

El urbanismo como forma de intervención administrativa. Especial referencia al caso gallego con la Ley 9/2013

Urbanism as a way of administrative intervention. Special reference to the Galician case with the Law 9/2013

ANTÍA PENA DORADO

Secretaria de entrada de Ayuntamiento

Sumario: 1. Introducción: formas de actividad administrativa y concepción tradicional de las formas de intervención de los entes locales. 2. Principales novedades introducidas por la Directiva 2006/123/CE en las formas de intervención administrativa. 3. Especial referencia al caso gallego. 3.1. Análisis del sistema urbanístico con carácter previo a la aprobación de la Ley 9/2013. 3.2. La nueva Ley 9/2013. 4. Bibliografía.

Resumen: Las fórmulas clásicas de intervencionismo local, han sufrido un gran cambio con la aprobación de la Directiva de Servicios, en la que se configura el paso de un control a priori por parte de la administración, a un control ex post, con mecanismos como son la declaración responsable y comunicación previa, que han supuesto un importante cambio en las relaciones entre las entidades locales y sus administrados. En la comunidad autónoma gallega la adaptación normativa se produce con la Ley 9/2013.

Palabras clave: Directiva, intervención, declaración responsable, comunicación previa, Galicia.

Abstract: The classic formulas local interventionism, have undergone a major change with the approval of the Services Directive, in which the passage of a priori control by the administration set, an ex post control mechanisms as are the responsible reporting and prior communication, which have been a major change in relations between local authorities and managed. In the Galician autonomous community normative adaptation it occurs with Law 9/2013.

Key words: Directive, intervention, responsible statement, prior notification, Galicia.

1. Introducción: formas de actividad administrativa y concepción tradicional de las formas de intervención de los entes locales

Dentro del estudio de la actividad administrativa cobra gran importancia su división, como puso de manifiesto la clásica trilogía formulada por Jordana de Pozas, que diferenciaba entre actividad de policía, fomento o servicio público¹. División por otra parte, a la que responde la estructura del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto del 17 de junio de 1955.

En este sentido, Jordana de Pozas señala que "para lograr la satisfacción de las necesidades generales se utilizan una gran variedad de medios que pueden agruparse en cuatro grupos o modos: legislación, policía, fomento y servicio público"². Sin embargo, conviene tener presente que si se requiere algún tipo de actividad administrativa para el cumplimiento de las normas establecidas por vía legislativa, dicha actividad se incardinaría en cualquiera de las tres categorías antes expuestas.

¹ Vid. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p.282.

² Vid. JORDANA DE POZAS, Luis. "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", *Revista de estudios políticos*, 48, 1949, p.42.

Con respecto a la actividad de policía, se define según Garrido Falla "como el conjunto de medidas coactivas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública"³, término que por otro lado es reconducible a la idea de la intervención administrativa condicionando o restringiendo la esfera de la actividad de los administrados.

Con la aprobación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en el año 1955, se observa como el legislador abandona el término de policía a favor del de intervención administrativa en la actividad privada. Pues bien, el urbanismo como tal, se configura como una de las materias en las que la Administración podrá intervenir según el RSCL, cuyo artículo 1 indica que: "Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

1º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

2º En materia de subsistencias, además, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores.

3º En el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados.

4º En los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa.

5º En los demás casos autorizados legalmente y por los motivos y para los fines previstos".

Esta intervención administrativa siempre implica una limitación o restricción en la esfera particular del administrado, por lo que la misma habrá de garantizar el respeto de ciertos límites o presupuestos a la hora de ejercitarse, que pueden observarse ya en el propio texto del Reglamento de Servicios del año 1955 en sus artículos 2⁴, 3⁵, 4⁶ y 6⁷.

Del tenor literal de estos artículos se desprenden principios que actualmente recoge la Constitución Española en sus artículos 14 y 106, como son el principio de igualdad ante la ley, la responsabilidad administrativa, así como el de proporcionalidad y congruencia; principios que más tarde abandonaron el carácter reglamentario con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Garantizando el respeto de los citados principios en el ejercicio de la acción administrativa, tradicionalmente el RSCL recogía una clasificación de los modos de intervención en la esfera particular en su artículo 5, siendo los siguientes: Ordenanzas,

³ Vid. GARRIDO FALLA, Fernando. "Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas", *Revista de Administración Pública*, 28, 1959, p.11.

