Informe con respecto a la nueva regulación de las licencias locales de actividad

Cayetano Prieto Romero
Director general de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid
Marta Gómez Alonso
Jefa del Servicio de Estudios del Ayuntamiento de Madrid

1. Concepto
2. Planteamiento
3. Previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC)
4. El régimen aplicable a las actividades de servicios: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
5. Especialidades en el ámbito local: artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
5.1. Ámbito de aplicación
5.2. Régimen jurídico
5.3. Previsión sobre adaptaciones a realizar para la aplicación del nuevo artículo 84 bis
5.4. Modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales
5.5. El 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
6. Legislación autonómica reguladora de licencias locales
6.1. Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de Madrid
6.2. Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid
6.3. Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid
6.4. Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas
6.5. Ley 5/2002, de 27 de junio, de drogodependencias y otros trastornos adictivos (LDTA)
7. Conclusiones

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

1. Concepto

Con carácter previo a la exposición de la problemática relativa a la nueva regulación que la legislación básica ha efectuado de las licencias locales de actividad, se considera oportuno efectuar ciertas precisiones conceptuales.

En primer lugar, debe señalarse que las licencias y autorizaciones se incardinan dentro de la denominada actividad administrativa de policía o limitación, que según Parada Vázquez[1] es aquella forma de intervención mediante la cual la Administración restringe la libertad o los derechos de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de estos. Siguiendo a este autor, existen distintos grados de intensidad de esta actividad administrativa de limitación:

1. Deberes o cargas que la Administración puede exigir a los administrados de comunicar determinados comportamientos o actividades.
2. Sometimiento del ejercicio de un derecho a una autorización, que consiste en la constatación reglada por la Administración de que se dan las condiciones requeridas para llevar a efecto dicho ejercicio.
3. Prohibiciones o imposición de conductas positivas a los ciudadanos.
4. Privación de derechos a favor de un interés público mediante una indemnización (expropiación forzosa).

Sosa Wagner[2] señala que la licencia constituye el ejemplo académico del acto administrativo por el cual la Administración autoriza una actividad privada o encauza el ejercicio de esa actividad, mencionando a continuación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio 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 Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1998 señala a estos efectos 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 Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (DS), emplea un concepto amplio de la expresión "régimen de autorización", ya que lo define como cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario está obligado a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

Por su parte la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas), define "Autorización" como cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Y "Régimen de autorización" es cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios.

Por tanto, desde la perspectiva de la normativa de adecuación a la DS lo relevante es que se exija un trámite previo para el ejercicio de la actividad, ya se denomine licencia, autorización, habilitación o inscripción previa en un registro. En todos estos supuestos se aplicarán las limitaciones de la Ley Paraguas relativas al establecimiento de regímenes de autorización para el acceso y ejercicio de actividades de servicios.

1. Parada Vázquez, Ramón, *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, 1994, p. 395 y ss.
2. Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Thomson Aranzadi, 2004, p. 228.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

2. Planteamiento

En los últimos meses, se han introducido importantes reformas en la regulación de los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, mediante los cuales se limita el ejercicio de derechos individuales o colectivos por parte de la Administración. A pesar de constituir un aspecto esencial de la actividad de policía desarrollada por la Administración Pública, sorprende que hasta la modificación operada a través 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 (en adelante, Ley Ómnibus), esta cuestión no se abordara en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC).

Por el contrario, en el ámbito de la Administración local, el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), enumera desde su aprobación las formas de intervención de las entidades locales en la actividad de los ciudadanos, incluyendo entre las mismas el "sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo".

Esta regulación de las licencias locales contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, ha sufrido importantes modificaciones en los últimos meses:

– Como consecuencia de la transposición de la DS, se modificó a través de la Ley Ómnibus el artículo 84 LBRL,[3] introduciendo las siguientes novedades:

• Se mantiene la posibilidad de exigir licencia, si bien, cuando se trate de servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Paraguas, se aplicarán las limitaciones generales previstas en la misma.

• Se prevén expresamente las comunicaciones previas, declaraciones responsables, y el control a posteriori.

• Se sustituyen los principios de "congruencia con los motivos y fines justificativos" y "respeto a la libertad individual", por los de "necesidad" y "proporcionalidad".

– En segundo lugar, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante, LES), ha adicionado dos artículos nuevos relativos a las licencias locales a la LBRL: el 84 bis y el 84 ter,[4] que hay que poner en relación con la Disposición adicional octava[5] de esta misma Ley. El artículo 84 bis dice:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no

3. "Artículo 84.

"1. Las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

"a) Ordenanzas y bandos.

"b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

"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.

"d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

"e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

"2. La actividad de intervención de las entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

"3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales."

4. Artículo 84 ter:

"Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial."

