

**ASUNTO: ACTIVIDADES**

*Diversas Cuestiones relativas al libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*

167/10

FC

\*\*\*\*\*

**INFORME****II. LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio (LACS)

Se plantean diversas cuestiones relativas al libre acceso de las actividades de servicio y su ejercicio, contenidas todas ellas en la reciente Ley 17/2009, ley que supuso la necesaria transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2006/123CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, llamada Directiva de Servicios. Cuestiones, por otra parte, cuya respuesta en su mayoría se encuentran en el Modelo de Ordenanza municipal de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuya aprobación recomendamos a todos los Ayuntamientos de la provincia mediante escrito del Sr. Diputado de este Servicio de diciembre pasado . El texto de la referida ordenanza y los tramites para su aprobación se encuentran en nuestra página web [www.dip-badajoz.es/municipios/sael](http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael)



### III. FONDO DEL ASUNTO.

#### **PRIMERA CUESTIÓN: En qué consiste el régimen de autorizaciones**

El artículo 3 de la LACS define la 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. Por su parte el artículo 5 de la citada Ley regula el régimen de autorizaciones, configurándolo como un sistema excepcional.

Así, en la mencionada Ordenanza municipal de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al respecto se dice:

#### **CAPITULO II.- REGIMEN DE AUTORIZACIONES DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS.**

##### **Artículo 4. Principios Generales.**

1. El Ayuntamiento podrá intervenir la actividad de la ciudadanía 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 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, se estará a lo dispuesto en esta Ordenanza y en cualquier caso a lo establecido en la citada Directiva.
- c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable.
- 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. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes y preceptivas licencias de este Ayuntamiento, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.

3. El Ayuntamiento, en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas, cuando establezca medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exija el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberá 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.

##### **Artículo 5. Régimen de autorización.**



1. La normativa municipal reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma **no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente** y siempre que concurren las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ordenanza que establezca dicho régimen:

a) *No discriminación:* que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad, lugar de nacimiento, residencia o empadronamiento o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.

b) *Necesidad:* que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 3.11 de esta Ordenanza.

16

c) *Proporcionalidad:* que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos, y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

2. De acuerdo con lo anterior, se entiende que concurren estas condiciones en las autorizaciones, licencias y concesiones que se establezcan para los aprovechamientos especiales u ocupaciones del dominio público, mientras legalmente no se disponga lo contrario.

3. El Ayuntamiento velará por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo que podrá comprobar, verificar e investigar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.

## **SEGUNDA CUESTIÓN: En qué consiste el régimen de comunicación previa.**

En particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad.

Con ello se promueve un efecto positivo para la actividad económica, por cuanto las limitaciones a la eficacia territorial de las comunicaciones, declaraciones responsables y autorizaciones, suponen una carga adicional para los prestadores que limita su movilidad geográfica y crecimiento.

Sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o físicos o por limitaciones de las capacidades técnicas a utilizar en el desarrollo de la actividad. En estos casos habrá que seguir un procedimiento concurrencial que garantice la imparcialidad y transparencia.



En concreto, el artículo 5 de la Ley 17/2009, establece:

*Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.*

Asimismo y a este respecto, la Ley 25/2009, modifica la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del siguiente tenor:

*Artículo 71 bis. Declaración responsable y comunicación previa.*

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

*Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.*

*2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.*

*3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.*

*4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de*



*las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

*Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.*

*5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica*

Por su parte, en la Ordenanza municipal de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se contiene el siguiente texto:

***Artículo 6. Régimen de declaración responsable o comunicación previa.***

*1. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la normativa correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación que tenga atribuido el Ayuntamiento.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad, cuando la normativa correspondiente lo prevea expresamente.*

*2. El régimen de declaración responsable y comunicación relativos al ejercicio de un derecho o al inicio de una actividad, deberá regularse de manera expresa, de acuerdo a lo establecido en esta Ordenanza y en cualquier caso en la Directiva 2006/1 23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006.*

*3. A los efectos de esta Ordenanza se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.*

*4. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa y clara en la correspondiente declaración responsable.*

*5. Se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento del Ayuntamiento, hechos o elementos relativos al ejercicio de un derecho o al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma y*



*acompañándola, en su caso, de cuantos documentos sean necesarios para su adecuado cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.*

*6. La inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa implicará la nulidad de lo actuado, impidiendo desde el momento en que se conozca, el ejercicio del derecho o actividad afectada, sin perjuicio de las responsabilidades, penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

*7. Asimismo, la resolución que declare tales circunstancias, podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al ejercicio del derecho o actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello en los términos establecidos en las normas sectoriales que resultaran de aplicación.*

*8. Los correspondientes modelos de declaración responsable y de comunicación previa, se mantendrán permanentemente publicados en la web municipal y en la Ventanilla única regulada en los artículos 18 y 19 de esta Ordenanza, pudiéndose en todo caso, presentarse por vía electrónica.*

### CUESTIÓN TERCERA: ES NECESARIO TRAMITAR ALGÚN EXPEDIENTE PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ACTIVIDAD ?