⁴ Artículo 2: "La intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ajustará, en todo caso, al principio de igualdad ante la ley".

⁵ Artículo 3: "1. La intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren.

2. Excepcionalmente, y cuando por no existir otro medio de mantener o restaurar el orden hubiere de dirigirse la intervención frente a quienes legítimamente ejercieren sus derechos, procederá la justa indemnización".

⁶ Artículo 4: "La competencia atribuida a las Corporaciones Locales para intervenir la actividad de sus administrados se ejercerá mediante la concurrencia de los motivos que la fundamentan y precisamente para los fines que lo determinen".

⁷ Artículo 6: "1. El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen.

2. Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual".

Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno; licencias y, finalmente, Órdenes individuales.

Estos mecanismos fueron recogidos igualmente por el legislador básico estatal en el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y por el legislador autonómico gallego en el artículo 286 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. Clasificación que se verá modificada por dos nuevas aportaciones como son la declaración responsable y la comunicación previa que surgen como resultado de la Directiva 2006/123/CE.

Trasladados estos mecanismos de intervención a la esfera del urbanismo, debe constatarse la gran importancia que cobran los dos últimos modos de intervención mencionados; esto es, las licencias y las Órdenes individuales, que se emplean para intervenir en la edificación o uso del suelo. En materia urbanística se parte de la idea inicial del plan, siendo el desarrollo o ejecución material del mismo donde se centra esta intervención administrativa, bien sea en la edificación bien sea en el uso del suelo.

De este modo, el primer medio de intervención del que dispone la administración es la licencia, puesto que el particular con carácter previo a realizar una acción que afecte al suelo, al vuelo o al subsuelo, ha de obtener la preceptiva autorización administrativa.

Sin embargo, al lado de las licencias surge otra figura denominada órdenes de ejecución, en el que la intervención administrativa no se justifica por la solicitud del administrado sino en aras del interés general, obligando al particular a ejecutar una determinada actuación.

Teniendo en cuenta la distribución competencial ya prevista en el artículo 25.2 de la Ley de las Bases del Régimen Local, para su estudio se atenderá a la legislación autonómica correspondiente y supletoriamente a la legislación estatal. En el caso gallego esta competencia viene atribuida en el artículo 27.3⁸ del Estatuto de Autonomía de Galicia, mientras que la estatal se recoge en el artículo 149.1.1⁹, 8¹⁰, 13¹¹, 18¹² y 23¹³ de la Constitución Española.

La comunidad autónoma de Galicia ha aprobado la actual Ley 2/2016, del suelo de Galicia y la Ley 9/2013, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, que se conjugará con el RDL 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

2. Principales novedades introducidas por la Directiva 2006/123/CE en las formas de intervención administrativa

Como se ha adelantado anteriormente, el urbanismo ha sido y es una materia donde la Administración local ha manifestado claramente sus sistemas de intervención administrativa, ya que competencialmente siempre se ha reconocido a los entes locales potestades en materia de urbanismo, teniendo en cuenta la legislación sectorial autonómica y

⁸ Artículo 27.3: "Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda".

⁹ Artículo 149.1.1º: "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

¹⁰ Artículo 149.1.8º: "Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan".

¹¹ Artículo 149.1.13º: "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

¹² Artículo 149.1.18º: "Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas".

¹³ Artículo 149.1.23º: "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias".

supletoriamente la estatal. El artículo 84.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local o el artículo 8 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, preveía claramente que "las corporaciones podrán sujetar a sus administrados al deber de obtener previa licencia en los casos previstos en la Ley, el presente Reglamento u otras disposiciones de carácter general".

Sin embargo, la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior¹⁴, ha supuesto un cambio sustancial en la concepción tradicional de los modos de intervención administrativa en la esfera particular en el mundo local, pues supone el paso de un sistema en el que el administrado, para el ejercicio de un derecho estaba sometido a la obtención previa de licencia o autorización, a uno en el que se recojan supuestos en los que se baraje la ausencia de necesidad de la misma.

