

Universidad Miguel Hernández
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas



Grado en Seguridad Pública y Privada

Curso académico 2024/2025

Trabajo de Fin de Grado

**Reflexiones sobre la declaración responsable y su impacto
en la actividad empresarial. Una comparativa legislativa a
nivel autonómico y los diferentes instrumentos de
intervención ambiental**

Alumno: Rubén Pastor Cartagena

Tutor: Carlos Soler Samper

RESUMEN

En el presente estudio se va a realizar una comparativa entre los distintos instrumentos de intervención ambiental para el inicio de actividades o apertura de establecimientos entre las distintas normativas aplicables a tres comunidades autónomas.

En este estudio comparativo se ha tomado como referencia la normativa aplicable en las comunidades autónomas de Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana en las tres normas principales que regulan la apertura de establecimientos comerciales (Ley 12/2010 de liberalización del comercio, leyes sobre control ambiental y normativa de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos). Aquí se abordan los requisitos para la obtención de los distintos títulos habilitantes, infracciones y sanciones.

La figura principal en la que se basa el trabajo es la declaración responsable, su relación con la actividad empresarial y la responsabilidad de los promotores. Para ello se toman como referencia varias posturas doctrinales de diversos autores, así como sentencias de tribunales. Posteriormente se extraen conclusiones sobre estos extremos y de la comparativa previamente realizada.

Por último se propone un modelo normativo aplicable a nivel nacional con una implicación directa por parte de las comunidades autónomas y de los distintos municipios que la componen, remarcando a estos últimos, las entidades locales, las que deben asumir un mayor compromiso y responsabilidad en materia de inspecciones y controles de las actividades comerciales, industriales y de servicios.

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN.....	2
2.- ANTECEDENTES.....	4
3.- ESTUDIO COMPARATIVO.....	8
3.1.- NORMATIVA REGULADORA EN MATERIA DE COMERCIO Y DETERMINADOS SERVICIOS.....	10
3.1.1.- SANCIONES PECUNIARIAS.....	11
3.1.2.- SANCIONES NO PECUNIARIAS.....	13
3.2.- NORMATIVA SOBRE CONTROL AMBIENTAL.....	14
3.2.1.- Régimen de autorización ambiental integrada.....	16
3.2.2.- Régimen de licencia ambiental.....	17
3.2.3.- Régimen de declaración responsable ambiental.....	18
3.2.4.- Régimen de comunicación de actividades inocuas.....	19
3.2.5.- Inspección y sanciones.....	19
3.2.6.- Normativa aplicable en la Región de Murcia.....	23
3.2.7.- Normativa aplicable en Cataluña.....	28
3.3.- NORMATIVA EN MATERIA ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS.....	31
3.3.1.- LEY SOBRE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	31
3.3.1.1.- Ámbito de aplicación y exclusiones.....	32
3.3.1.2.- La declaración responsable.....	32
3.3.1.3.- Apertura con carácter definitivo.....	35
3.3.1.4.- Personas responsables e infracciones.....	36
3.3.1.5.- Competencia sancionadora.....	39

3.3.2.- NORMATIVA SOBRE ESPECTÁCULOS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS APLICABLE EN LA REGIÓN DE MURCIA.....	40
3.3.2.1.- Régimen de apertura.....	40
3.3.2.2.- Infracciones.....	41
3.3.3.- NORMATIVA SOBRE ESPECTÁCULOS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS APLICABLE EN LA COMUNIDAD DE CATALUÑA.....	42
3.3.3.1.- Ámbito de aplicación.....	42
3.3.3.2.- Competencias de las administraciones y regímenes de intervención.....	43
3.3.3.3.- Contaminación acústica.....	46
3.3.3.4.- Régimen sancionador.....	48
4.- POSTURAS DOCTRINALES SOBRE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE.....	51
5.- CONCLUSIONES.....	59
6.- PROPUESTAS DE MEJORA.....	65
7.- BIBLIOGRAFÍA.....	72

1.- INTRODUCCIÓN.

El sector servicios, tanto a nivel nacional como europeo, es el más importante para la economía, habiendo desarrollado un mayor crecimiento en los últimos años, sin embargo este sector estaba sujeto a una normativa compleja, la cual resultaba inadecuada. Para ello, ha sido necesaria la adecuación de la normativa con el fin de facilitar a los empresarios una simplificación administrativa que les permita una mayor facilidad y agilidad a la hora de iniciar una actividad.

En el ámbito de la apertura de establecimientos, la declaración responsable ha emergido como un mecanismo administrativo de gran relevancia, especialmente para aquellos proyectos que, por su naturaleza, no revisten una complejidad significativa o un impacto considerable en el entorno. Esta modalidad, caracterizada por la presunción de cumplimiento de los requisitos exigibles, ha contribuido a dinamizar la creación de negocios, reduciendo trámites burocráticos y propiciando un marco más ágil y flexible para el ejercicio de actividades económicas.

La apertura de un establecimiento comercial o de servicios implicaba cumplir con una serie de requisitos legales y administrativos, entre los que se encuentra la obtención de la correspondiente licencia o autorización. En este sentido, la declaración responsable se ha convertido en una herramienta fundamental para agilizar y simplificar este proceso, permitiendo a los interesados iniciar su actividad de forma inmediata, en muchos casos, tras su presentación.

La posibilidad de presentar una declaración responsable está sujeta a una serie de condiciones, que varían en función de la actividad y de la normativa aplicable en cada territorio. En general, se puede presentar una declaración responsable para actividades que se consideran de bajo riesgo o impacto.

La declaración responsable presenta una serie de ventajas frente a la obtención de una licencia o autorización de actividad, entre las que se destacan su simplicidad, siendo un proceso más sencillo y ágil; rapidez, permitiendo iniciar la actividad de forma inmediata; y coste, siendo generalmente las tasas por su presentación menores que las sujetas a licencia o autorización.

En el presente trabajo se abordará el procedimiento de inicio de una actividad mediante la figura de la declaración responsable, estudiando sus diferencias con el resto de modelos con el que convive en la actualidad, esto es, comunicación previa,

autorizaciones y licencias, así como su comparativa entre distintas legislaciones a nivel autonómico.

2-. ANTECEDENTES.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) establecía la necesidad de obtener una licencia municipal previa para la apertura de cualquier establecimiento comercial¹. Ésta se otorgaba tras la verificación del cumplimiento de diversos requisitos, como los relativos a la seguridad, la salud pública y el medio ambiente.

Un año más tarde, a nivel autonómico, la Generalitat Valenciana aprobó la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, la cual fue una de las primeras en España en regular la actividad comercial y la implantación de grandes establecimientos comerciales.

La ya derogada Ley 30/1992 (en adelante “Ley 30/1992”), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su texto original no recogía los regímenes de declaración responsable ni comunicación previa para la apertura de establecimientos. Fue la Directiva 2005/29/CE, del Parlamento y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y, posteriormente, 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, las que condujeron hacia una modernización de la regulación del comercio, liberalizando las condiciones del ejercicio de la actividad comercial y la apertura de establecimientos, mediante la eliminación de los obstáculos normativos a la libertad de establecimiento y al ejercicio de la actividad comercial que no se justifiquen en el interés general y que no sean necesarios y proporcionales para alcanzar dicho interés general.

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, fue la que introdujo el artículo 71 bis en la Ley 30/1992, el cual ya contempló los procedimientos de apertura relativos a la declaración responsable y la comunicación previa². En su punto primero recogía la definición de declaración responsable como: “El

¹ Artículo 84 de la LRBRL.

² Artículo 71 bis de la Ley 30/1992.

documento que suscribe el interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos 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.”.

En su segundo punto recoge la definición de comunicación previa, siendo ésta el 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.

Este artículo permite, por tanto, el inicio de una actividad sin la necesidad de obtener una licencia previa por parte el órgano público que correspondiera, debiendo concretar cada normativa más específica los efectos que producirá la presentación de la misma, la cual puede surtir efectos desde el mismo día de su presentación. Queda, por tanto, el control administrativo de las Administraciones Públicas llevándose a cabo a posteriori del inicio de la actividad.

Evidentemente esta misma norma ya recogía -en el mismo artículo, punto cuarto- la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectado en el caso de inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato, manifestación o documento aportado. Teniendo esto en cuenta, las declaraciones o comunicaciones presentadas ante el órgano correspondiente que no cumplan los requisitos exigidos dejan de surtir efecto y no habilitan a continuar con el ejercicio de la actividad o apertura del establecimiento.

Posteriormente la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante “LAS”), amplía algunos términos y definiciones relativos a las declaraciones responsables y autorizaciones, y establece limitaciones en determinados supuestos para estos títulos habilitantes. Cabe reseñar que uno de los fundamentos de esta norma es la libertad de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, mediante un régimen de comunicación previa o de declaración responsable. De este modo se sustituye el que hasta el momento era el régimen preferente, siendo éste el de autorización administrativa, simplificando de esta manera los trámites a los interesados.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, incorporó los artículos 84 bis y 84 ter a la LRBRL³, los cuales ponen de manifiesto que el ejercicio de actividades no debe, generalmente, realizarse a través de los instrumentos de licencia o autorización, siendo estos medios reservados para actividades que tengan un impacto en el medio ambiente, el patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas o implique la utilización de bienes de dominio público. Aún así los motivos para someter el inicio de una actividad a estos regímenes debe ser proporcional y justificado.

Además regulan que las actividades que no se rijan mediante los sistemas de autorización previa, los municipios deben crear los canales de comunicación convenientes para tramitar las solicitudes de inicio de actividad y los procedimientos de verificación posteriores previstos en la legislación sectorial.

Fue con la entrada en vigor de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (en adelante “Ley 12/2012”), la que supuso un cambio significativo en la regulación de la apertura de comercios. Esta ley eliminó la necesidad de obtener una licencia municipal previa para la apertura de la mayoría de los establecimientos comerciales, sustituyéndola por un sistema de declaración responsable o comunicación previa. Esto significa que los comerciantes solo tienen que presentar una declaración o comunicación ante el Ayuntamiento, en la que manifiestan que cumplen con los requisitos legales, para poder iniciar su actividad, sin perjuicio de los requisitos establecidos para su presentación.

Antes de la Ley 12/2012, la apertura de establecimientos en España estaba sujeta a un control preventivo más estricto, con la necesidad de obtener una licencia municipal previa y el cumplimiento de una normativa más rígida en materia de horarios y requisitos de los establecimientos. Esta Ley ha supuesto una liberalización significativa del sector, simplificando los trámites administrativos y flexibilizando los horarios comerciales.

El impulso de esta Ley llega a través de la entrada en vigor en el año 2006 de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los mercados de servicio interior, en la que se introducen a nivel comunitario dos nuevos modelos en el procedimiento administrativo, la comunicación previa y la declaración responsable, eliminando para este tipo de procedimientos la intervención previa de la Administración.

³ Artículos 84 bis y 84 ter de la LRBRL.

En materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos en la Comunidad Valenciana, la primera norma con rango de ley que lo reguló fue la Ley 2/1991, de 18 de febrero, de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas. Esta ley tuvo un amplio y diverso desarrollo reglamentario, la cual fue posteriormente derogada con la entrada en vigor de la Ley 4/2003, de 26 de febrero. Esta última norma se fundamentaba en la seguridad de las personas y los bienes, en un régimen de autorización administrativa para la realización de espectáculos y actividades y la apertura de establecimientos, y la aplicación de un régimen sancionador que evitara que el incumplimiento de una infracción fuera más favorable que el cumplimiento de sus disposiciones.

Actualmente es la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (en adelante “Ley 14/2010 CV”), la norma que regula tal materia, y acorde con la línea de funcionamiento sobre supresión de autorizaciones, con las excepciones que la propia ley establece, se fundamenta en el régimen de la presentación de una declaración responsable. No obstante, la Administración no queda al margen de este tipo de procedimientos, siendo su labor la de comprobación y verificación de lo manifestado por el declarante.

Llegados a este punto podemos mencionar que en ocasiones no es sencillo determinar a qué régimen ambiental está sujeta una actividad, esto es, el sometimiento a un control previo (licencia o autorización) o a un control posterior (comunicación previa o declaración responsable) por parte de la administración. Ésta no parece dejar una total libertad de empresa para ciertas actividades, siendo reacia a que no exista un control previo en determinados casos.

A pesar de existir ciertos servicios que no están sometidos a un control, ni anterior ni posterior, de la administración local, cabe la posibilidad que estas actividades requieran de un inmueble en el que desarrollar estos servicios. En este caso el uso del suelo debe ser compatible con el planeamiento urbanístico aprobado por el municipio.

Algunos ejemplos de actividades que no están sujetas a un control por parte de las administraciones, y por tanto no tienen obligación realizar una comunicación previa o declaración previa encontramos las actividades religiosas, educativas, la actividad de las propias administraciones públicas, las de carácter privado o familiar, o los garajes que tengan la consideración de privados o particulares.

Para el caso de las actividades de carácter religioso o de culto puede cuestionarse si su ejercicio debe estar sometido a algún tipo de régimen administrativo. Tal y como se ha mencionado este tipo de actividades no están sometidos a la presentación de una comunicación ni declaración, aunque no debemos olvidar que el uso del suelo debe seguir siendo compatible con las normas municipales y debe quedar reflejado el uso del mismo con la actividad a la que se destina.

Tal y como se ha pronunciado el TSJ de Madrid en su sentencia de 4 de mayo de 2015, a pesar de no existir un control de la actividad por parte de las entidades locales, estos servicios han de desarrollarse en instalaciones que tengan permitido su uso y deben cumplir con las exigencias legales referidas a aforo, ruido, vibraciones, medio ambiente o prevención de incendios entre otras⁴.

3.- ESTUDIO COMPARATIVO.

Antes de iniciar un análisis de las diferentes normas y sus diferencias a nivel autonómico debemos partir de la definición del término “declaración responsable”, la cual viene recogida en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante “LPAC”), que incluye igualmente la definición de “comunicación”.

La declaración responsable viene definida 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.”⁵.

Además de esta definición, menciona que los requisitos que se deben cumplir han de constar expresamente en la declaración presentada, pudiendo las administraciones públicas requerir la presentación de la documentación que acredite estos extremos.

⁴ STSJ de Madrid, de 4 de mayo de 2015, nº 356/2015.

⁵ Artículo 69 de la LPAC

Por su parte, define la comunicación previa como el “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”.