5. "Disposición adicional octava. Evaluación de la normativa existente sobre licencias locales de actividad.

"1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno evaluará la existencia de razones incluidas en el nuevo art. 84 bis de la Ley de bases de régimen local en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad. De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, el Gobierno presentará en el mismo plazo un proyecto de ley de modificación de las normas en las que no concurran las razones citadas, eliminando la correspondiente exigencia de licencia, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo. Las comunidades autónomas y las entidades locales, en un plazo de doce meses tras la entrada en vigor de la presente Ley y en el ámbito de sus competencias, adaptarán igualmente su normativa a lo previsto en el citado artículo de la Ley de bases de régimen local.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que este no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente."

El objeto de este informe es abordar las repercusiones que estas modificaciones legislativas tienen para la normativa municipal, en particular si exigen modificaciones concretas o generales de las ordenanzas municipales reguladoras de autorizaciones o licencias.

3. Previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC)

Antes de entrar en el análisis del nuevo sistema configurado por el artículo 84 bis LBRL, debemos hacer referencia al artículo 39 bis LRJPAC,[6] introducido por la Ley Ómnibus, pues establece los principios generales a los que deberá ajustarse la intervención administrativa que limita el desarrollo de actividades por los ciudadanos:

1. Las Administraciones Públicas que establezcan medidas limitadoras del ejercicio de derechos, deberán elegir la medida menos restrictiva para la libertad individual (principio de proporcionalidad), y respetar los principios de no discriminación, motivación de la necesidad de la intervención, y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen.

2. En previsión de un incremento de los controles a posteriori, se mencionan expresamente las facultades de comprobación e inspección para velar por el cumplimiento de los requisitos aplicables a la actividad de que se trate.

Sobre la inclusión de este nuevo artículo 39 bis, llama la atención su coincidencia con el contenido del artículo 84.2 LBRL, que en su redacción originaria establecía –en relación con la actividad de intervención de las entidades locales– que esta se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual. Este precepto también ha sido modificado por la Ley Ómnibus, aunque mínimamente, dada su analogía con los principios de la DS. Es más, inicialmente se planteó sustituir la "igualdad de trato" por el principio de no discriminación enunciado por la DS, si bien el Consejo de Estado en su dictamen aconsejó mantener el concepto de igualdad de trato, al ser más amplio que el de no discriminación. Por tanto, los principios introducidos de manera horizontal, para todas las Administraciones Públicas y en relación con cualquier tipo de actividad, en el artículo 39 bis LRJPAC, ya operaban desde 1985 en el ámbito de la Administración local.

Sobre estos principios, además, es oportuno señalar que también se incorporan con carácter general, a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, al ámbito más genérico de la "buena regulación",[7] señalando su artículo 4 que "En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios."

"2. Los municipios deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en los que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84.bis de la Ley de bases de régimen local, subsiste el régimen de sometimiento a la licencia local de actividad, manteniendo dicha relación adecuada a la normativa vigente en cada momento."

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. Estos principios son traslación al Derecho interno de las distintas iniciativas de la UE y de la OCDE en materia de *better regulation*.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

4. El régimen aplicable a las actividades de servicios: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

En materia de servicios, rige para las autorizaciones el sistema previsto en la Ley Paraguas, también en el caso de las entidades locales, ya que el artículo 84.1 b) LBRL, modificado por la Ley Ómnibus, establece que cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 se estará a lo dispuesto en la misma.

Por tanto, una cuestión esencial es definir las actividades que se someten al régimen establecido en la Ley Paraguas, que son los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica, y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro.[8] Ahora bien, se excluyen una serie de servicios y materias enunciados por la propia Ley Paraguas y por la DS, y algunas de estas exclusiones tienen relevancia desde la perspectiva local. En concreto:

– Los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos.

– Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas, provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados, en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración.

– No se aplica a las regulaciones de efecto general, que se aplican horizontalmente con independencia del tipo de actividad de que se trate. La DS enumera a estos efectos que no se aplica a normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad, pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica, al igual que por los particulares en su capacidad privada.

Por tanto, para las actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley Paraguas, rigen las limitaciones al establecimiento de autorizaciones contenidas en dicha Ley, en concreto las siguientes:

a) La regla general es el libre acceso, por lo que si la norma no dice nada al respecto, el establecimiento para el ejercicio de actividades de servicios no está sujeto a ningún trámite.

b) Los regímenes de autorización deben establecerse por Ley, motivando la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

– No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio.

– Necesidad: que esté justificado por una razón imperiosa de interés general. Son las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

– Proporcionalidad: que el régimen de autorización sea el instrumento más adecuado para obtener el objetivo que se persigue.