Siguiendo a Villalba Pérez, la Directiva de servicios vincula a los tres niveles de gobierno. Esta autora dice textualmente que "en concreto las entidades locales en el ámbito de sus responsabilidades quedan sujetas al cumplimiento de las siguientes obligaciones: a) Eliminación de obstáculos y restricciones al establecimiento y prestación de actividades de servicios, excepto en los casos expresamente admitidos y justificados; b) Clarificación y simplificación de procedimientos con el objetivo de agilizar trámites evitando retrasos, costes y restricciones. Se impone la tramitación por medios electrónicos. c) Articulación de un sistema de ventanilla única para que los prestadores puedan llevar a cabo todos los trámites necesarios en el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo un único punto de contacto por vía electrónica, que servirá también como punto de información a los prestadores y usuarios. d) Cooperación con las demás Administraciones a efectos de información, control, inspección e investigación, con el fin de garantizar la supervisión tanto de los prestadores como del servicio en sí"¹⁵.

La mencionada Directiva introduce importantes cambios en la llamada actividad de policía, pues si hasta ese momento la misma se agotaba en la producción de normas de carácter general o en el dictamen de actos concretos que se imponían a los particulares para que sus actividades estuvieran sometidas a previa autorización, ahora, simplificando la exposición, dependerá de la voluntad del administrado ante la Administración¹⁶.

La Directiva ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que se limita a reproducir las disposiciones de la Directiva, así como mediante la Ley 25/2009, de 22 de noviembre, también conocida como Ley Ómnibus, que introduce importantes modificaciones en numerosas leyes, alrededor de cincuenta, teniendo mayor incidencia, por lo que respecta al ámbito local, las modificaciones sufridas en la Ley de Bases del Régimen Local; la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales modificado por el RD 2009/2009¹⁷.

¹⁴ Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y el Consejo, de 12 de diciembre de 2006, conocida comúnmente como Directiva Bolkenstein, en honor al comisario europeo que la propuso y defendió.

¹⁵ Vid. VILLALBA PÉREZ, Francisca. "Nuevo marco jurídico para la gestión pública local", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 12, 2010, pp.182-183.

¹⁶ Vid. SOCIAS CAMACHO, Joana María. "El nuevo modelo de intervención Administrativa en el ámbito local", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, 2013, p.214.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. "Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable", *Revista catalana de dret públic*, 42, 2011, pp.89-95.

¹⁷ Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo. "Repercusiones económicas de la reforma del sector servicios. En especial, su impacto en el sector del comercio", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 12, 2010, pp.445-468.

En palabras de Muñoz Machado, "nunca una directiva comunitaria había tenido tanta ambición regulatoria, ni había afectado de modo tan general a las prácticas administrativas de los Estados miembros"¹⁸.

Esta importante reforma legislativa va encaminada a la restricción de la licencia municipal como técnica de intervención, recogiendo el legislador en el artículo 84 bis de la LBRL o 71 bis de la LRJPAC, siendo sustituido por el artículo 69 de la Ley 39/2015, y que supone la aparición en la práctica administrativa de dos nuevos instrumentos como son la declaración responsable o comunicación previa, que se complementarán en todo caso con un control a posteriori ejercido por la misma, suponiendo la desaparición sólo de aquellos "régimenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que ésta comporta" (considerando 42), es decir, los abusivos e innecesarios.

La decisión del mantenimiento o no de un control previo para el ejercicio de actividades no se ejercerá de forma arbitraria, sino que garantizará que se ajusten a razones objetivas, no discriminatorias, transparentes y justificadas por una razón imperiosa de interés general¹⁹.

Destáquense los dos nuevos instrumentos creados por la Directiva de Servicios. Tras la reciente entrada en vigor de la Ley 39/2015, la regulación existente en la Ley 30/1992 ha sido derogada, pasando a ser sustituida por el artículo 69, que se manifiesta en idénticos términos que su predecesora y los define como se señala a continuación.

En el apartado 1 del citado artículo se define la declaración responsable como "el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio".

En su apartado 2 se define la comunicación previa como "aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho".