Un elemento que podemos diferenciar en estas definiciones es la responsabilidad a bajo la queda sometida el interesado, que en el primer caso cita como “bajo su responsabilidad”, y en el caso de la comunicación previa omite esta “responsabilidad”, que si bien el interesado no queda al margen, podríamos entender que ya no es exclusiva de éste, y pudiera ser compartida o derivada a los técnicos o prestadores de servicios que certifican la correcta adecuación de las instalaciones o demás requisitos legalmente exigidos.

Como se puede observar, ambas figuras poseen diferencias apreciables en su propia definición, siendo la comunicación un trámite más sencillo en el que el interesado únicamente pone en conocimiento de la Administración sus datos identificativos o cualquier otro que sea relevante. Mientras que en la definición de declaración responsable ya está atribuyendo una responsabilidad al interesado al obligarle a cumplir con los requisitos exigidos legalmente, así como a mantener (indefinidamente) toda la documentación que lo acredite, pudiendo la Administración requerir, a posteriori, la presentación de la citada documentación.

En los dos casos se reconoce al interesado el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, permitiendo su ejercicio desde el momento de su presentación quedando sujetos a ese control posterior de los organismos públicos competentes, sustituyendo por tanto a las tradicionales autorizaciones o licencias y convirtiéndose en títulos habilitantes para el ejercicio de una actividad o derecho por tiempo indefinido.

Se sugiere pensar que las licencias o autorizaciones previas se podrían considerar como un medio que limita el ejercicio de un derecho o actividad con el fin de proteger el interés general por motivos de protección del medio ambiente, seguridad pública, salud pública o el orden público, siempre ajustándose al principio de proporcionalidad.

A continuación se van a estudiar las diferentes normativas existentes en la Comunidad Valenciana y su comparación con las normativas equivalentes en la Región de Murcia y la comunidad autónoma de Cataluña. Los principales ámbitos que se van a

tratar serán las normativas relativas a la apertura de establecimientos de comercios, servicios e industrias, así como la normativa sobre espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

3.1.- NORMATIVA REGULADORA EN MATERIA DE COMERCIO Y DETERMINADOS SERVICIOS.

Los objetivos que persigue la ya citada Ley 12/2012 son principalmente la reducción de las cargas administrativas, que dificultan el comercio y la dinamización del sector mediante un régimen de aperturas con mayor flexibilidad. El legislador, consciente de que estas cargas administrativas no son necesarias ni proporcionadas pretende que los procedimientos de control no retrasen o paraliquen el desarrollo de la actividad, siendo para ciertos tipos de licencias necesarios unos procedimientos que se dilatan injustificadamente en el tiempo.

Se considera que se trata de actividades que por sus características relativas al tamaño de las instalaciones y la propia naturaleza de la actividad no presentan la necesidad de estar sujetas a un control previo por parte de la Administración, pasando este control a ser posterior al inicio de la actividad.

Inicialmente la Ley 12/2012, en su artículo 2, determinaba su ámbito de aplicación a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no fuera superior a 300 metros cuadrados. Igualmente en su artículo 3 dejaba exento de licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios, siendo únicamente exigible, a modo informativo, una comunicación previa a la Administración competente.

Esta norma ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, ampliando, inicialmente, el umbral de superficie máxima de los establecimientos exentos de licencia o autorización hasta los 500 metros cuadrados a través de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Más tarde la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, modifica nuevamente la Ley 12/2012, ampliando la superficie de los 500 metros hasta los 750 metros cuadrados, incluyendo además 43 actividades nuevas al catálogo del anexo de la

normativa original. Queda por tanto a fecha de hoy, establecido en 750 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta al público la superficie máxima de venta y exposición al público, los establecimientos a los que son de aplicación esta normativa.

El ejercicio de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta norma se iniciará inmediatamente desde el momento de la presentación de la declaración responsable o comunicación previa, ante la administración competente. Igualmente a partir de ese momento el declarante queda sujeto al ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción, y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. Las entidades locales están habilitadas a regular el procedimiento de control de los elementos y circunstancias puestos de manifiesto por el interesado. La competencia sancionadora, salvo normativa específica que pudiera corresponder a las comunidades autónomas, corresponde igualmente a las entidades locales.

3.1.1.- SANCIONES PECUNIARIAS.

Respecto a las infracciones en la que pueden incurrir los declarantes quedan clasificadas en leves, graves y muy graves⁶; calificando como muy graves la reiteración o reincidencia de las infracciones graves⁷, con cuantías sancionadoras que van desde los 60.001 € hasta 1.000.000 €.

Las infracciones graves están reguladas en el artículo 21⁸, con sanciones pecuniarias que oscilan entre los 3.001 € y 60.000€. Estas sanciones van aparejadas a los siguientes hechos:

- La apertura de un establecimiento o el inicio de una actividad sin haber presentado la oportuna comunicación previa o declaración responsable (siempre que por normativa no esté autorizado a hacerlo de forma posterior).
- La inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato o manifestación de carácter esencial en la solicitud presentada ante el Ayuntamiento,

⁶ Artículo 19 de la Ley 12/2012

⁷ Artículo 22 de la Ley 12/2012

⁸ Artículo 21 de la Ley 12/2012

entendiendo éstas como las relativas a la titularidad, medidas de seguridad, impacto medioambiental o a la salud de las personas.

- Carecer de la documentación que se relaciona en la solicitud presentada en la entidad local, así como la firma en los proyectos de los técnicos correspondientes.
- Impedir a la autoridades competentes la realización de las inspecciones que estimen oportunas.

Por último las infracciones leves⁹, sancionadas con importes de hasta 3.000 €, las constituyen por un lado la ya mencionada inexactitud, falsedad u omisión en la declaración o comunicación previa (si bien este caso se aplicaría a datos de carácter no esencial), y por otro lado la no comunicación del cambio de titular de la actividad.

Como se puede observar, la Administración en su control posterior al inicio de la actividad posee un amplio margen de discrecionalidad a la hora de aplicar sanciones relacionadas con el incumplimiento de los requisitos en la presentación de la declaración responsable o comunicación previa o por la obstrucción de la labor inspectora con sanciones que pueden llegar a alcanzar el millón de euros para las sanciones muy graves. Por tanto el declarante posee un gran agilidad para dar inicio a la actividad, pero en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos legalmente puede acarrear sanciones económicas muy importantes.

3.1.2.- SANCIONES NO PECUNIARIAS.

De manera simultánea a las sanciones pecuniarias se pueden imponer igualmente sanciones no pecuniarias tanto para las infracciones graves como para las muy graves, pudiendo consistir en los siguientes hechos¹⁰:

- Suspensión de la actividad y cierre de las instalaciones de forma temporal o definitiva
- Inhabilitación para la apertura de un establecimiento comercial o desarrollo de actividades comerciales hasta un máximo de tres años
- Imposibilidad de recibir subvenciones u obtener beneficios fiscales para el ejercicio de actividades comerciales hasta tres años

⁹ Artículo 20 de la Ley 12/2012

¹⁰ Artículo 27.3 de la Ley 12/2012

- Imputación del gasto repercutido en la intervención de la administración
- Incautación de los bienes y precinto de las instalaciones en los casos en los que no se haya presentado título habilitante
- Restitución de las cosas a la situación previa a la infracción cometida

Como se puede observar, además del elevado importe que pueden alcanzar las sanciones pecuniarias puede llevar aparejado el cierre de las instalaciones, pudiendo llegar a imponerse como medida la inhabilitación de hasta tres años para el desarrollo de una actividad comercial.

La Ley 12/2012 no permite una comparación autonómica al tratarse de una normativa estatal, si bien su aplicación se ejerce principalmente a través de los municipios. Éstos mediante sus propias ordenanzas pueden desarrollar esta norma, dando cierto margen de flexibilidad para su desarrollo en aspectos como la ampliación de actividades que pueden acogerse a estos instrumentos de intervención ambiental y en cuanto a las tasas que deben imponerse para la apertura del establecimiento.

Cabe mencionar que los municipios deben tener sus ordenanzas actualizadas tras la entrada en vigor de las distintas normas que recogen como instrumentos de intervención ambiental la comunicación de actividad inocua y la declaración responsable. De no ser así y tener únicamente establecida una tasa para los casos de licencia o autorización previa no procedería su liquidación, tal y como se desprende de la sentencia número 285/2014 de 22 de diciembre del T.S.J. de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). En este caso la tasa municipal ascendía a 72.000 euros por la instalación de un parque eólico en el municipio de Ágreda, si bien el Tribunal sentenció dejar sin efecto la liquidación de la tasa, condenando además en costas al Ayuntamiento, por no tener una ordenanza que recoja las tasas que deben atribuirse por la presentación de una declaración responsable o comunicación previa.

Como se ha mencionado no es posible una comparación autonómica de esta norma al no haber sido desarrollada por ninguna de las tres comunidades bajo estudio. Sin embargo en la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia sí que realiza una modificación de la Ley 12/2012 CV. Si bien mantiene el mismo régimen sancionador de la norma estatal, sí que realiza una modificación en los importes de las sanciones pecuniarias, reduciendo los mismos de

forma importante, rebajando su importe como se puede ver en la siguiente tabla (figura 1):

	Ley 12/2012 CV	Ley 4/2009 MUR
Infracciones muy graves	60.001 a 1.000.000 de euros	30.001 a 100.001 euros
Infracciones graves	3.001 a 60.000 euros	1.001 a 30.000 euros
Infracciones leves	Hasta 3.000 euros	hasta 1.000 euros

Figura 1. Elaboración propia. Comparativa sobre sanciones pecuniarias entre Ley 12/2012 CV y Ley 4/2009 MUR.

Como se puede observar los importes se han reducido, en el caso de sanciones muy graves estableciendo su máximo a un 10% respecto a la normativa estatal, y en los tres casos los importes mínimos a la mitad o a un tercio de lo establecido en la Ley 12/2012.

3.2.- NORMATIVA SOBRE CONTROL AMBIENTAL.

En la Comunidad Valenciana la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana (en adelante “Ley 6/2014 CV”), regula el procedimiento de apertura para la mayor parte de actividades que no están incluidas en la Ley 12/2012 CV o en la Ley 14/2010 CV.

Según lo expuesto en el preámbulo de la propia norma, ésta pretende reducir las cargas administrativas y la simplificación de los procedimientos de apertura, así como la conservación, protección y mejora del medio ambiente mediante, tal y como marca la política medioambiental europea.

Se establece que el ejercicio de una actividad de prestación de servicios no debe estar sujeta a una autorización previa, sino únicamente en los casos justificados por una razón de imperiosa necesidad de interés general, esto es, cuando no sea suficiente con una declaración responsable o comunicación previa al inicio de la actividad. Es, por tanto, necesario el mantenimiento del régimen de autorizaciones previas para las instalaciones con una significativa incidencia medioambiental motivada por la protección del medio ambiente o de las personas.

Con el fin de la simplificación de los procedimientos, se establece el régimen de autorización previa únicamente a actividades con un incidencia ambiental media o

elevada, siendo estos procedimientos los de licencia ambiental y autorización ambiental integrada. Los supuestos de escasa o nula incidencia mantienen los formatos de declaración responsable ambiental y comunicación de actividades inocuas respectivamente.

Como trámite previo a la obtención de una licencia o a la presentación de una declaración responsable o comunicación se ha de solicitar al Ayuntamiento del municipio donde vaya a ejercerse la actividad la compatibilidad urbanística del emplazamiento de las instalaciones y de la actividad a desarrollar. Este trámite no sería necesario, a excepción del caso de las licencias ambientales integradas, en el caso de que se realice a través de un organismo de certificación administrativa (OCA) o entidad colaboradora de la administración inscritas en el registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas de la Generalitat.

A continuación se exponen los cuatro modelos de procedimientos que recoge la Ley 6/2014 CV y su comparación con la normativa que regula estos procedimientos en la Región de Murcia y la comunidad autónoma de Cataluña.

3.2.1.- Régimen de autorización ambiental integrada.

El título II de esta norma recoge el régimen de autorización ambiental integrada, al cual están sometidas las actividades, de titularidad pública o privada, listadas en el Anexo I de esta misma Ley. Son estas actividades las que poseen los requisitos más estrictos, debiendo obtener una autorización previa al inicio de la actividad por parte del órgano sustantivo ambiental competente, tratándose en este caso de un órgano autonómico.

Esta solicitud debe dirigirse acompañada del proyecto técnico de la actividad, estudio de impacto ambiental, informe urbanístico municipal, declaración de interés comunitario (cuando proceda), resumen de documentación para su información pública, así como cualquier otra documentación exigida por la legislación específica de la actividad a desarrollar. Posteriormente a la presentación de esta documentación se procederá a la apertura de un período de exposición pública de 30 días. Transcurrido este plazo y, una vez finalizada la construcción de las instalaciones y obras, el

solicitante deberá presentar, previo al inicio de la actividad, una declaración responsable en la que indique la fecha de inicio de la actividad¹¹.

Esta declaración responsable debe ir acompañada, según lo establecido en el punto tercero de un certificado firmado por técnico competente que acredite que las actividad y las instalaciones se ajustan al proyecto técnico y de otro certificado emitido por una entidad colaboradora de la Administración en materia de calidad ambiental acreditando el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización ambiental integrada.

Como trámite final, el artículo 44.4 de la Ley 6/2014 CV recoge que: *La administración dispondrá del plazo máximo de un mes desde la presentación de la declaración responsable para verificar la documentación presentada y/o efectuar oposición o reparos. Transcurrido dicho plazo sin manifestación en contra del órgano sustantivo ambiental, podrá iniciarse el ejercicio de la actividad.*¹²

Tal y como se puede observar, los trámites para obtener este tipo de licencia son amplios y estrictos, no permitiendo el ejercicio de la actividad de forma inmediata, sino que se está sometido a determinados plazos de presentación de la documentación, exposición pública, comunicación mediante declaración responsable del inicio de la actividad y su posible reparo.

En el anexo I se definen las actividades que están incluidas para este tipo de autorización, las cuales han sido clasificadas en el citado anexo por su posible impacto medioambiental, recogiendo actividades relacionadas con la refinería de combustibles; producción, transformación y fundición de metales; industrias minerales; industrias químicas; gestión de residuos; industria de la madera; industria textil y del cuero; industrias agroalimentarias y explotación ganadera o tratamiento de aguas entre otras.

3.2.2.- Régimen de licencia ambiental.

La licencia ambiental viene regulada en el Título III, estableciendo en el artículo 51 que es de aplicación para las actividades, públicas o privadas, recogidas en el Anexo II. Este tipo de licencia pretende prevenir posibles riesgos medioambientales, así como

¹¹ Artículo 69 de la LPAC.