8. Según indica la Dirección General del Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, Manual para la transposición de la Directiva de Servicios, 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."

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

5. Especialidades en el ámbito local: artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

Una vez realizada la adaptación normativa a la DS, al menos en teoría, la LES ha dado un paso más, incorporando, tal y como se ha señalado más arriba, los principios de buena regulación, que deberán guiar la actividad normativa a desarrollar por las Administraciones Públicas, y tratando de profundizar en la racionalización del sistema de licencias locales, cuya regulación concreta se halla dispersa en la normativa sectorial.

En efecto, el peculiar sistema competencial de los municipios en España, que conduce a que sea el Estado o la Comunidad Autónoma, según la distribución constitucional de competencias, quien concrete las competencias municipales, lleva también a que los mecanismos de intervención administrativa local se regulen en dicha normativa sectorial. De este modo, parece que a los redactores de la LES les preocupaba que determinadas licencias locales reguladas fundamentalmente por leyes autonómicas quedaran fuera del proceso de "simplificación" realizado a través de la transposición.[9]

Por tanto, la LES ha tratado de suplir esta carencia mediante la incorporación de dos artículos a la LBRL, el 84 bis y el 84 ter, y mediante la inclusión de una Disposición adicional octava que establece un plazo para realizar las adaptaciones derivadas del artículo 84 bis.[10]

Las adiciones de los artículos 84 bis y 84 ter se realizan a través del Título II "Competitividad", Capítulo I "Simplificación administrativa", Sección 2.ª "De los supuestos de licencias locales de actividad". Esta Sección incorpora dos nuevos artículos en la LBRL, pero también modifica el artículo 20.4 i) del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL).

La complejidad del sistema instaurado ha sido destacada incluso por el Consejo de Estado, que en su dictamen sobre el Anteproyecto de LES manifestó sobre esta modificación 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."

Debe señalarse, asimismo, que el Consejo de Estado formuló una observación de carácter esencial a la redacción originaria de la Disposición adicional relativa a la revisión de las licencias locales de actividad, por las razones de seguridad, proporcionalidad y eventual afectación de la autonomía local que comportaba, que conllevó la supresión de la norma derogatoria incluida en dicha Disposición.

Pues bien, con estos antecedentes, se considera que una adecuada comprensión de la modificación

9. Un ejemplo claro de la situación anterior lo constituye el comercio. La Ley estatal básica de comercio minorista ha sido modificada en el año 2010, suprimiendo la licencia comercial específica, que otorgaban las comunidades autónomas para la apertura de grandes establecimientos comerciales. No obstante, la redacción final de este aspecto ha quedado bastante "descafeinada", y finalmente solo se dice que puede existir, excepcionalmente, un solo procedimiento coordinado para la instalación, que resolverá la autoridad local o autonómica, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley sectorial autonómica. Como resultado de lo anterior, la única Comunidad Autónoma que ha suprimido efectivamente la licencia comercial ha sido Madrid.

10. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que mientras que el incumplimiento de la DS puede dar lugar a un procedimiento de infracción por incumplimiento de normas del Derecho comunitario, todo lo que sea ampliación del ámbito de aplicación de la DS no será susceptible de este procedimiento.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

operada exige interpretar conjuntamente el artículo 84 bis, la nueva redacción del TRLHL y la Disposición adicional octava. Debido a la ya aludida complejidad de este precepto, se considera necesario analizar separadamente su ámbito de aplicación, el régimen jurídico que se deriva del mismo y las obligaciones que en aplicación de este artículo surgen para las entidades locales. Posteriormente, se comentará brevemente la modificación operada en el TRLHL.

5.1. Ámbito de aplicación

La primera cuestión a dilucidar es a qué actividades se aplica el nuevo régimen previsto en el artículo 84 bis. El tenor literal del precepto señala que "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo." Por tanto:

– Se mantiene el régimen del artículo 84.1 b) LBRL, para las actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley Paraguas, ya que el precepto comienza señalando "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior".

– El artículo 84 bis LBRL incluye una regla general de no sujeción a licencia ni otro medio de control preventivo para el ejercicio de cualquier actividad. Es decir, una interpretación literal indica que se aplicaría a "cualquier actividad", independientemente de que se trate de una actividad personal, profesional o económica, y también de si es industrial, de servicios, agrícola o ganadera.

Sin embargo, la expresión "ejercicio de actividades" adolece de imprecisión, y además esa interpretación en virtud de la cual las limitaciones del artículo 84 bis se refieren a los mecanismos de intervención para el ejercicio de cualquier actividad se contradice, en cierto modo, con la Disposición adicional octava. Por lo que se considera necesario interpretarla conjuntamente con el propio título de la Sección donde se incardina el precepto modificado, que se refiere a las "licencias locales de actividad", concepto reiterado en la Disposición adicional octava.

