compleix la normativa de protecció contra incendis, o d'evacuació de persones...

17. Penseu, a aquests efectes, en les activitats turístiques, les autoescoles, les escoles infantils... Aquestes activitats, les controla la Comunitat Autònoma o l'Estat, amb independència que si l'activitat s'ha de desenvolupar a un local concret, el dit establiment estigui subjecte al control urbanístic municipal.

per a la venda, el subministrament o la distribució de begudes alcohòliques a establiments en què no n'està permès el consum immediat. L'anàlisi dels criteris que s'han de ponderar per a la concessió de la llicència,¹⁸ indica que la raó imperiosa d'interès general que justifica l'exigència d'aquesta llicència és la protecció del medi ambient, fonamentalment la protecció contra la contaminació acústica.

7. Conclusions

1. Després de la reforma operada a través de la LES en l'àmbit de les llicències locals, hi ha dos règims diferents quant al control preventiu d'activitats: un aplicable exclusivament a les activitats de serveis incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei Paraigües, i un altre aplicable a les restants activitats.

2. El concepte de llicència local d'activitat fa referència a les exigències que la normativa estableix per a l'accés i exercici d'activitats econòmiques concretes, però no sembla incloure, tal com ocorria en la DS, la normativa d'efectes generals, que ha de complir tant un empresari com un particular, i on s'inclou l'urbanisme o les normes de trànsit rodat.

3. No obstant això, tot i considerar que el nou article 84 bis també inclou en el seu àmbit d'aplicació les llicències d'obra, el seu manteniment estaria justificat per raons de seguretat pública, i de vegades de salut pública i de protecció del patrimoni historicoartístic.

4. En conseqüència, les llicències locals d'activitat a què es refereix l'article 84 bis són, d'una banda, les que controlen aspectes mediambientals, de salubritat o de seguretat (les antigues activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses), que, en una primera aproximació, estan justificades en la protecció del medi ambient, la seguretat i la salut públiques, i, de l'altra, les "llicències d'activitats innòcues", és a dir, les exigides per a l'accés o exercici de les activitats

que, tot i no afectar potencialment el medi ambient, la salubritat o la seguretat, se subjecten a aquest règim de control previ. Aquestes últimes no semblen compatibles amb l'article 84 bis.

5. L'Ajuntament de Madrid, a través de l'OGLUA i de l'Ordenança òmnibus, ja ha realitzat una depuració de les activitats en què és exigible la llicència municipal, introduint les comunicacions prèvies per a la implantació, la modificació o el canvi d'activitat –en general, per a activitats innòcues–, amb obres o sense obres, que no necessitin projecte tècnic i no es trobin relacionades en l'Annex II de l'OGLUA, i substituint diverses llicències per comunicacions prèvies o declaracions responsables.

6. Les autoritzacions per a l'aprofitament especial o privatiu del domini públic també estan permeses (sense límit) pel precepte esmentat.

7. Es pot parlar d'un cert solapament de llicències que persegueixen protegir interessos generals, si no idèntics, sí molt similars. No obstant això, en estar totes aquestes llicències integrades en un procediment únic, des de la perspectiva de l'administrat no se li exigeix realitzar més tràmits per aquesta qüestió. D'altra banda, totes aquestes estan previstes en la legislació autonòmica, de manera que la iniciativa per simplificar el sistema ha de partir, si s'escau, de la mateixa Comunitat de Madrid.

8. Amb anterioritat al 7 de març de 2012, l'Ajuntament de Madrid ha d'adoptar un acord en el qual concreti en quins supòsits es manté la "llicència local d'activitat", i esmenti expressament les raons imperioses d'interès general que en justifiquen la pervivència. No obstant això, el sistema de llicències madrileny que ha estat exposat, el regulen en primer terme lleis autonòmiques (fonamentalment la LS i la LEPAR), per la qual cosa correspon a la Comunitat de Madrid adoptar les decisions que siguin procedents respecte del manteniment, la supressió o la substitució de les llicències referides.

18. "Artículo 30. Prohibiciones.

"11. Para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en establecimientos en que no está permitido su consumo inmediato, será preciso disponer de una licencia específica que deberá estar expuesta en lugar visible para el público.

"Para la concesión de dicha licencia, las corporaciones locales ponderarán, entre otros, los siguientes criterios:

"a) Acumulación de establecimientos de similar naturaleza por la que se ocasione o se prevea la producción de efectos que originen molestias imposibles de solventar mediante medidas correctoras.

"b) El derecho de los ciudadanos a disfrutar de su vivienda en forma digna y adecuada y a que se les garantice el derecho al descanso necesario.

"c) La acumulación reiterada de personas en su exterior con consumo de bebidas alcohólicas o emisión desordenada de música o ruidos."

Finalment cal apuntar que l'article 23 del Reial decret llei 8/2011 al que fèiem referència més amunt, sota el títol "Silenci negatiu en procediments de conformitat, aprovació o autorització administrativa", ha establert els supòsits en què els actes de transformació, construcció, edificació i ús del sòl requereixen en tot cas un acte exprés de conformitat, aprovació o autorització administrativa, i precisa, a més, que en tots aquests supòsits el silenci administratiu tindrà caràcter negatiu. Aquest nou precepte, que el Reial decret llei declara bàsic a l'empara de l'article 149.1.1a i 18a de la Constitució, exigeix fer un altre comentari sobre la seva incidència en els procediments urbanístics. En principi, la norma exigeix que determinats actes de construcció, transformació, edificació i ús del sòl siguin intervinguts a través d'un control administratiu previ, i que correspongui únicament al legislador autonòmic decidir sobre quin tipus de control preventiu és el més adequat.

Madrid, 15 de juliol de 2011. ■