¹² Artículo 44.4 de la Ley 6/2014 CV.

la adopción de medidas de seguridad contra incendios, seguridad, accesibilidad y salud de las personas.

Para iniciar su procedimiento debe dirigirse la solicitud al Ayuntamiento en cuyo término vaya a iniciarse el desarrollo de la actividad. La solicitud debe ir acompañada de proyecto técnico, estudio de impacto ambiental (si procediera), informe urbanístico municipal, declaración de interés comunitario (si procediera), estudio acústico, resumen de la documentación para su exposición pública y número de identificación medioambiental (NIMA).

Una vez presentada la solicitud el Ayuntamiento dispone de un plazo de 20 días para comprobar si la solicitud y su documentación se ajustan a la legalidad, en caso de no haber sido presentada junto a un certificado de un Organismo de Certificación Administrativa (OCA). En caso de hallar alguna deficiencia se concederá un plazo de 15 días al interesado para su subsanación.

Posteriormente se concederá un plazo de información pública de 20 días y la propuesta de dictamen ambiental que deberá ser completada con la actuación de la administración municipal o autonómica, mediante la emisión de un informe de un técnico con la aprobación o no de la propuesta.

El periodo máximo para resolver la licencia ambiental será de seis meses de la presentación ante el Ayuntamiento de la solicitud, otorgándole ésta por un periodo indefinido. Previo al inicio de la actividad deberá comunicarse su puesta en funcionamiento ante el Ayuntamiento, disponiendo éste de un mes para girar visita de comprobación.

3.2.3.- Régimen de declaración responsable ambiental.

La declaración responsable ambiental la regula el Título IV, estando incluidas aquellas actividades que, atendiendo a su escasa incidencia ambiental, no están incluidas en el régimen de autorización ambiental integrada ni de licencia ambiental, y que no puedan considerarse inocuas por no cumplir alguna de las condiciones establecidas en el anexo III de esta norma.

Mediante este tipo de procedimiento, a diferencia de los anteriores, se elimina la necesidad de obtener una autorización previa, debido a su escasa incidencia ambiental,

pudiendo iniciar la actividad el declarante de forma mucho más ágil, sustituyendo el control administrativo previo por uno posterior.

Previamente a la presentación de la declaración responsable ante el Ayuntamiento deben estar finalizadas las obras e instalaciones necesarias, así como cualquier autorización exigida por su legislación específica.

Mediante esta declaración el interesado manifiesta bajo su responsabilidad que cumple con los requisitos establecidos para el ejercicio de la actividad, que posee la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante todo el periodo de tiempo que dure el ejercicio de la actividad.

La presentación de la declaración responsable ambiental deberá ir acompañada de una memoria técnica y certificación suscrita por técnico competente que acredite que las instalaciones cumplen con todas las condiciones técnicas y ambientales exigibles.

Esta presentación no permite el inicio inmediato de la actividad, sino que la apertura e inicio estará permitido al cabo de un mes desde su presentación¹³. Durante este plazo la Administración podrá realizar visita de comprobación y comprobar la documentación presentada, requiriendo al interesado para que subsane deficiencias encontradas, siempre que no se consideren de carácter sustancial. Una vez realizada la visita de comprobación por parte del Ayuntamiento sin oposición o reparo, o transcurrido el plazo de un mes sin que ésta se haya realizado, podrá iniciarse el desarrollo de la actividad, pudiendo el interesado solicitar al Ayuntamiento certificado de conformidad de la apertura.

3.2.4.- Régimen de comunicación de actividades inocuas.

Están sujetas al régimen de comunicación de actividades inocuas aquellas que carecen de incidencia ambiental, quedando recogidas en el anexo III, pudiendo los Ayuntamientos mediante ordenanza regular las actividades que pueden someterse a esta modalidad. Debido a su nula incidencia ambiental, los interesados podrán iniciar su actividad de forma inmediata sin ningún tipo de autorización o licencia previa.

¹³ Artículo 69.1 de la Ley 6/2014 CV.

Por tanto, una vez presentada ante el Ayuntamiento correspondiente la comunicación de actividad inocua, ésta surgirá efecto inmediato, si bien no quedando exento de un posible control posterior por parte de la Administración.

3.2.5.- Inspección y sanciones.

En el caso del régimen autorización ambiental integrada, corresponderá la inspección de las actividades, la adopción de medidas cautelares y la potestad sancionadora a la consellería competente en materia de medio ambiente, siendo para el resto de instrumentos de intervención ambiental el Ayuntamiento donde se ubique la actividad.

Independientemente de la sanción que pudiera corresponder por carecer de título habilitante para ejercer una actividad de las contempladas en esta normativa, la administración competente podrá decretar el cierre o clausura de la actividad, previa audiencia al titular por un plazo de 15 días, o requerir al titular para que regularice su situación. En casos de urgencia la audiencia al titular se reducirá a 5 días, y en caso en riesgo inminente para las personas sin dicha audiencia.

Las infracciones a esta norma se califican en muy graves, graves y leves¹⁴, calificando como muy graves¹⁵:

- El inicio de una actividad sujeta a los regímenes de autorización ambiental integrada o licencia ambiental sin haberla obtenido previamente, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en éstas, en los casos en los que se haya producido un daño grave al medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o salud de las personas.
- El incumplimiento en la adopción de medidas provisionales.
- El incumplimiento de las exigencias impuestas por las administraciones autonómicas o estatales, en los casos de haber generado un perjuicio al medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o la salud de las personas.

¹⁴ Artículo 93.1 de la Ley 6/2014 CV.

¹⁵ Artículo 93.2 de la Ley 6/2014 CV.

Como se puede observar, a excepción del incumplimiento de las medidas provisionales, el resto de infracciones conllevan el hecho de que se haya producido un daño o deterioro para el medio ambiente o que se haya puesto en peligro la seguridad o la salud de las personas. Ésto siempre y cuando se trate del régimen de autorización ambiental integrada o licencia ambiental, pudiendo dar lugar a la imposición de alguna de las siguientes sanciones:

- Multa de 200.001€ hasta 2.000.000€ para las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.
- Multa de 50.001€ a 300.000€ para las actividades sujetas a licencia ambiental, declaración responsable o comunicación de actividad inocua.
- Clausura temporal o definitiva, de forma total o parcial, de las instalaciones.
- Imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad durante un plazo de uno a dos años.
- Suspensión de la autorización o licencia por un plazo de uno a cinco años.
- Revocación de la autorización o licencia.

En cuanto a las infracciones graves la norma califica los siguientes hechos¹⁶:

- El inicio de una actividad sujeta a los regímenes de autorización ambiental integrada o licencia ambiental sin haberla obtenido previamente, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en éstas, en los casos en los que no se haya producido un daño grave al medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o salud de las personas.
- El incumplimiento de las exigencias establecidas en las autorizaciones o licencias sin haber generado un daño al medio ambiente o haber puesto en peligro la seguridad o la salud de las personas.
- El inicio de una actividad sujeta a los regímenes de declaración responsable o comunicación de actividad inocua.

¹⁶ Artículo 93.3 de la Ley 6/2014 CV.

- No realizar comunicación o declaración responsable tras la presentación de autorización ambiental integrada o licencia ambiental para dar inicio a la actividad sin la presentación de dichos documentos ante la administración, y se haya producido un perjuicio al medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o la salud de las personas.
- Proporcionar información falsa en los expedientes presentados ante la administración para la obtención de títulos habilitantes.
- El ejercicio de la actividad sin cumplir con lo establecido en el proyecto.
- El cambio de titularidad de las instalaciones en los casos de licencia o autorización sin comunicación previa.
- Realizar modificaciones que no tengan la consideración de sustanciales sin comunicación previa.
- No comunicar a la administración sucesos con consecuencias graves para el medio ambiente.
- Obstaculizar la labor inspectora.
- El incumplimiento del régimen de autocontrol.
- El cierre definitivo de las instalaciones sin cumplir con las exigencias establecidas en la autorización ambiental integrada sobre contaminación.

A diferencia de las infracciones muy graves, en este caso son las declaraciones responsables y las comunicaciones de actividad inocuas las que precisan ese deterioro o daño al medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o la salud de las personas, quedando para los otros dos casos, licencia ambiental y autorización ambiental integrada, su calificación como grave para los supuestos en los que no se haya generado esa situación de peligro.

Para estas infracciones el artículo 91.1.2 recoge las siguientes posibles sanciones¹⁷:

- Multa de 20.000€ hasta 200.000€ para las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.

¹⁷ Artículo 91.1.2 de la Ley 6/2014 CV.

- Multa de 2.001€ a 50.000€ para las actividades sujetas a licencia ambiental, declaración responsable o comunicación de actividad inocua.
- Clausura temporal, de forma total o parcial, de las instalaciones hasta dos años.
- Imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad durante el plazo de un año.
- Suspensión de la autorización o licencia hasta un año.
- Revocación de la autorización o licencia.
- La adopción de medidas complementarias para restablecer el cumplimiento de la autorización ambiental integrada y prevenir futuros incidentes.

Finalmente para el caso de las infracciones leves regula los siguientes hechos¹⁸:

- El ejercicio de actividades sometidas a comunicación o declaración responsable sin haber generado un peligro en el medio ambiente o en la seguridad de las personas.
- Demorarse en la presentación de documentación requerida por la administración.
- No comunicar el cierre de las instalaciones, bien sea de carácter temporal o definitivo, así como su reanudación.
- No presentar proyecto de clausura en el caso de cierres definitivos y su cumplimiento.
- El incumplimiento de cualquier disposición que no esté cuando no esté regulado como infracción grave o muy grave.

Para este último tipo de infracciones la norma prevé como sanción pecuniaria una multa de hasta 20.000 euros respecto a las instalaciones o actividades sometidas a autorización ambiental integrada y multa de hasta 2.000 euros respecto al resto de actividades.

Además establece que cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor.

¹⁸ Artículo 93.4 de la Ley 6/2014 CV.

3.2.6.- Normativa aplicable en la Región de Murcia.

En la Región de Murcia la normativa equivalente a la Ley 6/2014 de la Comunidad Valenciana es la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (en adelante Ley 4/2009 MUR), la cual distingue varios procedimientos para ejercer una actividad, siendo los de autorización ambiental integrada, licencia de actividad y declaración responsable, de forma similar a los expuestos en la normativa valenciana.

Dentro de las competencias municipales cabe destacar la aprobación de ordenanzas de protección en las materias a que se refiere el párrafo anterior, y para regular los emplazamientos, distancias mínimas y demás requisitos exigibles a las actividades que pueden producir riesgos o daños al medio ambiente o la seguridad y salud de las personas; el otorgamiento de la licencia de actividad y el control de las actividades sujetas a declaración responsable; y la vigilancia e inspección ambiental, el restablecimiento de la legalidad ambiental y la imposición de sanciones ambientales en materias de su competencia¹⁹.

Para el procedimiento de apertura mediante autorización ambiental integrada esta norma no posee un anexo en el que se describen las actividades que están incluidas, sino que basa el catálogo de actividades al establecido en la normativa estatal, esto es el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, el cual regula únicamente el procedimiento de autorización ambiental integrada.

Esta norma recoge en su Anexo I las actividades que están sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, no encontrando ninguna diferencia en este caso con las actividades que están incluidas en el anexo de la Ley 6/2014 CV, ya que este último no es más que una fiel reproducción de la normativa estatal. Lo mismo sucede si se comparan el precepto de las infracciones y su clasificación (muy graves, graves y leves), así como el importe fijado para cada una de ellas en el caso de sanciones pecuniarias, y el resto de medidas no pecuniarias.

La solicitud de inicio de este procedimiento la deriva igualmente a la norma básica estatal, la cual no contiene grandes diferencias con las legislación de la Comunidad Valenciana, no pudiendo evidentemente contradecir lo expuesto en la normativa estatal. Si bien, encontramos como punto añadido a la norma autonómica la

¹⁹ Artículo 4 de la Ley 4/2009 MUR.

posible necesidad de obtener la Declaración de Interés Comunitario (DIC), la cual es necesaria para el caso de actividades que vayan a llevarse a cabo en suelo no urbanizable. Aunque en la normativa estatal este requisito no viene reflejado, cada comunidad autónoma posee su propia legislación sobre el uso del suelo para el emplazamiento de actividades, en el caso de la Región de Murcia es la Ley 30/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística y el Decreto 242/2004, 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico, siendo principalmente estas dos normas las que regulan la utilización del suelo. El uso del suelo en ambos casos es similar y no es objeto del presente estudio el profundizar en esta materia. En ambos casos la solicitud debe dirigirse al órgano autonómico competente en materia de medio ambiente.

Un requisito adicional que podemos encontrar en la legislación autonómica de la Comunidad Valenciana y que no se encuentra en la normativa estatal es el expuesto en el artículo 44 de la Ley 6/2014 CV, el cual hace referencia en su segundo punto a un paso previo al inicio de la actividad, el cual dice textualmente que: *No podrá iniciarse la actividad sin que el titular presente una declaración responsable, de conformidad con 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, indicando la fecha de inicio de la actividad y el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización*²⁰.

En el Título III de la Ley 4/2009 MUR se regulan los procedimientos de apertura mediante licencia y declaración responsable, disponiendo que con carácter general el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad²¹, por lo que se debe entender que el procedimiento que ha de prevalecer es mediante declaración responsable, derivando al procedimiento de licencia previa a las actividades recogidas en el anexo I por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico.

Para obtener la licencia de actividad (equivalente a la licencia ambiental de la Ley 6/2014 CV), al igual que en la normativa valenciana, su solicitud debe dirigirse al Ayuntamiento donde vaya a desarrollarse la misma, debiendo ir acompañada de un proyecto técnico, que en el caso de Murcia añade como requisitos que tal proyecto de actividad tiene que estar suscrito por un técnico competente que cuente con un seguro

²⁰ Artículo 44 de la Ley 6/2014 CV.

²¹ Artículo 59.1 de la Ley 4/2009 MUR.

de responsabilidad civil en vigor. Este hecho no está especificado en la normativa valenciana, si bien no influye de manera directa en el empresario. Recoge además un aspecto que no encontramos en la normativa de la Comunidad Valenciana, dentro de las medidas preventivas, que es la contaminación lumínica.