Por tanto, el artículo 84 bis se está refiriendo a una modalidad de licencias que denomina "licencias locales de actividad". Podemos afirmar que se trata de licencias otorgadas por las entidades locales para el ejercicio de actividades económicas. Estas licencias pueden ser tanto horizontales (como las licencias de obras en las que lo que se controla es la propia ejecución de la obra) como específicamente aplicables a una actividad concreta (como las licencias de actividades clasificadas y las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos), que son las genuinas licencias de actividad.

Llegados a este punto, parece conveniente realizar alguna sistematización de los tipos de licencias locales existentes para evaluar el alcance del artículo 84.

Ballesteros Fernández[11] señala que el ejercicio de la facultad de edificar –inherente al derecho de propiedad– y el derecho de libertad de empresa pueden quedar sujetos a las siguientes licencias municipales:

a) Licencias urbanísticas:

- Licencias de obras.
- Licencias de primera utilización de los edificios.
- Licencias de modificación del uso de las edificaciones.

b) Licencias para el ejercicio de actividades comerciales e industriales:

- Licencias de instalación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- Licencias de apertura y funcionamiento.

c) Licencias urbanísticas y de apertura de locales destinados a espectáculos públicos, actividades recreativas y otros establecimientos abiertos al público.

La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de Illes Balears, en su artículo 180, efectúa también una clasificación de las licencias y autorizaciones locales, que resulta ilustrativa a estos efectos:

"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 ambien-

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, quincena del 15 al 29 de marzo de 2006.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

te, 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.

"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 obstante, estas clasificaciones no son universales, ya que cada Comunidad Autónoma, en su correspondiente legislación, ha realizado una regulación distinta y ha denominado de forma diferente los tipos de licencias, por lo que lo relevante a la postre es el interés general concreto que se pretende proteger con cada una de las licencias, con independencia de su denominación.

De acuerdo con lo expuesto más arriba, del artículo 84 bis LBRL es posible extraer dos interpretaciones:

– Una interpretación amplia del artículo 84 bis, conduce a entender incluido en su ámbito de aplicación cualquier medio de control preventivo local que de algún modo condicione el ejercicio de actividades económicas.

– Una interpretación estricta del 84 bis llevaría a la conclusión de que el precepto pretende proyectarse sobre dos clases de licencias locales: las denominadas licencias de actividad y las licencias de apertura de establecimientos mercantiles e industriales a que se refería el modificado artículo 22 del Reglamento de servicios. Sin embargo, parece que no se pretende incluir ni las licencias urbanísticas en sentido estricto (licencias de obra y de primera ocupación) ni las exigidas para el ejercicio de la actividad de autotaxi.

5.2. Régimen jurídico

En relación con las actividades a que se refiere el artículo 84 bis:

a) La regla general es la no sujeción a control preventivo.

b) Si el acceso o ejercicio de la actividad afecta a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o implica el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, podrá sujetarse a la obtención de previa licencia, si además se cumplen los siguientes requisitos:

– Justificar la decisión.

– Que el sometimiento a licencia sea proporcionado.

– Que si para la misma actividad se exige una licencia local y de otra Administración, la entidad local motive expresamente en la justificación (requisito 1.º) el interés general concreto que se pretende proteger y que no se encuentra ya cubierto mediante la otra autorización.

No obstante, este precepto plantea algunas dudas interpretativas:

• ¿El régimen de autorización en estos supuestos debe establecerse también por Ley? Aunque el precepto no lo dice expresamente, consideramos que sí, puesto que en la medida en que se está limitando el ejercicio del derecho a la libertad de empresa que reconoce el artículo 38 de la Constitución, se requiere de una norma con rango de Ley, tal y como señala el artículo 53.1 CE.[12]

• ¿Cómo se conjuga la alusión al uso privativo u ocupación de los bienes de dominio público que realiza el precepto con la regulación contenida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas? Esta mención se introdujo en la tramitación a través de una enmienda, y parece que precisamente su objeto es salvaguardar la regulación contenida en la Ley de patrimonio, pero los términos en que se expresa el 84 bis no son totalmente coincidentes con los de aquella. No obstante, parece que lo más correcto será entender que es únicamente una salvaguarda para la aplicación de la Ley de patrimonio, cuando se trate de materias reguladas por esta.

El siguiente cuadro muestra las diferencias entre la regulación del artículo 84 y del 84 bis de la LBRL.

12. "Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades..."