De una primera lectura de dicho precepto parece que la diferenciación entre estos instrumentos no está clara. Según López Menudo, el estudio de la diferenciación de ambas

¹⁸ Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago. "Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios". *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Círculo de Empresarios, 2009, p.301.

¹⁹ Doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea expuesta en su Sentencia de 22 de enero de 2002, que se sintetiza así en su apartado 43: "Para comprobar si una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal respeta el principio de proporcionalidad, el órgano jurisdiccional remitente debe, en particular, tener en cuenta las siguientes consideraciones: - para que un régimen de autorización administrativa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a dichas libertades fundamentales, dicho régimen debe, en cualquier caso, basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que ésta no pueda autorizarse de manera arbitraria; - no puede considerarse necesaria para alcanzar el objetivo perseguido una medida adoptada por un estado miembro que, esencialmente, duplica los controles ya efectuados en el marco de otros procedimientos, bien en ese mismo estado, bien en otro estado miembro; - un procedimiento de autorización previa sólo es necesario si se considera que el control a posteriori es demasiado tardío para que su eficacia real quede garantizada y para permitirle alcanzar el objetivo perseguido; - un procedimiento de autorización previa no puede ser considerado conforme con los principios fundamentales de la libre circulación de mercancías y de la libre prestación de servicios si, por su duración y por los gastos desproporcionados que se genera, puede disuadir a los operadores de llevar adelante su proyecto".

figuras se puede centrar en tres grandes bloques²⁰: desde un punto de vista del objeto, con la declaración responsable el particular puede ejercitar un derecho o facultad, en el sentido más amplio de la palabra, pudiendo tener la misma un efecto declarativo para su ejercicio o meramente confirmatorio de un derecho preexistente, dando la sensación de que la misma viene a sustituir a la antigua autorización administrativa. Con respecto a la comunicación previa, se circunscribe al ejercicio de un derecho o actividad, pudiendo referirse a un derecho que ya se encuentra reconocido, previa autorización, o a una situación donde opera la libertad absoluta, siendo simplemente "una carga para poder actuar fáctica o materialmente". Sin embargo, de un análisis de la legislación autonómica de desarrollo, se aprecia como vienen atribuyendo funciones a la comunicación previa que por ley corresponderían a la declaración responsable²¹.

Desde el punto de vista de lo aportado por el interesado, con la declaración responsable se parte de una situación totalmente regular en el que el administrado cumple y está facultado en cualquier momento a aportar la documentación probatoria de lo que declara, mientras que con la comunicación previa el particular facilita a la administración sus datos identificativos, variando la documentación y requisitos exigidos en función de lo que diga la ley para cada supuesto.

Finalmente, otro punto que ayuda en el estudio de ambas figuras es la presunción de veracidad de los datos que se facilitan en una y otra. Así, en la declaración responsable se exige del interesado que proclame la autenticidad de lo declarado, cuestión que no sucede con la comunicación. Sin embargo, a diferencia de lo que podría pensarse, el legislador prevé un idéntico tratamiento para ambas figuras en caso de inexactitud, falsedad u omisión²².

3. Especial referencia al caso gallego

3.1. Análisis del sistema urbanístico con carácter previo a la aprobación de la Ley 9/2013

Como punto de partida conviene analizar si las actuaciones urbanísticas tras la aprobación de la Directiva Bolkenstein están incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Por un lado, un sector de la doctrina entiende que las licencias de obras, en su sentido más amplio, se excluyen del ámbito de aplicación de la misma, fundamentando su opinión en el considerando 9 de la Directiva, estableciendo que el objeto solo se aplica al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, pero no a "normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción".

²⁰ Vid. LÓPEZ MENUDO, Francisco. "La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa", *Revista española de la función consultiva*, 14, 2010, pp.126-131.

²¹ Cataluña, Decreto-Ley 1/2009, Equipamiento comercial; Ley 20/2009, Control Ambiental; Decreto 30/2010, Seguridad industrial (ejercer la profesión de instalación, mantenimiento, reparación... de productos industriales; actuar en la reparación de vehículos automóviles); Decreto 37/2010 (instalación de salones recreativos). Comunidad Valenciana, Decreto 52/2010 (sistema de acceso provisional a la actividad mientras se tramita la licencia); Decreto 63/2010 (para la inscripción en un Registro que permite el ejercicio de la actividad). Galicia, Ley 1/2010 (establecimientos veterinarios, residencias caninas y felinas; comercialización de bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de Galicia), Ley 9/2013 (del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia), Ley 2/2016 (del Suelo de Galicia); Región de Murcia, Ley 12/2009 (registro de ventas a distancia).