A diferencia de la normativa valenciana, que desarrolla de modo completo los trámites a realizar para los distintos instrumentos de intervención ambiental, la Ley 4/2009 MUR atribuye el procedimiento de apertura para los regímenes de licencia ambiental y declaración responsable a la normativa local de cada municipio, tal y como establece el texto legal: *La licencia y la declaración responsable de actividad se regirán por la presente ley y las disposiciones que le resulten de aplicación contenidas en la legislación de régimen local y en la legislación urbanística. Los ayuntamientos podrán desarrollar este régimen normativo mediante las correspondientes ordenanzas municipales*²².

Un ejemplo de este desarrollo normativo a nivel local, en el que se recogen los distintos instrumentos de intervención ambiental, lo podemos encontrar en la Ordenanza municipal reguladora de los instrumentos de intervención sobre actividades en Alhama de Murcia. Ésta distingue entre cinco instrumentos de intervención, siendo éstos la licencia de actividad preceptiva, reguladas en su anexo II; declaración responsable, para actividades que cumplan las condiciones establecidas en el anexo III; comunicación previa, para el caso de cambios de titularidad modificaciones no sustanciales y ceses de actividad; autorización municipal específica, relativa a los vertidos industriales en la red de saneamiento; y licencia de actividad voluntaria, para los casos en los que desee solicitarlo el promotor para una mayor seguridad jurídica u otros motivos.

Continuando con el ejemplo de la ordenanza de Alhama de Murcia, la licencia preceptiva requiere, tras su obtención, una comunicación de inicio de actividad y en el caso de la declaración responsable, tal y como establece el artículo 22 surtirá efecto desde el mismo momento de su presentación.

Por otra parte, si bien en la normativa murciana encontramos que las construcciones deben ajustarse al Código Técnico de la Edificación en materia acústica, la legislación de la Comunidad Valenciana exige (además de lo establecido en el C.T.E.) como requisito que se debe acompañar en la solicitud de la licencia un estudio acústico que se ajuste a lo establecido en la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica. Además exige la presentación del número

²² Artículo 60 de la Ley 4/2009 MUR.

de identificación medioambiental (NIMA) obtenido con la presentación de la comunicación previa al inicio de actividades de producción de residuos, para los residuos peligrosos y no peligrosos generados en la actividad. Podemos decir, por tanto, que en lo que respecta a los requisitos sobre la presentación de la solicitud para obtener la licencia ambiental que la Ley 6/2014 CV es más estricta que la Ley 4/2009 MUR.

En cuanto a las infracciones que podemos encontrar en las dos normativas, su clasificación es muy similar, no habiendo diferencias sustanciales en los preceptos infringidos ni en su clasificación como leves, graves y muy graves. Sin embargo sí que se pueden observar diferencias es en el importe de las sanciones pecuniarias, los cuales se exponen en la siguiente tabla (Figura 2):

	COMUNIDAD VALENCIANA		REGIÓN DE MURCIA	
	Licencia Ambiental Integrada	Resto de regímenes	Licencia Ambiental Integrada	Resto de regímenes
Muy graves	200.001 a 2.000.000 euros	50.001 a 300.000 euros	100.001 a 1.000.000 euros	60.001 a 300.000 euros
Graves	20.001 a 200.001 euros	2.001 a 50.000 euros	10.001 a 100.000 euros	2.001 a 60.000 euros
Leves	Hasta 20.000 euros	Hasta 2.000 euros	Hasta 10.000 euros	Hasta 2.000 euros

Figura 2. Elaboración propia. Comparativa sobre sanciones pecuniarias entre Ley 6/2014 CV y Ley 4/2009 MUR.

Como se puede ver no existe una gran diferencia en las sanciones económicas aplicables a los regímenes de comunicación de actividad inocua, declaración responsable o licencia de actividad, sin embargo los importes aplicables por infracciones cometidas en la modalidad de licencia ambiental integrada se duplican, siendo mucho más elevados los aplicables en la Comunidad Valenciana que en la Región de Murcia. Este hecho, unido a que los trámites y requisitos son más estrictos en la Comunidad Valenciana puede ser un factor que podría influir en la decisión de la ubicación de una actividad que esté sometida al régimen de licencia ambiental integrada por parte de los administradores de la actividad.

Además de las sanciones pecuniarias ambas normas recogen las no pecuniarias, las cuales son expuestas a continuación (figura 3):

	Ley 6/2014 CV	Ley 4/2009 MUR
Infracciones muy graves	<ul style="list-style-type: none"> • Clausura definitiva, total o parcial de las instalaciones • Clausura temporal, total o parcial de las instalaciones por un periodo no inferior a dos años ni superior a cinco • Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período no inferior a un año ni superior a dos • Revocación de la autorización ambiental integrada o de la licencia ambiental, o suspensión de dichos instrumentos de intervención por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco 	<ul style="list-style-type: none"> • Cese de la instalación o actividad, por plazo de dos a cinco años, con revocación de la autorización o licencia y prohibición de obtenerla nuevamente durante el plazo de duración de la sanción
Infracciones graves	<ul style="list-style-type: none"> • Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período máximo de dos años • Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo máximo de un año • Revocación de la autorización ambiental integrada o de la licencia ambiental, o suspensión de dichos instrumentos de intervención por un periodo máximo de un año 	<ul style="list-style-type: none"> • Cese de la instalación o actividad, por plazo de hasta dos años, con revocación de la autorización o licencia y prohibición de obtenerla nuevamente durante el plazo de duración de la sanción
Infracciones leves	No existen medidas no pecuniarias	No existen medidas no pecuniarias

Figura 3. Elaboración propia. Comparativa sobre sanciones no pecuniarias entre Ley 6/2014 CV y Ley 4/2009 MUR.

En este caso, aunque la Comunidad Valencia recoge varios preceptos para este tipo de sanciones (clausura, inhabilitación y revocación), en definitiva, la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad sí que coincide en ambos casos. Destacar que la Ley 6/2014 CV recoge la posibilidad, no existente en la Ley 4/2019 MUR, de la clausura definitiva, bien sea total o parcial de las instalaciones. Esta medida no es adoptada por la normativa murciana, que únicamente se acoge a plazos temporales.

3.2.7.- Normativa aplicable en Cataluña.

Es la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de Actividades (en adelante “Ley 20/2009 CAT”) la norma que regula la apertura de actividades equivalente a la Ley 6/2014 CV en la Comunidad Valenciana.

Si bien los distintos instrumentos de intervención ambiental recogidos tanto en la normativa de la Comunidad Valenciana, como los de la Región de Murcia poseían grandes similitudes, tanto en la forma de agruparlos como en las actividades recogidas en cada régimen, la comunidad autónoma de Cataluña realiza una división distinta tanto de los diferentes títulos habilitantes para ejercer una actividad como en las propias actividades recogidas en los diferentes anexos. De hecho en la normativa de Murcia

recordemos que directamente remitía el grupo de actividades del equivalente a la licencia ambiental integrada de la Comunidad Valenciana, a la normativa nacional, y la Ley 6/2014 CV sencillamente reproducía lo expuesto igualmente en la norma estatal, no coincidiendo Cataluña en este listado de actividades, no sólo para ese tipo de instrumento ambiental, sino que los demás anexos tampoco coinciden. Reseñar que esta distinción de actividades en los diferentes anexos no son desarrollados propiamente por la comunidad autónoma de Cataluña, sino que proceden de directivas europeas y decretos legislativos nacionales.

Podemos decir que el grupo de actividades y regímenes recogidos como “Autorización ambiental” sería el equivalente a la autorización ambiental integrada de la Ley 6/2014 de la Comunidad Valenciana. El anexo II de ambas normas establece las actividades que se rigen mediante el sistema de “licencia ambiental”, que si bien comparten la denominación en este caso, siguen siendo distintas parte de las actividades listadas en ambos grupos. A modo de ejemplo, la primera actividad citada por ambos anexos en primer lugar contiene, dentro de la industria energética, las instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal total superior a 2 megavatios (en adelante “MW”) y hasta 50 MW, tal y como refleja la norma de la Comunidad Valenciana, y en el caso de la Ley 20/2009 CAT para esta misma actividad la potencia térmica debe estar comprendida entre 5 y 50 MW, disminuyendo así la exigencia de obtener licencia ambiental a las actividades que estén por debajo de esos 5 MW.

Por último mientras que la Ley 6/2014 CV, en su anexo III, realiza una distinción para la exigencia de una comunicación de actividad inocua o declaración responsable en base al cumplimiento o no de los requisitos que enumera tal anexo, la norma de Cataluña sigue manteniendo en su tercer anexo un listado de actividades, por lo que difiere totalmente en la aplicación de estos regímenes. De hecho la norma de la Comunidad Valenciana sí que aplica estos instrumentos de intervención ambiental tal y como marca la LPAC. Sin embargo la Ley 20/2009 CAT opta por un único régimen, en este caso denominado “comunicación”, el cual permite el inicio de la actividad de forma inmediata tras su presentación, siempre y cuando no tenga ninguna incidencia ambiental. En caso contrario, tal y como establece el artículo 52.4 “En los casos que se determine reglamentariamente, atendiendo a la necesidad de comprobar emisiones de la actividad a la atmósfera, como por ejemplo ruidos, vibraciones, luminosidad y otros, y al agua, o la caracterización de determinados residuos, es preciso acompañar también la

comunicación de una certificación entregada por una entidad colaboradora de la Administración ambiental o por los servicios técnicos municipales²³”, no pudiendo ejercer la actividad sin esta certificación²⁴.

Podríamos decir que esta comunicación condicionada a la mencionada certificación ambiental podría ser el equivalente a la figura de la ya conocida declaración responsable, si bien existen diferencias entre ambos instrumentos. Por un lado la declaración responsable ambiental de la Ley 6/2014 CV permite el inicio de la actividad sin esta certificación, aunque dilatando el plazo treinta días desde su presentación, y por otro lado en la diferente categorización realizada en los anexos de las dos normas.

Veamos a continuación en la siguiente tabla una comparativa de las sanciones pecuniarias de las tres leyes bajo estudio en el presente apartado (figura 4):

	COMUNIDAD VALENCIANA		REGIÓN DE MURCIA		CATALUÑA	
	Licencia ambiental integrada	Resto de regímenes	Licencia ambiental integrada	Resto de regímenes	Licencia ambiental integrada	Resto de regímenes
Muy graves	200.001 a 2.000.000 euros	50.001 a 300.000 euros	100.001 a 1.000.000 euros	60.001 a 300.000 euros	200.001 a 2.000.000 euros	50.001 a 150.000 euros
Graves	20.001 a 200.001 euros	2.001 a 50.000 euros	10.001 a 100.000 euros	2.001 a 60.000 euros	20.001 a 200.001 euros	5.001 a 50.000 euros
Leves	Hasta 20.000 euros	Hasta 2.000 euros	Hasta 10.000 euros	Hasta 2.000 euros	2.000 a 20.000 euros	500 a 5.000 euros

Figura 4. Elaboración propia. Comparativa sobre sanciones pecuniarias entre Ley 6/2014 CV, Ley 4/2009 MUR y Ley 20/2009 CAT.

Como se puede observar siguen existiendo diferencias en las tres comunidades, menos llamativas si comparamos la Comunidad Valenciana y Cataluña, que aunque siguen siendo notables en el caso de los instrumentos diferentes la licencia ambiental integrada, podemos ver que mientras que la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia no establecen un importe mínimo para las sanciones leves Cataluña sí que ha optado por establecer tal importe para todos los instrumentos de intervención ambiental.

²³ Artículo 52.4 de la Ley 20/2009 CAT

²⁴ Artículo 53 de la Ley 20/2009 CAT

Aunque no se ha reflejado en la tabla, en el caso de esta última comunidad, establece además sanciones para el caso de infracciones en relación con la evaluación de impacto ambiental, obligatorio para ciertas actividades, las cuales recogen importes que van hasta los 2.404.409 euros.

En cuanto a las sanciones no pecuniarias no encontramos diferencias entre las establecidas en la Comunidad Valenciana y en Cataluña, siendo en ambos casos las medidas adoptadas por igual.

3.3.- NORMATIVA EN MATERIA ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS.

3.3.1- LEY SOBRE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

La Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, regula la competencia que tiene atribuida la Generalitat Valenciana en materia de espectáculos con base en la Constitución Española. Como refleja su propio título no sólo regula los espectáculos públicos y actividades recreativas, que no son materia principal del presente trabajo, sino que además regula la apertura y el desarrollo de actividades en establecimientos públicos de la Comunidad Valenciana para las actividades recogidas en su anexo.

El régimen general para el procedimiento de apertura de establecimientos públicos será el de declaración responsable, con el fin de agilizar los trámites para el inicio de la actividad, el cual no debería aplazarse más de un mes desde la presentación de la declaración responsable junto a la documentación necesaria. La norma regula igualmente el procedimiento de apertura mediante autorización previa para situaciones de riesgo especiales.

Esta norma ha sido desarrollada reglamentariamente por el Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, del Consell (en adelante “Decreto 143/2015 CV”), así como por la Ley 6/2018, de 12 de marzo, de modificación de la propia Ley 14/2010 CV.

3.3.1.1.- Ámbito de aplicación y exclusiones.

El artículo 1 de la ley 14/2010 CV, regula el ámbito de aplicación de la misma, siendo éste regular los espectáculos públicos, actividades recreativas, actividades socioculturales y establecimientos públicos de la Comunidad Valenciana, independientemente que sus titulares o prestadores sean entidades públicas o privadas, tengan o no, finalidad lucrativa²⁵. Queda por tanto de aplicación esta norma tanto para actividades empresariales con ánimo de lucro o bien sea para la prestación de un servicio o espectáculo que no tenga un fin lucrativo, como pudiera ser un evento organizado por una entidad local, siempre que se trate de alguna de las actividades recogidas en su anexo.

Como actividades excluidas a esta normativa, el texto original de la Ley 14/2010 CV recoge los actos privados que no estén abiertos a la pública concurrencia, si bien el decreto 143/2015 CV, establece las actividades relacionadas con la manifestación de la libertad religiosa, los actos políticos y sindicales, los actos de naturaleza privada y carácter familiar, los desarrollados en comunidades de propietarios que no estén abiertos a la pública concurrencia, las actividades y espectáculos de alojamientos turísticos para uso exclusivo de sus clientes, así como las actividades educativas o escolares, como actividades excluidas.

Las condiciones técnicas que deben cumplir las actividades, espectáculos y establecimientos, relativas a seguridad, salubridad, higiene, y las aplicables a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas podrán ser acreditadas mediante un OCA, si bien se podrán realizar posteriormente las comprobaciones que estimen oportunas las Administraciones competentes.

3.3.1.2.- La declaración responsable.