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

	ART. 84	ART. 84 BIS
ÁMBITO DE APLICACIÓN	Servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica	"Ejercicio de actividades"
REGLA GENERAL	Libre acceso	No sometimiento a licencia u otro control preventivo.
MOTIVOS QUE PUEDEN JUSTIFICAR EL SOMETIMIENTO A LICENCIA	Todas las razones imperiosas de interés general señaladas por el TJUE: • Protección del medio ambiente. • Protección del patrimonio histórico-artístico. • Seguridad pública. • Salud pública. • Orden público. • Protección civil. • Preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social. • Protección de los derechos, seguridad y salud de los consumidores. • Exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales. • Lucha contra el fraude. • Protección del entorno urbano. • Sanidad animal. • Propiedad intelectual e industrial. • Objetivos de la política social y cultural.	• Protección del medio ambiente. • Protección del patrimonio histórico-artístico. • Seguridad pública. • Salud pública. • Que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.
REQUISITOS	Debe establecerse por norma con rango de Ley.	No se especifica el rango de la norma que debe establecer el régimen de autorización.

5.3. Previsión sobre adaptaciones a realizar para la aplicación del nuevo artículo 84 bis

Como cuestión final, debemos aludir a las obligaciones que para las entidades locales se derivan de la Disposición adicional 8.ª LES.

– Las entidades locales deben evaluar toda su normativa relativa a licencias, y adaptarla, en su caso, a las nuevas exigencias derivadas del artículo 84 bis LBRL, lo cual supone básicamente suprimir la licencia si no está justificada por alguna de las razones mencionadas en dicho precepto, y sustituirla por otro mecanismo de control no preventivo.

– El plazo para realizar dicha evaluación es de un año, a contar desde el 6 de marzo de 2011, con lo cual concluye el 7 de marzo de 2012.[13]

– Asimismo, deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en que subsiste la licencia local de actividad. Aunque el precepto no lo concreta (habla de "los municipios", sin mayor precisión), parece que este Acuerdo en el caso de Madrid ha de adoptarlo la Junta de gobierno.

13. "Disposición final sexagésima. Entrada en vigor

"La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el 'Boletín Oficial del Estado', salvo la modificación introducida por la Disposición final decimocuarta de esta Ley en el artículo 60.3 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, que entrará en vigor para todas las pólizas de seguro suscritas o renovadas a partir del 1 de enero de 2013."

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

5.4. Modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales

La LES ha modificado también el artículo 20 TRLHL. Este precepto regula el hecho imponible de las tasas locales, estableciendo su apartado 4 que las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes. Y de la enumeración que se contempla a continuación, nos interesa destacar los siguientes supuestos:

c) Otorgamiento de licencias o autorizaciones administrativas de autotaxis y demás vehículos de alquiler.

h) Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana.

i) Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos.

Este último apartado i) es el que ha modificado la LES, añadiendo junto al otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo. Lo que interesa resaltar de esta modificación es que, únicamente en el supuesto de las tasas por otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, se añade la posible exigencia de tasa por "la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo". Lo que induce a pensar que es en este supuesto en el que el legislador está pensando que se va a realizar la sustitución de la licencia por otros mecanismos distintos al control previo, pero no en los supuestos de licencias de autotaxis ni de licencias urbanísticas.

5.5. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa

El pasado 7 de julio se publicaba en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 8/2011, que entre otras medidas pretende dar cumplimiento a la Disposición adicional octava de la LES, por lo que se refiere a la evaluación de la normativa estatal existente sobre licencias locales de actividad. En concreto, se modifican siete normas con rango de Ley, sustituyendo las referencias efectuadas en las mismas a las licencias por la expresión "medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos".

Aparte de dichas modificaciones concretas, es importante resaltar que la Disposición adicional séptima de dicho Real Decreto-ley, titulada "Referencias en la legislación estatal a las licencias locales de actividad", establece que "A excepción de las autorizaciones que se impongan en cumplimiento de la legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas y de armas y explosivos, las menciones contenidas en la legislación estatal a las licencias o autorizaciones municipales relativas a la actividad, funcionamiento o apertura se entenderán referidas a los distintos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, según los principios del artículo 39 bis de la LRJPAC y contempladas en el artículo 84.1 LBRL."

La valoración conjunta de las modificaciones a las leyes citadas y la Disposición adicional séptima invitan de nuevo a pensar que el legislador estatal pretende que el artículo 84 bis se aplique fundamentalmente a las licencias de actividades (clasificadas e inocuas), a las de funcionamiento y a las de apertura.

6. Legislación autonómica reguladora de licencias locales

El Ayuntamiento de Madrid ha adecuado su normativa a la DS, a través de la Ordenanza por la que se adaptan al ámbito de la ciudad de Madrid las previsiones contenidas en la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, aprobada por Acuerdo de 30 de marzo de 2011. Asimismo, se han aprobado otras ordenanzas que efectúan la transposición en ámbitos determinados, como la Ordenanza de 29 de junio de 2009, por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades (OGLUA) o la Ordenanza de 22 de diciembre de 2010, de mercados municipales.