²² Artículo 69.4 de la Ley 39/2015: "La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar".

Sin embargo, dicha postura es rebatible al ver que la propia Directiva, en su considerando (40), establece que para poder exigir autorización previa y no declaración responsable o comunicación previa, dicha exigencia ha de fundamentarse en razones imperiosas de interés general. "El concepto de 'razones imperiosas de interés general' al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria"²³.

De su lectura se desprende como la propia directiva incluye dentro de su ámbito de aplicación la protección del medio ambiente y urbano, incluida la planificación urbana y rural, al reconocer que son ámbitos donde es exigible la autorización previa por parte de la Administración. Hecha esta matización, centrando estas líneas en el urbanismo como forma de intervención, dicha competencia se ejercerá por las entidades locales de conformidad con la legislación básica estatal y sectorial autonómica.

Tradicionalmente, el urbanismo gallego venía reconociendo como formas de intervención las licencias urbanísticas que agrupaban numerosas materias, existiendo así las licencias de obras propiamente dichas para actos de construcción, ocupación o edificación o uso del suelo o subsuelo; las licencias de primera utilización; las licencias de actividad clasificada o de apertura, suponiendo estas dos últimas conjugar la normativa urbanística con la medioambiental.

La comunidad autónoma gallega carecía de una regulación común para este tipo de licencias que suponía articular la normativa urbanística presente en la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, con el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales para el caso de actividades inocuas y el Decreto 133/2008, o en el caso de los espectáculos públicos con un reglamento estatal de 1982 o un catálogo aprobado por Decreto de la Xunta.

Así, un ejemplo de lo anteriormente expuesto es el artículo 6 de la Ley 7/2009 que, con carácter general, exige licencia municipal para la apertura de todo establecimiento comercial sometida al ámbito de aplicación de la Ley 10/1998, de comercio interior de Galicia, estando excluidas de la licencia municipal de apertura o actividad, el ejercicio en establecimientos de profesiones liberales y los servicios de mantenimiento y reparación, siempre que en este último caso no estén sometidos al procedimiento de incidencia ambiental, de acuerdo con los anexos I y III del mencionado Decreto nº 133/2008 de Galicia.

Teniendo en cuenta la entrada en vigor de la Directiva de Servicios y la normativa estatal de transposición dictada al efecto, parece claro que las diferentes previsiones contenidas en la normativa sectorial autonómica contradecían lo previsto en las leyes

²³ Vid. TABOAS BENTANACHS, Manuel. "La proyección 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, en los ámbitos urbanístico y medioambiental", *Cuadernos de derecho local*, 23, 2010, pp.61-77.

17/2009 y 25/2009, lo que conlleva su práctica inaplicación en esta comunidad autónoma con respecto a la actividad "comercial", con independencia de su tamaño, dimensiones, productos y carácter "inocuo".

Un primer intento de superar esta situación se produjo con la Ley 1/2010, de 11 de febrero, que liberalizó el sector en relación a las actividades feriales y servicios turísticos. Sin embargo, la misma resulta insuficiente, haciéndose necesario una nueva ley que contemple todo este cambio normativo y, respetando siempre en todo caso la autonomía local, regulase los supuestos en que es exigible la licencia y los casos en que lo es la comunicación previa o declaración responsable²⁴.

3.2. La nueva Ley 9/2013

La entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, supuso un cambio cualitativo en las formas de intervención en el ámbito urbanístico, pues supuso el establecimiento de un régimen único de las actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de actividad, dando cumplimiento al artículo 41 de la Ley de Economía Sostenible, el cual establece que el ejercicio de actividades con carácter general no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Esto supone modificar la regulación de las licencias de obra, estableciendo un régimen general que será el de la comunicación previa con una reserva de licencia para aquellos casos en los que la normativa estatal así lo prevea²⁵.