La Ley 2/2012, de 24 de junio, de Medidas Urgentes de Apoyo a la Iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana, fue la que introdujo una modificación en el artículo 9 de la Ley 14/2010 añadiendo la posibilidad de presentar las certificaciones mediante OCA con el fin de agilizar al máximo los plazos para la apertura de establecimientos públicos para las actividades reguladas en esta normativa. La apertura de locales e instalaciones

²⁵ Artículo 1 de la Ley 14/2010 CV.

vienen recogidas en el Título II, concretamente en el artículo 6, cuyo título es “*De la declaración responsable y de la autorización*”, el cual cita lo siguiente:

1. La celebración de espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades socioculturales y la apertura de establecimientos públicos a que se refiere la presente ley requerirán la presentación de una declaración responsable por parte del interesado o, en su caso, de autorización administrativa, cuando proceda, con el cumplimiento de los trámites y requisitos a los que se refieren los capítulos II, III y IV de este título. A los efectos de esta ley, se considerará como declaración responsable el documento suscrito por un titular o prestador en el que manifiesta, bajo su exclusiva responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para la organización de un espectáculo público, actividad recreativa y actividades socioculturales y/o para la apertura de un establecimiento público; que dispone de la documentación que así lo acredita, y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de aquellos.

2. La declaración responsable, efectuada de acuerdo con lo establecido en esta ley, habilitará, de acuerdo con los requisitos procedimentales previstos, para el ejercicio de los espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades socioculturales indicados en ella y para la apertura de establecimientos públicos. Para la realización de otro u otros distintos a los manifestados se requerirá una nueva declaración responsable.

Como norma general la declaración responsable para el ejercicio de estas actividades se presentará ante el Ayuntamiento donde vaya a realizarse el espectáculo o actividad, si bien existen casos en los que la competencia sobre las autorizaciones corresponde a la Administración autonómica, como pueden ser los espectáculos o actividades realizados con carácter extraordinario, esto es, distintos a los recogidos en su título habilitante o cuando discurra por más de un término municipal.

Para la apertura de establecimientos públicos deberá presentarse ante el Ayuntamiento donde vaya a desarrollarse la actividad una declaración responsable en la que se debe indicar la identidad del titular, domicilio a efectos de notificaciones, actividad a la que está destinado el establecimiento y la ubicación del establecimiento; todo ello junto al certificado de obra y actividad, copia de la declaración de impacto ambiental o sobre su innecesariedad, certificado de finalización de obras e instalaciones,

certificado emitido por un OCA o técnico competente que acredite el cumplimiento de todos los requisitos técnicos y administrativos, suscripción de un seguro y resguardo del abono de las tasas municipales.

Una vez presentada la declaración responsable ante el Ayuntamiento, si el interesado ha aportado certificado de un organismo de certificación administrativa podrá proceder a la apertura del establecimiento de forma inmediata, sin perjuicio de las posteriores comprobaciones que puedan realizar las administraciones. En caso de no haber aportado certificado OCA el Ayuntamiento dispondrá del plazo de un mes para realizar visita de comprobación, la cual una vez realizado expedirá acta de comprobación, y en caso de ser favorable se podrá proceder a la apertura inmediata del establecimiento. Si transcurrido el plazo de un mes sin que se gire visita por parte del Ayuntamiento el titular podrá, bajo su responsabilidad, proceder a la apertura del establecimiento previa comunicación.

Si durante la visita de comprobación se detectara una inexactitud o falsedad de carácter esencial, el ayuntamiento podrá decretar la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas en que hubieren incurrido el promotor, titular o prestador de la misma, técnico redactor y, en su caso, el organismo de certificación administrativa (OCA). Asimismo, la resolución del ayuntamiento que declare tales circunstancias podrá determinar la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un plazo de tres meses.

En el caso de detectar deficiencias de carácter no esencial se dará un plazo al titular o prestador a los efectos de proceder a la subsanación de los defectos advertidos. La duración de este plazo no podrá ser superior a seis meses debiéndose motivar esta circunstancia en el acta de comprobación que se expida al efecto, considerando deficiencia no sustancial aquella que no implique una reducción de las condiciones de seguridad, salubridad, peligrosidad o confort para personas o bienes. Una vez transcurrido el plazo otorgado, efectuará nueva visita de comprobación con el fin de verificar el cumplimiento de los requerimientos de subsanación indicados. En caso de incumplimiento debidamente constatado, el ayuntamiento resolverá el no otorgamiento de la licencia de apertura previa comunicación al interesado.

3.3.1.3.- Apertura con carácter definitivo.

El Decreto 143/2015 CV establece la forma en la que se puede proceder a la apertura de un establecimiento público con carácter definitivo²⁶, siendo ésta bien mediante el otorgamiento de la licencia de apertura otorgada por el Ayuntamiento o a través de declaración responsable junto con certificado de Organismo de Certificación Administrativa (OCA) acreditativo del cumplimiento de la normativa en vigor. Igualmente regula los dos casos en los que podrá realizar la apertura con carácter provisional, esto es, mediante acta de comprobación favorable hasta que se otorgue la licencia definitiva, o a través de comunicación previa al órgano municipal si el Ayuntamiento no efectúa visita de comprobación en el plazo de un mes desde la presentación de la declaración responsable.

El procedimiento de apertura mediante autorización queda destinado a los establecimientos con un aforo superior a 500 personas, en aquellos en que exista una especial situación de riesgo (según parámetros del Código Técnico de la Edificación), los que posean recintos o espacios con carga térmica elevada y los que requieran licencias excepcionales. El plazo del procedimiento no podrá ser superior a los tres meses, pudiendo reducirse éste mediante la presentación de certificado emitido por un OCA.

Dos requisitos adicionales que han de cumplir los prestadores de servicios de las actividades recogidas en la Ley 14/2010 CV, frente a las dos anteriormente estudiadas (Ley 12/2012 y Ley 6/2014 CV), son la contratación de un seguro de responsabilidad civil y los requisitos a cumplir en materia de contaminación acústica.

En primer lugar, respecto a la contratación de un seguro, el artículo 18.1 obliga a los titulares o prestadores a contratar un seguro de responsabilidad civil por daños al público asistente y a terceros, añadiendo además que en el caso de establecimientos o instalaciones deberá cubrir el riesgo de incendios, así como la responsabilidad civil derivada del local o de las instalaciones. El artículo 60 del decreto 143/2015 CV establece las cuantías del capital de responsabilidad civil que se deben asegurar, las cuales varían en función del aforo máximo autorizado.

Por otro lado, si bien todas las actividades deben cumplir con la normativa vigente en materia de contaminación acústica, siendo en la Comunidad Valenciana la

²⁶ Artículo 12 del Decreto 143/2015 CV.

Ley 7/2022, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, la que regula los valores límite que no se pueden sobrepasar en las distintas zonas y horarios, a diferencia de las actividades reguladas en otras normas, la Ley 14/2010 establece la obligación de que los equipos de reproducción de sonido cuenten con un sistema que no permita superar un nivel de presión acústica superior a los máximos previstos para niveles de recepción externa.

Los espectáculos y actividades extraordinarias que se realicen con carácter ocasional o particular en un establecimiento que no supongan una modificación de las condiciones técnicas, instalación de escenarios, aumento del aforo o una alteración de la seguridad de las condiciones del local, deberán ser comunicados mediante declaración responsable al al órgano competente de la Generalitat a efectos informativos. En caso de existir alguna modificación de las mencionadas deberán solicitar una autorización previa al mismo órgano.

3.3.1.4.- Personas responsables e infracciones.

En cuanto a las personas responsables de las infracciones previstas en la norma, el artículo 48.1 dice que “Serán responsables de las infracciones administrativas previstas en esta ley las personas físicas o jurídicas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas en la misma.²⁷”, no quedando, según lo previsto en este artículo, la responsabilidad de las infracciones únicamente en manos de los titulares.

En el punto 2 del mismo artículo incluye como posibles responsables, cuando incumplan el deber de prevenir la infracción, a los titulares o poseedores de establecimientos públicos, a los promotores u organizadores de espectáculos o actividades y a los titulares de los instrumentos de intervención ambiental (OCA).

El decreto 143/2015 CV prevé la situación en la que se ha de compaginar una actividad no regulada en esta normativa con otra que sí que viene recogida en su anexo. Para este caso el artículo 52 especifica que la tramitación de la actividad que esté recogida en este reglamento se efectuará de forma separada a la actividad que esté contemplada en otra normativa, debiendo realizarse esta última mediante el procedimiento establecido en la normativa que lo regule, debiendo ambas actividades estar diferenciadas y separadas si por razones de riesgo así lo determine las normas que

²⁷ Artículo 48.1 de la Ley 14/2010 CV.

le sean de aplicación²⁸. Igualmente debe calcularse el aforo de cada actividad según su propia normativa, así como su horario de funcionamiento, que debe adecuarse al tipo de actividad, si bien no podrá permanecer abierto al público fuera del horario establecido en la normativa reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas.

El listado de infracciones que contiene la Ley 14/2010 clasifica las mismas en leves, graves y muy graves, entre la que podemos destacar, en relación a la materia bajo estudio las siguientes:

Infracciones leves²⁹:

- No comunicar el cambio de titular de la actividad.
- No exponer la licencia o autorización.

Infracciones graves³⁰:

- La apertura de un establecimiento o el inicio de una actividad sin licencia.
- La realización de modificaciones sustanciales sin autorización.
- Destinar las instalaciones a una actividad distinta a la autorizada.
- Instalar dentro de un establecimiento puestos de venta o llevar a cabo actividades distintas a las autorizadas.
- Carecer de seguro en vigor conforme a los términos establecidos.
- Utilizar aparatos reproductores de sonido cuando no conste en el título habilitante.
- El inicio de la actividad sin haber transcurrido un mes desde la presentación de declaración responsable.
- Ejercer la actividad contraviniendo lo establecido en el título habilitante sin que suponga una modificación sustancial.

²⁸ Artículo 52 del Decreto 143/2015 CV.

²⁹ Artículo 50 de la Ley 14/2010 CV.

³⁰ Artículo 51 de la Ley 14/2010 CV.

Infracciones muy graves³¹:

- Ejercer la actividad generando un riesgo grave para las personas o los bienes.
- Generar un riesgo grave por el incumplimiento de las medidas de seguridad.
- No cumplir con la prohibición de reapertura de establecimientos que posean resolución firme.
- Impedir la labor inspectora.
- La obtención de título habilitante aportando documentos o datos falsos, así como la apertura de un establecimiento una vez comprobada la falsedad.

El artículo 54 regula el rango de importes que corresponde a cada sanción según la calificación previa, estableciendo sanciones de hasta 600 euros para las infracciones leves, de 601 hasta 30.000 euros para las graves y de 30.001 hasta 60.000 euros para el caso de infracciones muy graves³².

Además de las sanciones económicas la norma prevé la posibilidad de imposición de sanciones no pecuniarias, estableciendo para el caso de las infracciones graves la suspensión de la actividad y/o clausura del establecimiento durante un período máximo de 6 meses, así como para el caso de espectáculos o actividades recreativas la inhabilitación para su organización por el mismo período. Para el caso de infracciones muy graves recoge las mismas sanciones pero aumentando los períodos hasta 3 años y acumulativamente hasta 10.

La graduación de las sanciones atienden a a criterios de trascendencia social, negligencia o intencionalidad, perjuicios ocasionados, reiteración y reincidencia, situación de predominio en el mercado y conducta del infractor en el cumplimiento de la normativa³³.

3.3.1.5.- Competencia sancionadora.

La competencia para la imposición de las sanciones corresponde en el caso de infracciones leves a los Ayuntamientos, y para las infracciones graves y muy graves al

³¹ Artículo 52 de la Ley 14/2010 CV.

³² Artículo 54 de la Ley 14/2010 CV.

³³ Artículo 55 de la Ley 14/2010 CV.

órgano competente de la Generalitat. Podría encontrarse una discrepancia, entre la competencia para sancionar y la Administración que tiene encomendadas las labores de otorgamiento de las licencias de apertura y comprobación y verificación de las mismas, así como de las declaraciones responsables presentadas, debido a que en términos generales la tramitación de estas licencias o declaraciones se realizarán a través de las entidades locales, las cuales deben destinar recursos para la realización de estas labores, sin embargo, las sanciones relacionadas con la carencia de título habilitante para ejercer una actividad o apertura de un establecimiento se considera una infracción grave y por tanto su sanción correspondería al órgano autonómico. Si bien el objetivo de las sanciones pecuniarias no debe ser un afán recaudatorio o la obtención de un beneficio por parte de las Administraciones Públicas, sí que parece lógico que la Administración encargada de otorgar y comprobar los extremos mencionados debería ser quien igualmente tramite los expedientes sancionadores, tanto para sanciones pecuniarias como no pecuniarias, tal y como ocurre en, sino en todas, la mayoría de normas.

Fue la Ley 6/2018, de 12 de marzo, de modificación de la Ley 14/2010 CV, la que añadió la posibilidad de que tanto las infracciones graves como las muy graves se tramiten a través de las entidades locales a través del artículo 40.3, el cual modifica el artículo 56 de la Ley 14/2010 CV, el cual dice textualmente: *“De conformidad con lo preceptuado en la legislación reguladora del régimen local, la competencia para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores por infracciones graves y muy graves podrá ser objeto de delegación a los ayuntamientos que así lo soliciten y cumplan con los requisitos generales exigibles en aquella legislación para obtener la delegación.”*³⁴.

3.3.2.- NORMATIVA SOBRE ESPECTÁCULOS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS APLICABLE EN LA REGIÓN DE MURCIA.

3.3.2.1.- Régimen de apertura.

A diferencia de la Comunidad Valenciana, y posteriormente como veremos en Cataluña, que poseen su propia normativa autonómica, la Región de Murcia se sigue rigiendo por el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en

³⁴ Artículo 56 de la Ley 14/2010 CV.

adelante RD 2816/1982). En la sección segunda de este Real Decreto, viene regulado el procedimiento de apertura al público de locales o recintos y la entrada en funcionamiento de las instalaciones destinadas a espectáculos o actividades recreativas.

Como es de esperar, debido a la fecha de publicación de esta norma, no recoge la figura de la declaración responsable, por lo que su régimen de apertura (todavía) se basa en la obtención de licencia previa por parte del Ayuntamiento, como viene recogido en el artículo 40.1: *“Para la apertura de todo local o recinto de nueva planta o reformado, destinado exclusiva o preferentemente a la presentación de espectáculos o a la realización de actividades recreativas, será preciso que se solicite y obtenga, del Ayuntamiento del municipio de que se trate, la licencia correspondiente, sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones impuestos por la reglamentación específica del espectáculo de que se trate.”*³⁵.