Por tanto, se trata ahora de decidir si las previsiones contenidas en la LES en relación con las licencias loca-

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

les exigen al Ayuntamiento de Madrid alguna adaptación normativa adicional, sea directamente, sea como consecuencia de una eventual modificación previa de la normativa autonómica.

Contestar a la cuestión planteada exige una nueva revisión del ordenamiento jurídico municipal. No obstante, y en base al ámbito de aplicación definido en el epígrafe 5.1. de este informe, es posible avanzar algunas conclusiones en relación a las licencias vigentes en la ciudad de Madrid para el ejercicio de actividades económicas. Con esta finalidad, se examinan a continuación las previsiones en materia de licencias locales contenidas en las siguientes leyes de la Comunidad de Madrid: Administración local, suelo, evaluación ambiental, espectáculos públicos y actividades recreativas y drogodependencias y otras sustancias adictivas.

6.1. Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de Madrid

El artículo 122.2 de esta Ley prevé la posibilidad de que las entidades locales y la Comunidad de Madrid establezcan convenios para tramitar en un procedimiento único las diversas autorizaciones, licencias o permisos que se exijan a los particulares.[14]

La Ley de Administración local de Madrid no contiene ninguna previsión más relativa a la actividad de intervención a realizar por las entidades locales.

6.2. Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid

El Capítulo III del Título IV de esta Ley regula la "Intervención municipal en actos de uso del suelo, construcción y edificación". El artículo 151, que inaugura este Capítulo, enumera en 21 apartados los actos que están sujetos a licencia urbanística. De ellos nos interesa destacar los siguientes:

1. Las obras, en general.
2. La primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones.
3. El cambio objetivo, total o parcial, del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones.
4. La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública.

El apartado 2 de este precepto sujeta también a licencia urbanística los actos de uso del suelo, construcción y edificación que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deba otorgar el ente titular de dicho dominio.

El artículo 152 precisa que la intervención 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 Sección 2 de este Capítulo III regula en concreto la intervención municipal en los actos de construcción y edificación y de uso del suelo. Pues bien, lo que en el epígrafe anterior hemos denominado como "licencia de actividad o de apertura", parece identificarse con lo que en la Ley autonómica se denomina "intervención de usos", y se regula en el artículo 155.[15] Y ello a pesar de que no se menciona expresamente en este artículo un interés público distinto al urbanístico en el control a realizar por la entidad local. Es decir, que el sistema vigente en la Comunidad de Madrid tiene la peculiari-

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.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

dad de que integra en la categoría "licencias urbanísticas" lo que el legislador estatal denomina "licencias de actividad".

No obstante, un adecuado análisis del sistema esbozado en la LS exige referirse a las normas del Ayuntamiento de Madrid que han desarrollado la Ley autonómica:

1. La Ordenanza de 23 de diciembre de 2004, de tramitación de licencias urbanísticas (OMTLU).

2. La Ordenanza de 29 de junio de 2009, por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades (OGLUA).

La OGLUA enumera en su artículo 9 las actividades sujetas al control regulado en la misma, precisando que dicho control se efectúa con independencia de que la implantación, desarrollo, modificación o cambio de la actividad requiera o no la realización de obras. Este precepto enumera actividades como la hostelera, comercial, oficinas, restaurantes, industrias, etc.

El Título III OGLUA regula los diferentes procedimientos de gestión y control de actividades, de acuerdo con la siguiente clasificación:

1. Procedimiento ordinario: aquellas actividades que requieren proyecto técnico para la realización de las obras. La tramitación puede ser común o abreviada, y se prevé que, en caso de resultar preciso, este procedimiento incluye la evaluación ambiental.

2. Licencia de primera ocupación y funcionamiento: tiene por objeto acreditar que las actividades y las obras han sido ejecutadas de conformidad con el proyecto y condiciones en que la licencia de obras fue concedida, y que se encuentran debidamente terminadas y aptas según las determinaciones urbanísticas, ambientales y de seguridad de su destino específico. Por tanto, esta es una licencia sucesiva a la obtenida a través de un procedimiento ordinario, y en ella se valoran, además de los aspectos urbanísticos, los ambientales y de seguridad.

3. Licencias para la implantación o modificación de actividades: se exige esta licencia cuando la implantación o modificación del negocio no exige la realización de obras, o bien se trata de "obras menores". Se prevé que, en su caso, esta licencia incluirá la evaluación ambiental y la licencia de funcionamiento prevista en la LEPAR.