La Ley 17/2009 no suprime ni deroga precepto alguno con la necesaria tramitación de expediente administrativo para la concesión de licencias para ejercicio de actividades afectadas por la Directiva de Servicio, aunque sí regula algunos aspectos que afectan con carácter general a este tipo de expedientes.

Así, en su artículo

**Artículo 17.** *Simplificación de procedimientos.*

*1. Las Administraciones Públicas revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar su simplificación.*

*2. Asimismo, a los efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, las autoridades competentes aceptarán los documentos procedentes de otro Estado miembro de los que se desprenda que se cumplen tales requisitos.*

*3. En el caso de documentos emitidos por una autoridad competente ya sea en España o en otro Estado miembro, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública. No obstante, la*



*autoridad competente podrá recabar de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado.*

*4. Todos los procedimientos y trámites que supeditan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se podrán realizar electrónicamente y a distancia salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio*

Por su parte, la Ley 25/2009, modifica la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, añadiendo un nuevo apartado 4 en el artículo 70 bis, con la siguiente redacción

*4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio.*

*Asimismo, las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Las Entidades Locales impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio.*

*Asimismo, la citada Ley 25/2009, da nueva redacción al artículo 84 de la Ley 7/1985, quedando redactado del siguiente modo:*

*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*

Por lo que se refiere al Silencio Administrativo, el artículo 6 contiene el siguiente texto: *"En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de Ley justificadas por razones imperiosas de interés general"*.

Por su parte, la Ley 25/2009 da nueva redacción al artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común:

*Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.*

*1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.*

*Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.*





2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

- a. En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- b. En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

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

Por último, en el Modelo de Ordenanza municipal de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a este respecto se dice:

**Artículo 13 Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.**

1: En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que este Ayuntamiento debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por causas justificadas de interés general o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a los que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

No obstante, cuando se interponga un recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el



*plazo de resolución, el órgano municipal competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.*

*2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso- administrativo que resulte procedente.*

*3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero de este artículo, se sujetará al siguiente régimen:*

*a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.*

*b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por el Ayuntamiento sin vinculación alguna al sentido del silencio.*

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

*En definitiva, y como conclusión sobre esta cuestión, diremos que siempre será preceptivo la tramitación de un expediente administrativo para la concesión de una licencia para el ejercicio de una actividad. Sin embargo, en su tramitación deberá tenerse en cuenta las recientes modificaciones operadas en la normativa y que de forma genérica son las que más arriba se indican.*

**CUESTIÓN CUARTA: EXISTE DISTINCIÓN ENTRE ACTIVIDADES INÓCUAS Y MOLESTAS? ESTÁ DEROGADA TODA LA NORMATIVA ANTERIOR RELATIVA AL ESTABLECIMIENTO DE ACTIVIDADES?**

La Ley 17/2009, de Libre Acceso a las actividades de servicio y su ejercicio no hace distinción a la hora de regular las cuestiones relativas a las actividades de servicio si éstas son inocuas o clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas). Por tanto, al no ser una materia regulada por la citada norma, será de aplicación la específica, es decir, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y el Decreto autonómico 18/2009, de 6 de febrero, por el que se simplifica la tramitación administrativa de las actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente. En el bien entendido caso de que, al no haberse producido hasta la fecha ninguna adaptación de los mismos ni a la Ley 17/2009 ni a la



Directiva de Servicios, los preceptos que contradigan a éstos deberán ser considerados derogados.

Por consiguiente, recomendamos nuevamente la aprobación de esta Ordenanza en tanto se producen las necesarias adaptaciones normativas estatales, autonómicas y de las propias ordenanzas municipales.

Este es el informe del Servicio de Asesoramiento y Asistencia a la EE.LL -Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculante para el Ayuntamiento , que en uso de sus competencias y de la autonomía reconocida constitucionalmente resolverá lo pertinente.

Badajoz, MAYO de 2010