Este atraso en la adecuación de la normativa mediante el desarrollo de una ley autonómica no puede suponer más que un obstáculo para la apertura de actividades reguladas en esta materia, quedando atrás en el resto de comunidades que sí que la han desarrollado y permiten la mayor simplicidad y agilidad en el inicio de estas actividades, quedando las solicitudes dirigidas a Ayuntamientos de esta comunidad a la espera de los tiempos de concesión de licencias por parte de las administraciones locales.

Como única alternativa al otorgamiento definitivo a la licencia de apertura, existe la posibilidad de obtener, a instancia del interesado o de oficio, una licencia provisional para su funcionamiento cuando sea preciso subsanar o modificar alguna o algunas de las características o elementos estructurales, o de instalaciones o servicios, del local o recinto, siendo su duración de seis meses, prorrogables por otros seis³⁶.

El caso de las instalaciones eventuales, portátiles o desmontables no quedan fuera de este régimen, quedando también sujetas a licencia previa para su puesta en funcionamiento. Debido a la precariedad de la norma, sigue vigente en el punto dos del artículo 48, que es el que recoge este tipo de instalaciones, la reseña final que realiza al mencionar “... se expongan animales feroces o se utilicen armas.”, no siendo más que

³⁵ Artículo 40.1 del RD 2816/1982.

³⁶ Artículo 44 del RD 2816/1982.

otro indicio de la necesidad de actualizar la normativa de espectáculos y actividades recreativas de esta comunidad.

La norma recoge los casos excepcionales en los que, además de la licencia municipal, requerirán una “autorización gubernativa” los siguientes casos:

- Actividades con fines benéficos y carácter oficial.
- Actividades que no puedan acogerse a los reglamentos dictados.
- Eventos deportivos que transcurran por más de un municipio.
- Juegos de azar y espectáculos taurinos.

3.3.2.2.- Infracciones.

Las infracciones y sanciones vienen tipificadas en la sección cuarta, definiendo en su artículo 81 los distintos preceptos de cada una de las infracciones descritas, las cuales ascienden a un total de 39, que comparadas con la totalidad preceptos que recoge la Ley 14/2010 CV, que ascienden a 58, conlleva nuevamente a la necesidad de la actualización de esta norma, ya que, cada precepto de diferencia es una materia no legislada o desarrollada. Además las infracciones no vienen clasificadas en leves, graves y muy graves, como es habitual en la mayoría de normas actuales, ni atribuye la competencia sancionadora a ninguna administración pública concreta según el tipo de infracción que pudiera tratarse, sino que tal y como expone la norma “Las Autoridades municipales podrán imponer multas dentro de los límites permitidos por la legislación de régimen local. Los Gobernadores civiles, hasta 500.000 pesetas. Y el Ministro del Interior, hasta 1.000.000 de pesetas.³⁷”. Igualmente recoge que “Con objeto de evitar la doble imposición de sanciones por los mismos hechos, las Autoridades municipales darán cuenta a las gubernativas provinciales de la incoación y resolución de expedientes sancionadores, y las Autoridades gubernativas llevarán a cabo las notificaciones que sean necesarias, en los expedientes sancionadores que instruyan a través de las Autoridades municipales.³⁸”.

Por último mencionar que las actividades recogidas en el anexo no difieren en gran medida con la Ley 14/2010 CV, pero como es evidente, hay alguna actividad, no existente en el momento en el que se redactó el R.D. 2816/1982, y por tanto esta norma no recoge, como pueden ser las ludotecas o los salones ciber.

³⁷ Artículo 82.3 del RD 2816/1982.

³⁸ Artículo 82.4 del RD 2816/1982.

3.3.3.- NORMATIVA SOBRE ESPECTÁCULOS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS APLICABLE EN LA COMUNIDAD DE CATALUÑA.

3.3.3.1.- Ámbito de aplicación.

La comunidad autónoma de Cataluña, al igual que la Comunidad Valenciana, sí que ha desarrollado su propia normativa en materia de espectáculos y establecimientos públicos, siendo en este caso la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante “Ley 11/2009 CAT”), así como un reglamento que desarrolla esta norma, el Decreto 112/2010 de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante “Decreto 112/2010 CAT”).

Las actividades y establecimientos que quedan sometidos a esta norma no difieren prácticamente de las recogidas por la Ley 14/2010, englobando “todo tipo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos abiertos al público, con independencia del carácter público o privado de sus organizadores, de la titularidad pública o privada del establecimiento o el espacio abierto al público en que se desarrollan, de su finalidad lucrativa o no lucrativa y de su carácter esporádico o habitual.³⁹”, con exclusiones muy similares a la normativa de la Comunidad Valenciana.

3.3.3.2.- Competencias de las administraciones y regímenes de intervención.

Respecto a las competencias de administraciones públicas, como ya vimos, en la Ley 14/2010 CV corresponde al órgano autonómico la autorización de ciertas actividades por sus características, así como la sanción de las infracciones graves y muy graves, siendo esta competencia delegable en los Ayuntamientos, los cuales poseen la competencia para sancionar infracciones leves, siendo éstos además los órganos a los que deben dirigirse las declaraciones responsables por parte de los titulares de las actividades, siendo ambos órganos administrativos competentes para realizar inspecciones por parte de sus respectivos funcionarios.

En el caso de la Ley 11/2009 CAT atribuye a La Generalidad la autorización de los establecimientos de régimen especial y los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario que no sean de competencia municipal, así como su inspección. Igualmente se le atribuye la inspección y sanción de los establecimientos abiertos al

³⁹ Artículo 4 del RD 2816/1982.

público, espectáculos públicos y actividades recreativas autorizados por los ayuntamientos cuando éstos no hayan acordado asumir el ejercicio de dicha competencia. Sin embargo estas competencias, tanto la concesión de autorizaciones para los establecimientos abiertos al público de régimen especial como su potestad sancionador pueden ser atribuidas a las entidades locales, siempre que tengan capacidad de gestión técnica suficiente.

Los Ayuntamientos tienen atribuida la competencia para otorgar licencias para la apertura de establecimientos públicos, si bien su función para poder inspeccionar y sancionar estas actividades debe estar previamente atribuida. A su vez, las entidades locales pueden delegar en la Generalidad el ejercicio de competencias que les son atribuidas en esta Ley mediante la formalización de un convenio.

Podemos encontrar en el Decreto 112/2010 , de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (en adelante Decreto 112/2010 CAT), una excepción a esta norma que es el caso del municipio de Barcelona, que dispone de competencia para la concesión de licencias y autorizaciones, así como su inspección y potestad sancionadora, ya que en la disposición final segunda dispone lo siguiente: “Dado que el artículo 71 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, atribuye a este ayuntamiento la competencia para autorizar la instalación y la apertura de todo tipo de establecimientos abiertos al público y de actividades en esta ciudad, corresponde al ayuntamiento de Barcelona la competencia para autorizar los espectáculos públicos y actividades recreativas objeto de este reglamento y, por lo tanto, puede regular mediante las ordenanzas municipales todos los aspectos del presente reglamento que sean propios de la competencia municipal, desarrollando sus previsiones, así como para inspeccionar y sancionar a los establecimientos, actividades o espectáculos que autoriza. El procedimiento administrativo sancionador de las materias de competencia propia del ayuntamiento de Barcelona se regula por las ordenanzas municipales en defecto de normativa específica o supletoriamente a ésta.”.

Conforme a lo establecido en esta norma no se permite la apertura de establecimientos de forma general mediante el instrumento de declaración responsable, estableciendo que “La apertura de establecimientos abiertos al público para llevar a cabo espectáculos públicos y actividades recreativas, así como la organización de tales espectáculos y actividades, requieren la obtención previa de las licencias o

autorizaciones establecidas por la presente ley.⁴⁰ Sin embargo, el posterior Decreto 112/2010 CAT distingue entre cuatro regímenes de intervención administrativa, siendo los siguientes:

- Licencia municipal.
- Autorización administrativa de la Generalidad.
- Régimen de comunicación previa ante la Generalidad.
- Régimen de comunicación previa ante el Ayuntamiento.

El régimen de licencia municipal se aplica, principalmente, a los establecimientos abiertos al público de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter permanente, que no estén sujetos al régimen de comunicación previa⁴¹. La solicitud de licencia debe presentarse ante el Ayuntamiento correspondiente, el cual la derivará al resto de órganos competentes en su materia sectorial para que emitan su informe, sometiéndose posteriormente a información pública y audiencia vecinal. La resolución se dictará y notificará en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud, y en caso de no dictarse resolución expresa, la solicitud de licencia debe entenderse denegada por silencio administrativo⁴².

La autorización administrativa de la Generalidad queda reservada, como norma general, para los casos de establecimientos de actividades musicales que están sujetos a un horario especial, que se caracterizan por el hecho de poder permanecer abiertos a lo largo del día, debiendo cumplir requisitos adicionales a los establecidos para la licencia municipal, como el aumento del servicio de vigilantes de seguridad privada y control de accesos, no admitir la entrada a personas menores de 18 años, disponer de un aparcamiento propio o que no haya personas residentes en un radio de 500 metros alrededor del establecimiento entre otros.

La solicitud de autorización de establecimiento de régimen especial se presentará a los servicios territoriales competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Generalidad, siendo éste el órgano competente para resolver las solicitudes de autorización de establecimiento de régimen especial. Posteriormente deben someter el expediente a informe del ayuntamiento afectado, por un plazo de dos meses, siendo este informe vinculante en todos sus aspectos. Al igual

⁴⁰ Artículo 29.1 del Decreto 112/2010 CAT.

⁴¹ Artículo 85 del Decreto 112/2010 CAT.

⁴² Artículo 104 del Decreto 112/2010 CAT

que el régimen de licencia municipal, todo el procedimiento en su conjunto no puede exceder del plazo de seis meses.

La norma recoge la posibilidad de otorgar licencias o autorizaciones de carácter provisional con el cumplimiento de ciertos requisitos, entre ellos el depósito de una fianza que debe fijar el órgano al que corresponda emitir la licencia o autorización. El plazo máximo para resolver se fija en tres meses, otorgándose con un periodo de validez de un año, en caso de causas imputables al solicitante, o hasta que se otorgue la licencia o autorización definitiva.

El régimen de comunicación previa queda reservado para los siguientes casos⁴³:

- Las modificaciones que tengan el carácter de sustancial en establecimientos que cuenten con licencia.
- Instalaciones destinadas a espectáculos cinematográficos.
- Establecimientos con aforo inferior a 150 personas.
- Actividades de restauración con aforo de hasta 150 personas y no cuenten con espacios al aire libre o terrazas.
- Las actuaciones en directo conforme a lo establecido en el anexo I.

En cuanto a las condiciones y requisitos de esta comunicación la norma establece que el titular deberá presentarla previamente a la apertura del establecimiento al órgano que corresponda, acompañada de una declaración responsable de que el establecimiento o actividad cumple los requisitos establecidos y otra declaración responsable relativa a la disposición de una póliza de seguro en vigor. Entendemos que sería suficiente presentar la comunicación al menos con un día de antelación, siendo una comunicación, por tanto que no surte efecto desde el mismo día de su presentación y que además debe ir ligada a una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos, siendo una régimen un tanto singular que no se define claramente con los recogido en la LPAC.

En cuanto a los requisitos para la apertura de un establecimiento establece que el informe urbanístico municipal será únicamente exigible en el caso de que la solicitud se dirija al órgano autonómico, siendo tramitado de oficio en el caso de que la solicitud

⁴³ Artículo 124 del Decreto 112/2010 CAT

vaya dirigida al Ayuntamiento, no estando esta fórmula prevista en ninguna de las normas estudiadas hasta ahora⁴⁴.

3.3.3.3.- Contaminación acústica.

En referencia a la compatibilidad o contaminación acústica ambas normas también poseen diferencias. Según la normativa catalana todas las actividades deben ser compatibles con las determinaciones y condicionantes que establezcan los mapas de capacidad acústica, los planes de acciones y los planes específicos municipales de medidas para minimizar el impacto acústico y, en general, respetuosos con el resto de normas y programas vigentes para evitar o reducir la contaminación acústica, debiendo presentar un estudio de impacto acústico⁴⁵. Además dispone que los establecimientos abiertos al público destinados a espectáculos musicales o a actividades musicales deben tener instalado un limitador de sonido con registrador, para asegurar que no se sobrepasan los valores límites establecidos en la normativa de contaminación acústica o las ordenanzas municipales⁴⁶.

Por su parte la Comunidad Valenciana distingue entre amenización y ambientación musical, exigiendo que el establecimiento que vaya a instalar o a tener ambientación musical por cualquier medio, deberá hacerlo constar expresamente en la declaración responsable que presente el titular o prestador en el ayuntamiento, a excepción de los que deban de tener ambientación musical en función de su tipología y actividad, debiendo ser compatible con los dispuesto en la normativa sobre contaminación acústica, haciendo constar además el límite de decibelios si la música fuera su actividad principal. En todos los casos los equipos instalados no deben permitir, por sus propios medios, superar un nivel de presión acústica superior a los máximos previstos para niveles de recepción externa según la normativa vigente en la materia minorados en 5 dB(A), debiendo acreditarse técnicamente el cumplimiento de los valores máximos de recepción tanto en el interior como en el exterior de aquellos. Además la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad Valenciana obliga a los establecimientos recogidos en la normativa de espectáculos y establecimientos públicos a realizar una auditoría acústica consistente en un autocontrol de las emisiones acústicas al menos cada cinco años, no

⁴⁴ Artículo 32 del Decreto 112/2010 CAT.

⁴⁵ Artículo 33 del Decreto 112/2010 CAT.

⁴⁶ Artículo 34 del Decreto 112/2010 CAT.

estando este requisito presente en la normativa sobre contaminación acústica de Cataluña ni en la propia Ley 11/2009 CAT o en su reglamento de desarrollo. Como vemos la Comunidad Valenciana es más exigente en materia de contaminación acústica, debiendo disponer de un sistema limitador del sonido en todos los casos en que se dispongan de equipos reproductores de sonido, superando además la mencionada auditoría acústica, y además los establecimientos que dispongan de ambientación musical deben disponer de un vestíbulo acústico consistente en una doble puerta de muelle de retorno a posición cerrada, que garantice, en todo momento, el aislamiento.