4. Comunicaciones previas, a las que se sujetan las restantes actividades no incluidas en los procedimientos anteriores.

Poniendo en relación la anterior clasificación con la regulación del artículo 84 bis LBRL, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Procedimiento ordinario: este procedimiento incluye aquellas actividades que requieren proyecto técnico para la realización de las obras, es decir, que la puesta en marcha de la actividad va siempre precedida de la realización de una obra. Esta licencia vendría justificada por motivos de seguridad pública, y en ocasiones también por razones de salud pública.

2. Licencia de primera ocupación y funcionamiento: vendría justificada por motivos de seguridad pública y de protección del medio ambiente.

3. Licencia para la implantación o modificación de actividades: de acuerdo con los Anexos I y II de la OGLUA, estas licencias vienen justificadas por motivos de seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

Por tanto, en todos los supuestos se cumple la regla inicial del artículo 84 bis, y en nuestra opinión, razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente y, en ocasiones, protección del patrimo-

"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.

"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."

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

nio histórico-artístico, justifican el mantenimiento de un control previo, que además cumple con el principio de proporcionalidad, ya que el establecimiento de un control a posteriori para proteger el interés público se produciría demasiado tarde para ser eficaz, afectando al principio de seguridad jurídica.[16]

Finalmente, deberá valorarse la cuestión de la concurrencia de autorizaciones. Es decir, en aquellas actividades en que, además de la licencia urbanística local, existe una licencia otorgada por otra Administración, habrá de motivarse por la entidad local el interés general concreto que se pretende proteger y que no se encuentra ya cubierto mediante la otra autorización.

No obstante, la valoración de lo que hemos denominado "concurrencia de autorizaciones", siguiendo el tenor literal del artículo 84 bis, es prácticamente imposible, por los siguientes motivos:

a) Porque quien establece el régimen de autorización no es la entidad local, sino el Estado o la Comunidad Autónoma a través de una Ley. Es decir, que habrán de ser estas instancias territoriales las que, en su caso, motiven y justifiquen la pervivencia de ambas autorizaciones.

b) Porque la aplicación del control municipal sobre las actividades económicas, al estar basado en buena medida en aspectos urbanísticos, no diferencia el tipo de actividad en sí, sino su incidencia urbanística, medioambiental o de seguridad. Es decir, que en principio, y salvo en actividades muy concretas (como los mercados o los taxis), el control municipal no se proyecta sobre una actividad económica concreta. Este control por razón de la actividad es mucho más frecuente en el caso del Estado o la Comunidad Autónoma.[17]

6.3. Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid

El Título IV de esta Ley regula la evaluación ambiental de actividades, atribuyendo a los municipios la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos. El artículo 47.4 señala 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 razón imperiosa de interés general que justifica el control previo que se realiza a través del informe de evaluación ambiental de actividades es la protección del medio ambiente. Respecto a los demás requisitos exigidos por el artículo 84 bis, procede reproducir los argumentos contenidos en el epígrafe anterior.

6.4. Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas

Los locales y establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación de la LEPAR precisan con carácter previo a su puesta en funcionamiento la licencia municipal de funcionamiento, que es sucesiva a la finalización de las obras. La comprobación a realizar, de acuerdo con el artículo 8 LEPAR, consiste en que las instalaciones se ajustan al proyecto presentado y en que, en su caso, se han aplicado las medidas correctoras.

El artículo 15 LEPAR también regula una licencia municipal para la celebración de espectáculos o actividades recreativas con instalaciones eventuales, en la que se valora el cumplimiento de las condiciones de seguridad, higiene y comodidad.

Finalmente, los artículos 16 y 17 regulan las autorizaciones municipales para la celebración de espectáculos en espacios abiertos y en la vía pública. Parece que en estos dos últimos casos las actividades se desarrollan en dominio público, y de ahí la denominación de autorización, en vez de licencia.

Respecto a la licencia de funcionamiento regulada en la LEPAR, parece existir coincidencia entre su finalidad y la perseguida por la licencia de primera ocupación y funcionamiento prevista en la OGLUA. Por tanto, debería ser objeto de revisión esta eventual duplicidad.

16. Por ejemplo, si se ejecuta la obra sin un pronunciamiento previo de la Administración, que luego declara que no es conforme y exige su demolición, o cuando se procede a efectuar la instalación correspondiente para el desarrollo de una actividad, y el control posterior detecta que dicha instalación no cumple con la normativa de protección contra incendios, o de evacuación de personas...