El artículo 23 de la Ley 9/2013 "suprime con carácter general la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial". De esta forma, el artículo 24 regula el régimen de comunicación previa: "Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/as interesados/as presentarán ante el ayuntamiento respectivo comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán la siguiente documentación acreditativa (...)".

A la vista de estos artículos ya se pone de manifiesto el cambio paradigmático del modelo intervencionista de los entes locales, pues frente a la concepción tradicional de que todo está sometido a autorización previa, con la nueva Ley 9/2013 se otorga un papel primordial a los interesados como sujetos activos en la tramitación del expediente, que serán en muchos casos los encargados de impulsarlo, puesto que se aplicará el régimen general de la comunicación.

Por lo tanto, la intervención administrativa en la esfera urbanística atenderá, por un lado, a lo previsto en la Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia y, por otro lado, a la reciente Ley 2/2016 del Suelo de Galicia, que en su artículo 142.3 establece el régimen general de comunicación previa para aquellos supuestos en los que no se establezca reserva legal a favor de la licencia²⁶, y que ya adelantaba su

²⁴ Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos. "Reflexiones sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2010, pp.1-14.

²⁵ Punto 8 de la Exposición de Motivos de la Ley 9/2013.

²⁶ Del artículo 142.2 de la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia, se desprende que se exige licencia para: "a) Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, con arreglo a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación. b) Las intervenciones en inmuebles declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos. c) Las demoliciones, salvo las derivadas de resoluciones de expedientes de restauración de la legalidad urbanística. d) Los muros de contención de tierras, según se establezca reglamentariamente. e) Los grandes movimientos de tierras

predecesora Ley 9/2002, en su artículo 195.5 bis²⁷ por la modificación operada por la Ley 8/2012 de vivienda de Galicia.

De la lectura de los anteriores preceptos se desprende que en Galicia se aplicará el régimen de la comunicación previa para las actividades inocuas y para las obras "menores", desapareciendo de este modo las licencias de actividad, apertura, instalación o funcionamiento. Igualmente, una de las principales novedades introducidas por la Ley 2/2016 es recoger en su artículo 146 el procedimiento de tramitación de las comunicaciones previas.

Finalmente, con respecto a las actividades sometidas a incidencia ambiental, la regulación se vuelve más laxa al prever que toda tramitación se inicie con una comunicación previa y, además, unifica la normativa, ya que la Disposición Derogatoria Segunda de la Ley deroga el Decreto 133/2008, pasando a ser el único instrumento aplicable para dicha materia y regulando los diferentes procedimientos en los artículos 31 a 38, recogiendo también en el Anexo II las actividades sometidas a incidencia ambiental²⁸.

Como punto final al análisis de las novedades introducidas por la Ley 9/2013, debe hacerse un inciso en la regulación referente a la apertura de establecimiento y organización de espectáculos públicos y actividades recreativas, que se regula en los artículos 40 a 46 de la misma, pues aunque la intención del legislador sigue siendo flexibilizar la tramitación de este tipo de procedimientos, generalizando el uso de la comunicación previa, los supuestos en los que se establece la reserva legal a favor de la licencia y autorización, quizá sea, a mi juicio y desde el punto de vista práctico de la aplicación administrativa de la misma, uno de los puntos más polémicos.

Ello es así porque en el artículo 41.c prevé la exigencia de licencia para: "La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles", y en el caso de darse este supuesto habrá que estar a la tramitación prevista en el artículo 42.2: "Junto con la solicitud de la licencia, quien ostente la titularidad o las personas encargadas de la organización deberán presentar la siguiente documentación:

a) Proyecto técnico, entendido como el conjunto de documentos que definen las actuaciones a desarrollar, con contenido y detalle que permita a la Administración conocer el objeto de ellas y determinar su ajuste a la normativa urbanística y sectorial aplicable. El proyecto que se presente incluirá el contenido mínimo previsto por la normativa sobre prevención y seguridad en materia de incendios, deberá estar firmado por el/la técnico/a competente y deberá contener los datos y requisitos de la normativa específica sobre edificación, prevención y control ambiental que sean de aplicación a los proyectos constructivos y de actividades.