Tanto la normativa valenciana como la catalana exigen para la apertura de un establecimiento la contratación de un seguro de responsabilidad civil, que deben mantener en vigor durante todo el periodo en el que se desarrolle la actividad, basado en el aforo del establecimiento o actividad, siendo los capitales de esta cobertura similares en ambas comunidades. La forma de acreditar la vigencia de la póliza de seguro, sin embargo es distinta en ambos casos, debiendo acreditarse en la Comunidad Valenciana mediante un certificado emitido por la compañía aseguradora, y en el caso de Cataluña mediante una declaración responsable acompañada del recibo en vigor.

El Decreto 112/2010 CAT recoge la realización, además de un control inicial, de controles periódicos de actividades, para los que se establece una periodicidad de cuatro años, pudiendo determinar el órgano competente el funcionamiento normal y adecuado del establecimiento o poner de manifiesto los incumplimientos de la licencia, autorización o comunicación previa, o de la normativa aplicable, e instar a la persona titular del establecimiento a corregirlos. Estos controles pueden ser realizados por los servicios de inspección de los órganos públicos o por una entidad colaboradora de la administración.

3.3.3.4.- Régimen sancionador.

El régimen sancionador previsto por la Ley 11/2009 CAT califica igualmente las infracciones en leves, graves y muy graves, aunque si bien difieren en algunos preceptos con los establecidos en la Ley 14/2010 CV, en lo relativo a los títulos habilitantes para la apertura de establecimientos su clasificación y preceptos se asemejan. Veamos mediante la siguiente tabla la diferencia en el importe de las sanciones de las dos comunidades autónomas (figura 5):

	Cataluña	Comunidad Valenciana
Muy graves	10.001 a 100.000 euros	30.001 a 60.000
Graves	1.001 a 10.000 euros	601 a 30.000 euros
Leves	300 a 1.000 euros	Hasta 600 euros

Figura 5. Elaboración propia. Comparativa sobre sanciones pecuniarias entre Ley 11/2009 CAT y Ley 6/2014 CV

Como podemos ver las infracciones leves se castigan con importes que no tienen una diferencia excesivamente amplia, pero al subir el escalafón de las infracciones graves la Comunidad Valenciana se desmarca en su máximo importe de Cataluña, llegando a triplicar éste. En el caso de las infracciones muy graves el importe máximo sí que es ampliamente sobrepasado por la comunidad catalana, pero el importe mínimo para este tipo de sanciones es igualmente triplicado por el de la Comunidad Valenciana. En esta comparativa de sanciones económicas encontramos gran disparidad entre ambas comunidades, no teniendo una clara semejanza en la calibración de los importes tanto máximos como mínimos.

Respecto al resto de medidas que se pueden adoptar con motivo de las infracciones recogidas encontramos las siguientes (figura 6):

	Cataluña	Comunidad Valenciana
Muy graves	<ul style="list-style-type: none"> • La prohibición de utilizar el establecimiento abierto al público afectado, mediante el cierre y precinto del establecimiento, para ninguna actividad relacionada con los espectáculos públicos o las actividades recreativas, por un periodo entre seis y dieciocho meses. • La suspensión de la autorización o licencia por un periodo entre seis y doce meses. • La revocación de la autorización o la licencia. • La inhabilitación para ser titulares u organizadores por un periodo entre seis y doce meses. • El decomiso durante un periodo entre seis y doce meses o la destrucción, si procede, de los bienes relacionados con la actividad. En caso de espectáculos públicos o actividades recreativas llevados a cabo sin licencia o autorización en que no sea posible aplicar las sanciones establecidas por las letras b, c, d y h, el decomiso puede tener carácter indefinido, especialmente si no se identifican los organizadores o si estos no se hacen cargo de la sanción pecuniaria establecida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clausura del local o establecimiento por un periodo máximo de tres años y acumulativamente hasta diez años. • La suspensión o prohibición de la actividad hasta tres años y acumulativamente hasta diez años. • Inhabilitación para la organización o promoción de espectáculos públicos, actividades recreativas o actividades socioculturales hasta tres años y, acumulativamente, hasta diez años.

	<ul style="list-style-type: none"> • La publicidad de la conducta constitutiva de infracción • El adelanto de la hora de cierre por un período entre seis y doce meses. 	
Graves	<ul style="list-style-type: none"> • La prohibición de utilizar el establecimiento abierto al público afectado, mediante el cierre y precinto, para ninguna actividad relacionada con los espectáculos públicos o actividades recreativas por un período máximo de seis meses. • La suspensión de la autorización o licencia por un período máximo de seis meses. • La inhabilitación para ser titulares u organizadores por un período máximo de seis meses. • El decomiso durante un período máximo de seis meses. El decomiso puede tener carácter indefinido • La publicidad de la conducta constitutiva de infracción • El adelanto de la hora de cierre de los establecimientos durante un período máximo de seis meses. • La suspensión de hasta seis meses o la revocación de la habilitación del personal de control de acceso. • La suspensión de hasta seis meses o la revocación de la habilitación de los centros de formación del personal de control de acceso 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión o prohibición de la actividad por un período máximo de seis meses. • Clausura del local o establecimiento por un período máximo de seis meses. • Inhabilitación para la organización o promoción de espectáculos públicos, actividades recreativas o actividades socioculturales por un periodo máximo de seis meses.
Leves	No existen	No existen

Figura 6. Elaboración propia. Comparativa sobre sanciones no pecuniarias entre Ley 11/2009 CAT y Ley 6/2014 CV

Según vemos en la tabla el periodo de clausura del establecimiento es más contundente en el caso de la Comunidad Valenciana, pudiendo ser éste de hasta tres años y acumulativamente hasta los diez años, frente a los 18 meses en el caso de Cataluña, sucediendo de igual manera (aunque con otros plazos) para los casos de suspensión o prohibición de la actividad y la inhabilitación como titulares o promotores. La Ley 14/2010 CV no regula otro tipo de sanciones, sí haciéndolo la normativa catalana que incluye la revocación de la licencia o autorización, así como otras medidas como el decomiso o destrucción de los bienes relacionados con la actividad y el adelanto de la hora de cierre. Parece apropiado esta regulación de medidas que recoge la norma, debido a que permite adecuar en base al tipo de sanción que se trate las consecuencias de la conducta infractora, como pudiera ser el caso del adelanto de la hora de cierre para establecimientos que de forma habitual incumplan el horario establecido reglamentariamente. En el caso de las infracciones graves podemos observar

que los plazos son idénticos para ambas comunidades, manteniendo la normativa de Cataluña ese abanico de sanciones más amplio que no recoge la Comunidad Valenciana.

La Ley 11/2009 CAT no posee un anexo con las actividades que recoge la norma, pero éste podemos encontrarlo en el Decreto 112/2010 CAT, el cual difiere en las actividades recogidas en la Comunidad Valenciana. En el propio artículo 2.2 del mencionado Decreto se establece que se rigen por su normativa específica las actividades de restauración, las deportivas, las relacionadas con el juego y las apuestas y los espectáculos con uso de animales⁴⁷, estando todas estas actividades, sin embargo, incluidas en la Ley 14/2010 CV.

4.- POSTURAS DOCTRINALES SOBRE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE.

Hasta ahora hemos visto los distintos regímenes ambientales en normativa tanto a nivel nacional como de tres comunidades autónomas distintas, siendo en algunos casos similares y otros que sí que poseen diferencias sustanciales.

Podemos ver de forma genérica la forma en la que organiza, BAÑO LEÓN, J.M. los distintos medios de intervención para controlar las actividades:

- a) La autorización administrativa clásica con silencio negativo.*
- b) La autorización administrativa con silencio positivo equivalente a un acto administrativo declarativo de derechos.*
- c) Autorización administrativa con silencio positivo «secundum legem», es decir, sólo en la medida en que la solicitud se ajuste al ordenamiento jurídico.*
- d) Declaración responsable «con reserva de oposición»*
- e) Declaración responsable (o comunicación previa) con eficacia inmediata.*

Siguiendo con la exposición que realiza el autor, basadas en esta agrupación, pone de manifiesto la falta de lógica en los diversos modos de intervención administrativa derivados de la transposición de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE), argumentando que esta confusión perjudica el interés público. No atribuye la causa principal a la Directiva en sí, sino a la forma poco acertada en que se ha llevado a cabo su transposición al ordenamiento jurídico español.

⁴⁷ Artículo 2.2 del Decreto 112/2010 CAT.

El autor señala que la transposición de la Directiva ha dado lugar a una aplicación confusa y heterogénea de los mecanismos de control administrativo, especialmente en la distinción entre el silencio administrativo positivo, que genera derechos, y la declaración responsable con eficacia demorada, que simplemente habilita una actividad sujeta a posterior control. Esta distinción es crucial para entender las diferentes consecuencias jurídicas que se derivan de la inactividad administrativa en cada caso.⁴⁸

Un punto negativo sobre el inicio de actividades a través de los instrumentos de comunicación previa y declaración responsable es, tal y como menciona el mismo autor, la desaparición del plazo de audiencia a terceros en los procesos de apertura de establecimientos. Si bien se trata de actividades que, en principio poseen una incidencia ambiental de nula o escasa entidad, pueden tener efectos de otra índole que pudieran afectar a vecinos u otras personas, dejándoles sin la posibilidad de ser oídos, al contrario de lo que ocurre con los sistemas de apertura mediante licencia o autorización.

En este sentido el autor expone que en el ordenamiento jurídico español, se observa una amplia legitimación otorgada a aquellos individuos susceptibles de ser afectados por un acto autorizatorio. Debe ser fundamental que este interés no se vea menoscabado por modificaciones legislativas que alteren la denominación de la intervención administrativa. La existencia de una normativa pública que regula la actividad en cuestión implica que el interés del tercero afectado se mantenga, independientemente de la forma de control ejercida por la Administración.

Este particular, en calidad de tercero, posee un interés directo en la observancia del principio de legalidad, especialmente cuando la actividad en cuestión incide en su ámbito patrimonial o personal. En un Estado de Derecho, este interés legitima al tercero a defender sus derechos en un procedimiento previo. Sirva de ejemplo, el vecino que es afectado por las obras de otro o aquel que sufre molestias derivadas de una actividad ajena, ostentan el derecho, amparado constitucionalmente (artículo 105 CE), a ser escuchados con anterioridad a la emisión de la resolución administrativa.

La inexistencia de una resolución administrativa previa, o al menos la carencia de una vía de intervención en un procedimiento administrativo con anterioridad a la

⁴⁸ BAÑO LEÓN, J.M., "Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada "better regulation"", *Revista española de derecho administrativo*, nº 167, 2014, p. 3.

producción de los efectos que habilitan al titular de una instalación, servicio o actividad para su desarrollo lícito, imposibilita la protección de los derechos de terceros. La ausencia de esta intervención deja indefenso al tercero interesado, privándole de la posibilidad de hacer valer sus derechos ante la Administración antes del inicio de la actividad.

Esta situación genera un desequilibrio entre los implicados en la aplicación de la norma. Mientras que aquellos que desean desarrollar una actividad pueden iniciarla sin impedimento, aquellos con interés en oponerse a la misma se ven privados de este derecho, precisamente por la falta de un procedimiento previo que les permita ejercerlo. En consecuencia, se produce un desequilibrio de intereses, favoreciendo al promotor de la actividad en detrimento de los terceros que pudieran verse afectados.

El mismo autor expone que la aplicación del principio de audiencia en el procedimiento administrativo se ve sustancialmente menoscabada, llegando a ser prácticamente nulo para el tercero titular de un interés legítimo. La ausencia de un acto administrativo previo imposibilita la defensa de sus derechos con anterioridad a la vulneración de los mismos.

Este procedimiento de control *ex post* implica la supresión de las garantías procedimentales de los terceros interesados. Ésta se produce a pesar de la persistencia del interés público tutelado por la Administración, interés que se manifiesta en la potestad administrativa para prohibir o modificar la actividad en cuestión. En consecuencia, una dilatada evolución en el reconocimiento y la protección de los derechos de defensa de los terceros frente a la Administración queda atrás bajo la lógica del control *ex post*.⁴⁹

Sobre este aspecto podemos citar lo expuesto por Velasco Caballero el cual dice que las nuevas figuras administrativas la declaración responsable o la comunicación previa sustituyen al régimen de licencia municipal, observando una asunción de riesgos por parte del titular o promotor de la actividad económica, que anteriormente eran asumidos, al menos en parte, por la Administración local.

⁴⁹ BAÑO LEÓN, J.M., "Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada "better regulation"", *Revista española de derecho administrativo*, nº 167, 2014, p. 26.

Concretamente, al prescindir de la autorización administrativa previa, el Ayuntamiento deja de ofrecer la seguridad jurídica inherente al acto administrativo. Esta transición implica también una reducción de la responsabilidad administrativa frente a terceros por los posibles daños o perjuicios derivados del ejercicio de la actividad económica.

Por ello el titular de la actividad asume ahora la totalidad o una parte sustancial de los riesgos que, bajo el régimen de licencia previa, externalizaba, al menos parcialmente, hacia la administración pública. Esta internalización de riesgos supone un cambio significativo en la distribución de responsabilidades entre los particulares y la administración en el ámbito del ejercicio de actividades económicas.⁵⁰

Por otra parte MORA RUIZ explica su opinión sobre el inicio de una actividad mediante el uso de una declaración responsable o comunicación que pueda verse afectada por normas sectoriales que pueden dilatar el inicio de la actividad. El autor menciona que desde una perspectiva formal, la regulación sectorial debe ser clara y concisa en cuanto a los requisitos necesarios cuando los instrumentos de intervención sean la declaración responsable y la comunicación previa. Este aspecto es clave para la efectiva liberalización de los servicios, ya que las Administraciones deben compaginar la protección de los intereses que les competen con la necesidad de liberalizar la actividad económica. Por consiguiente, la exigencia de documentación no debe generar una carga burocrática que dificulte la presentación de la declaración o comunicación, asegurando así el ejercicio de derechos y actividades con la celeridad y eficacia necesarias.

En el mismo sentido atribuye a las entidades locales la responsabilidad sobre los requisitos que deben cumplir las declaraciones responsables y comunicaciones, decidiendo sobre qué exigencias deben mantener y las que no, guiándose por los principios de necesidad y proporcionalidad.⁵¹

Por otra parte, VELASCO CABALLERO realiza una descripción sobre el nuevo enfoque que adquieren los profesionales, técnicos o entidades colaboradoras. Éste dice que los regímenes de declaración responsable y comunicación previa otorgan un nuevo

⁵⁰ VELASCO CABALLERO, F., "Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014, p. 3.