17. Piénsese, a estos efectos, en las actividades turísticas, las autoescuelas, las escuelas infantiles... Estas actividades se controlan por la Comunidad Autónoma o el Estado, con independencia de que si la actividad se va a desarrollar en un local en concreto, dicho establecimiento esté sujeto al control urbanístico municipal.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

6.5. Ley 5/2002, de 27 de junio, de drogodependencias y otros trastornos adictivos (LDTA)

El artículo 30, apartado 11, de la LDTA, prevé la exigencia de una licencia específica, a otorgar por la entidad local, para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en establecimientos en que no está permitido su consumo inmediato. El análisis de los criterios que deben ponderarse para la concesión de la licencia,[18] indica que la razón imperiosa de interés general que justifica la exigencia de esta licencia es la protección del medio ambiente, fundamentalmente la protección contra la contaminación acústica.

7. Conclusiones

1. Tras la reforma operada a través de la LES en el ámbito de las licencias locales, existen dos regímenes diferentes en cuanto al control preventivo de actividades: uno aplicable exclusivamente a las actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley Paraguas, y otro aplicable a las restantes actividades.

2. El concepto de licencia local de actividad hace referencia a las exigencias que la normativa establece para el acceso y ejercicio de actividades económicas concretas, pero no parece incluir, tal y como ocurría en la DS, la normativa de efectos generales, que debe cumplir tanto un empresario como un particular, y donde se incluye el urbanismo o las normas de tráfico rodado.

3. No obstante, aun considerando que el nuevo artículo 84 bis también incluye en su ámbito de aplicación las licencias de obra, su mantenimiento vendría justificado por razones de seguridad pública, y en ocasiones de salud pública y de protección del patrimonio histórico-artístico.

4. En consecuencia, las licencias locales de actividad a las que se refiere el artículo 84 bis son, por un lado, las que controlan aspectos medioambientales, de salubridad o de seguridad (las antiguas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas), que, en una primera aproximación, están justificadas en la protección del medio ambiente, la seguridad y la salud públicas, y, por otro, las "licencias de actividades inocuas", es decir, las exigidas para el acceso o ejercicio de aquellas actividades que, a pesar de no afectar potencialmente al medio ambiente, la salubridad o la seguridad, se sujetan a este régimen de control previo. Estas últimas no parecen compatibles con el artículo 84 bis.

5. El Ayuntamiento de Madrid, a través de la OGLUA y de la Ordenanza ómnibus, ya ha realizado una depuración de las actividades en que es exigible la licencia municipal, introduciendo las comunicaciones previas para la implantación, modificación o cambio de actividad –en general, para actividades inocuas–, con obras o sin obras, que no precisen proyecto técnico y no se encuentren relacionadas en el Anexo II de la OGLUA, y sustituyendo diversas licencias por comunicaciones previas o declaraciones responsables.

6. Las autorizaciones para el aprovechamiento especial o privativo del dominio público también están permitidas (sin límite alguno) por el precepto aludido.

7. Se puede hablar de un cierto solapamiento de licencias que persiguen proteger intereses generales, si no idénticos, sí muy similares. No obstante, al estar todas estas licencias integradas en un procedimiento único, desde la perspectiva del administrado no se le exige realizar más trámites por esta cuestión. Por otro lado, todas ellas están previstas en la legislación autonómica, por lo que la iniciativa para simplificar el sistema debe partir, en su caso, de la propia Comunidad de Madrid.

8. Con anterioridad al 7 de marzo de 2012, el Ayuntamiento de Madrid deberá adoptar un acuerdo en el que concrete en qué supuestos se mantiene la "licencia local de actividad", mencionando expresamente las razones imperiosas de interés general que justifican su

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."

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local

pervivencia. No obstante, el sistema de licencias madrileño que se ha expuesto viene regulado en primer término por leyes autonómicas (fundamentalmente la LS y la LEPAR), por lo que corresponde a la Comunidad de Madrid adoptar las decisiones que procedan respecto del mantenimiento, supresión o sustitución de las licencias referidas.

Finalmente debe apuntarse que el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011 al que hacíamos referencia más arriba, bajo el título "Silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa", ha establecido los supuestos en los que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo requieren en todo caso de un acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa, precisando, además, que en todos estos supuestos el silencio administrativo tendrá carácter negativo. Este nuevo precepto, que el Real Decreto-ley declara básico al amparo del artículo 149.1.1.ª y 18.ª de la Constitución, exige efectuar una nueva valoración sobre su incidencia en los procedimientos urbanísticos. En principio, la norma exige que determinados actos de construcción, transformación, edificación y uso del suelo se intervengan a través de un control administrativo previo, correspondiendo únicamente al legislador autonómico decidir sobre qué tipo de control preventivo es el más adecuado. ■

En Madrid, a 15 de julio de 2011.

Cuadernos de Derecho Local (QDL)
ISSN: 1696-0955, núm. 26, junio de 2011, p. 193-207
Fundación Democracia y Gobierno Local