b) Plan de emergencia, plan de autoprotección, memoria de movilidad o estudio de evaluación de la movilidad generada, estudio de impacto acústico y dispositivo de asistencia sanitaria, redactados de conformidad con la normativa vigente, y siempre que sus contenidos no se hayan incorporado al proyecto técnico a que hace referencia el apartado anterior.

y las explanaciones. f) Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de terrenos en cualquier clase de suelo, cuando no formasen parte de un proyecto de reparcelación; g) La primera ocupación de los edificios. h) La implantación de cualquier instalación de uso residencial, ya sea provisional o permanente. i) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derivase de la legislación de protección del dominio público".

²⁷ Artículo 195.5 bis de la LOUGA: "Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud".

²⁸ Vid. PENSADO SEIJAS, Alberto. "Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica (Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia)", *Revista Galega de Administración Pública*, 46, 2013, pp.61-101.

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

d) Documentación requerida por la normativa sobre ruidos, calentamiento, contaminación acústica, residuos y vibraciones y, en todo caso, la que determine la normativa sobre prevención y control ambiental según corresponda en función de las características del establecimiento y de las actividades a desarrollar en el mismo.

e) Documento acreditativo de la designación, por quien solicite la licencia, de la persona que debe asumir la responsabilidad técnica de la ejecución del proyecto y que debe expedir la certificación que acredite la adecuación del establecimiento a la licencia otorgada, en el que ha de constar el nombre, la dirección y la titulación y habilitación profesional de la persona designada.

f) La solicitud de licencia urbanística, en su caso, acompañada por la documentación requerida por la normativa urbanística.

g) Cualquier otra documentación que le sea solicitada por el ayuntamiento competente”.

Teniendo en cuenta que en la práctica este artículo viene a referirse a la totalidad de festejos que se celebran en Galicia y, ante la falta de desarrollo reglamentario de esta ley, parece que continuaría vigente el reglamento estatal de 1982²⁹, lo cual implicaría el cumplimiento de grandes cargas para el particular, lo que es, a juicio de la que suscribe, contradictorio con el espíritu de esta ley, que intenta que la intervención de la Administración sea cada vez menor.

La Xunta de Galicia, a través de Vicepresidencia y la Consellería de Vicepresidencia, Administraciones Públicas e Xustiza, intentando paliar dicho efecto sacó una circular en relación a las autorizaciones municipales para verbenas y fiestas populares, reduciendo estos requisitos. Sin embargo, sigue siendo necesario un desarrollo reglamentario de esta Ley.

A la vista de lo expuesto, se observa una tendencia al cambio en las relaciones Administración-administrado, donde queda patente el cambio a favor de un control a posterior y no previo por parte de ésta, siendo necesario en todo caso la colaboración del particular que influirá en impulsar el procedimiento.

4. Bibliografía

- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. “Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable”, *Revista catalana de dret públic*, 42, 2011.
- GARRIDO FALLA, F. “Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, 28, 1959.
- JORDANA DE POZAS, L. “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, *Revista de estudios políticos*, 48, 1949.
- LÓPEZ MENUDO, F. “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista española de la función consultiva*, 14, 2010.
- MUÑOZ MACHADO, S. “Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios”. *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios: Libro Marrón*, Círculo de Empresarios, 2009.
- PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- PENSADO SEIJAS, A. “Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica (Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia)”, *Revista Galega de Administración Pública*, 46, 2013.

²⁹ Real Decreto 2816/1982, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

- PÉREZ GONZÁLEZ, C. "Reflexiones sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2010.
- RIVERO ORTEGA, R. "Repercusiones económicas de la reforma del sector servicios. En especial, su impacto en el sector del comercio", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 12, 2010.
- SOCIAS CAMACHO, J. M. "El nuevo modelo de intervención Administrativa en el ámbito local", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, 2013.
- TABOAS BENTANACHS, M. "La proyección 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, en los ámbitos urbanístico y medioambiental", *Cuadernos de derecho local*, 23, 2010.
- VILLALBA PÉREZ, F. "Nuevo marco jurídico para la gestión pública local", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 12, 2010.