⁵¹ MORA RUIZ, M., "Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: Aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, p. 21.

rol a entidades privadas externas a las administraciones públicas. Se trata de las entidades colaboradoras o de los profesionales o técnicos que certifican la conformidad del proyecto con la normativa urbanística, técnica y sectorial pertinente.

Mediante su labor certificadora, estos agentes colaboran a asegurar que las actividades declaradas o comunicadas, exentas ya de una verificación previa y sistemática por la administración local, se ajusten a la legalidad. Esto implica que estas entidades colaboradoras o los técnicos asumen o comparten la responsabilidad por los posibles daños o perjuicios que la actividad pueda generar a terceros.⁵²

El mismo autor plantea si el nuevo régimen de declaraciones responsables y comunicaciones previas ha modificado el papel del proyectista, tradicionalmente considerado un mero receptor del ordenamiento urbanístico o comisionado del promotor. La clave está en que, al permitir, mediante la presentación de la declaración o comunicación, el inicio inmediato de la actividad sin comprobación previa obligatoria por parte del ayuntamiento, la actividad del proyectista podría adquirir un nuevo significado. Se sugiere que la función de comprobación administrativa previa podría recaer ahora en el proyectista, reforzando así la dimensión pública de su labor, que ya incluía una declaración de cumplimiento normativo ante el ayuntamiento. Cuestiona si el proyectista ha pasado a asumir, en cierta medida, funciones que antes correspondían a la administración.⁵³

En este sentido el autor cita textualmente que “El proyectista pasa a ser, en cierto grado, un sujeto colaborador de la Administración, que viene a ocupar con su «certificación de conformidad» el déficit de comprobación y seguridad jurídica que deja el ayuntamiento cuando renuncia a la comprobación sistemática de los proyectos o documentaciones técnicas.”⁵⁴

Además el autor analiza la responsabilidad del proyectista en el contexto de las declaraciones responsables y comunicaciones previas, contrastándola con el régimen anterior de licencias municipales. Mediante el antiguo régimen de concesión previa de

⁵² VELASCO CABALLERO, F., “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014, p. 4.

⁵³ VELASCO CABALLERO, F., “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014, p. 9.

⁵⁴ VELASCO CABALLERO, F., “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014, p. 10.

licencias por parte de la administración competente la consecuencia administrativa ante un proyecto técnico ilegal consistía en la denegación de la licencia o la solicitud para su subsanación.

La presentación de un proyecto irregular no era constitutivo de la comisión de una infracción, debido a que como se ha mencionado, la vía utilizada era la de no concesión de la licencia o autorización.

Debido a que el proyectista se encontraba amparado por una comprobación por parte de los técnicos de la administración, en éste podemos decir que recaía una menor responsabilidad frente a la administración.

Mediante los nuevos instrumentos de declaración responsable y comunicación previa la administración pública inicialmente comprueba que el proyecto cumple con las formalidades y documentación necesaria, no realizando una comprobación material de su adecuación jurídica y técnica. Ésto conlleva que la incorrección del proyecto es imputable al proyectista, pudiendo constituir una infracción urbanística. Esta responsabilidad viene reflejada en las leyes y ordenanzas urbanísticas, no habiendo definido con precisión su alcance en el ámbito de las declaraciones responsables.

El técnico o proyectista pasa de tener una posición de profesional al servicio del promotor de la actividad a la de “colaborador” de la administración y a tener una función “certificante”. El mandato de objetividad y profesionalidad adquiere mayor relevancia, y el Derecho de responsabilidad patrimonial se considera insuficiente para garantizar su cumplimiento efectivo, considerando necesaria la sanción administrativa como incentivo negativo.⁵⁵

A consecuencia de lo expuesto la actividad de las administraciones se ha visto reducida con la entrada en vigor de los modelos de declaración responsable y comunicación previa, al no tener que otorgar las licencias preceptivas para todas las actividades.

El autor analiza la reducción de la actividad administrativa y las distintas formas en las que la administración puede llevar a cabo su labor de control. Éstas pueden

⁵⁵ VELASCO CABALLERO, F., “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas.”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014, p. 11.

consistir en inspecciones in situ de forma generalizada y reiterada mediante inspecciones frecuentes a todas las actividades, un sistema de vigilancia aleatorio o activar el sistema de control únicamente tras una denuncia previa.

Dentro de los factores que pueden influir en el grado de actuación de la administración el autor menciona las decisiones organizativas internas, la estructura de los recursos humanos y puestos de trabajo de las entidades públicas y los incentivos económicos que pueden recibir los empleados públicos encargados del control urbanístico. De este modo, y de forma independiente del grado de implicación en el que decida actuar cada administración, la implementación de los regímenes de declaración responsable y comunicación previa, implica en todo caso una reducción de la actividad administrativa de los entes públicos.⁵⁶

Esta reducción de la actividad de la administración, posibilita tal y como recoge el autor MORA RUIZ en la Ordenanza Reguladora de la apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas aprobado en la Comunidad Autónoma de Andalucía dar un paso adelante en este aspecto, reduciendo el plazo planteado de treinta días para llevar a cabo la labor inspectora por uno mucho menor, y obligando a la administración a ser mucho más ágil en este sentido. Menciona que el artículo 9.1 del citado texto legal establece un plazo de 10 días para que la Administración lleve a cabo sus comprobaciones y ordene la suspensión de la actividad en los casos de que las deficiencias observadas se vinculen a requisitos de carácter esencial. Este plazo no implica que el promotor no pueda dar inicio a la actividad, sino el atribuido a los servicios de la administración local para llevar a cabo la labor de comprobación.⁵⁷

Por medio de la fórmula expuesta no quedaría privatizada la actividad de la administración pública, tal y como refleja el autor, al mencionar que las nuevas figuras de intervención administrativa y su posterior control por parte de la administración conllevan a una implicación activa de los sujetos particulares. Esta implicación de los particulares en el cumplimiento de los requisitos establecidos conlleva a una nueva relación con la administración, la cual no parece tener capacidad suficiente para llevar

⁵⁶ VELASCO CABALLERO, F., "Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014, p. 3.

⁵⁷ MORA RUIZ, M., "Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: Aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, p. 20.

un adecuado control de todo lo que lleve a cabo el ciudadano, el cual asume una mayor responsabilidad.⁵⁸

Continuando con la actividad inspectora de las administraciones públicas cabe señalar que, viendo las definiciones anteriormente expuestas relativas a la comunicación previa y declaración responsable, veamos lo señalado por la sentencia nº 293/2023 de 8 de marzo de 2023 del Tribunal Supremo, en la que se planteaba la cuestión de determinar si el ejercicio de las labores control e inspección que deben realizar las distintas administraciones en relación a estas figuras de intervención ambiental debe ser llevado a cabo dentro de un plazo determinado, o si por el contrario, esta labor de verificación puede ejercerse durante todo el periodo que dure la actividad.⁵⁹

De esta sentencia se pueden extraer dos conclusiones; por un lado refleja que las labores de inspección de la administración no están sometidas a ningún plazo, pudiendo llevarse a cabo durante todo el tiempo que dure el ejercicio de la actividad; y por otra parte que no es necesario entregar a la administración pública con la comunicación la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos, si bien la pone a su disposición.

La autora MORA RUIZ, por su parte, pone de manifiesto la idea que las entidades locales son las que deben asumir una mayor responsabilidad en cuanto a estas labores de inspección posteriores al inicio de la actividad, diferenciando entre controles documentales y controles materiales relativos al desarrollo de la actividad. Muestra igualmente su preocupación por el esclarecimiento del papel que deben desempeñar las policías municipales.⁶⁰

5.- CONCLUSIONES.

Como hemos podido ver a lo largo de la comparativa, el sistema de apertura de establecimientos no posee una armonía ni en los distintos instrumentos de intervención ambiental ni en su propia nomenclatura, existiendo una gran disparidad en este aspecto.

⁵⁸ MORA RUIZ, M., "Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: Aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, p. 20.

⁵⁹ STS de 8 de marzo de 2023, nº 293/2023.

⁶⁰ MORA RUIZ, M., "Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: Aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, p. 23.

Si seleccionamos como ejemplo la Ley 6/2014 CV y su configuración en cuanto a instrumentos de intervención ambiental, recordemos que son cuatro: autorización ambiental integrada, licencia ambiental, declaración responsable ambiental y comunicación previa. Podríamos decir que se asemeja a la agrupación realizada por el autor BAÑO LEÓN, pero si tomamos en cuenta los diferentes regímenes de apertura de establecimientos vistos hasta ahora vemos que su variedad puede ser excesivamente amplia. En este caso únicamente se encuentran bajo estudio tres comunidades autónomas de las diecisiete que posee el territorio español, encontrando diferencias en sus regímenes de intervención en todas las normativas, siendo probable que si se someten a estudio todas las comunidades sea difícil encontrar dos normas de competencia autonómica que se asemejen totalmente en este ámbito.

Estamos de acuerdo en la exposición que realiza el mismo autor, existiendo una variedad de regímenes de intervención que no son nada fáciles de identificar, teniendo en cuenta que incluso un único régimen, como el de la declaración responsable puede tener efectos inmediatos o diferidos, requerir uno requisitos u otros, plazos o consecuencias distintas según la norma que los regule, creando confusión y no siguiendo la simplicidad que, en principio, busca la regulación europea.

Además, en el caso de la región de Murcia, y probablemente ocurra en otras comunidades, delega la competencia de regulación de instrumentos ambientales de la Ley 4/2009 MUR para los casos de licencia y declaración responsable, en los municipios, por lo que teniendo en cuenta los 45 entes locales que posee la región, ese mismo número debe ser el correspondiente al de ordenanzas que regulan su sistema de regímenes de intervención, con lo que las diferencias, incluso en una misma comunidad autónoma pueden llegar a ser muy dispares.

Ciertamente no es fácil tratar de buscar una solución que encuentre el equilibrio perfecto para todas las partes implicadas en el proceso de apertura de establecimientos, si buscamos agilidad en los procedimientos no podemos conceder plazos que lo dilaten innecesariamente. Quizás unos planes urbanísticos mucho más elaborados que regulen qué actividades concretas pueden establecerse en cada zona, pero eso tampoco sería la solución definitiva para los múltiples casos que pudieran afectar a terceros.

Respecto a los instrumentos de intervención en la Comunidad Valenciana, en sus tres normas principales, existe un denominador común en los procedimientos de inicio de actividades, siendo éste la figura de la declaración responsable. Esta figura no es

única para estas tres normas, sino que existe en otras normas como pueden ser la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana o el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. En ambos casos, así como en otras normas, la declaración responsable es modelo generalizado para el inicio de una actividad o apertura de un establecimiento en la Comunidad Valenciana, si bien su efecto no es idéntico en las tres normas, pudiendo tener los ya mencionados caracteres de efectos inmediatos o diferidos.

Esta figura no responde a un modelo de inicio de actividades a nivel autonómico ni nacional, sino que se trata de un régimen que se está generalizando a nivel europeo, en base a las directivas inicialmente reseñadas en este estudio. Este cambio ha supuesto la modificación o adecuación de la normativa de todos, o al menos gran parte, de los países de la Unión Europea, lo cual aunque se trata de un proceso complejo nos lleva a una mayor armonización legal y a una mayor simplificación administrativa para el inicio de actividades.

Con este modelo de intervención administrativa la relación del ciudadano con la Administración ha supuesto un cambio profundo, dejando una “confianza” depositada en el ciudadano en el cumplimiento de los requisitos legales, hasta que el momento en el que se realice ese control administrativo que deberían llevar a cabo los distintos órganos administrativos. De esta forma el empresario puede, en muchos casos, iniciar su actividad de forma inmediata con la presentación de la declaración, no debiendo esperar a la concesión de una licencia ni a los plazos que anteriormente debía cumplir para su obtención.

La declaración responsable es un acto jurídico privado, por lo que la responsabilidad queda únicamente en manos del solicitante, si bien queda sometida a un posterior control de la Administración que no debiera prolongarse en el tiempo, quedando quien lo solicita en una inseguridad jurídica, pues desconoce hasta el momento en el que se produzca el control administrativo si cumple con todos los requisitos establecidos.

Uno de los principales motivos por el que debe obtenerse un título habilitante con carácter previo al inicio de la actividad es la prevención ambiental, debiendo adecuarse a las exigencias establecidas en las distintas normas con el fin de evitar daños graves al medio ambiente. En el caso de la declaración responsable la incidencia

ambiental de la actividad generalmente ha de ser escasa, o incluso nula. Esta incidencia ambiental puede ser de diversos tipos, pudiendo ser atmosférica, hídrica, del suelo o por otros motivos, como por el nivel de ruido emitido por el desarrollo de la actividad.

Suelen ser las entidades locales las que poseen la potestad para la prevención y el control de las actividades que se rigen mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación de actividad inocua en sus municipios. Muchas de estas actividades se desarrollan en el núcleo urbano de la población, por lo que generalmente tendrán una muy baja incidencia para el ser humano, tratando de proteger mediante estos instrumentos a los vecinos de la población.

Respecto al proceso del inicio de una actividad o apertura de un establecimiento, ya sabemos que una vez presentada la declaración responsable o comunicación de actividad inocua es suficiente esta presentación ante el Ayuntamiento que corresponda para que produzca, en algunos casos, efectos inmediatos y empiece a ejercerse la actividad, no teniendo la administración obligación de pronunciarse al respecto. Recordemos, por ejemplo el caso de la Ley 14/2010 CV, donde la declaración responsable posee un efecto diferido, teniendo ésta validez a los 30 días de haberlo presentado o tras la visita de comprobación del Ayuntamiento, y previo a una nueva comunicación de inicio de actividad transcurrido este plazo o realizada la visita de comprobación.

Posiblemente esta declaración responsable con efecto diferido se deba a que las actividades regladas en la Ley 14/2010 CV van asociadas principalmente al ocio o esparcimiento de los ciudadanos, siendo establecimientos en los que pueda acumularse una cantidad de personas mayor que en otro tipo de locales, siendo además la permanencia del público más prolongada en el tiempo, tratándose de actividades como bares, cafeterías, restaurantes, gimnasios, teatros o instalaciones deportivas, entre otras, motivo por el que posiblemente se otorgue este plazo a la Administración con el fin de poder verificar la documentación aportada por el interesado y se pudiera realizar la visita de comprobación por parte de los técnicos municipales de forma previa a la apertura del establecimiento.

Aún careciendo la Administración de tal obligación sobre pronunciamiento o resolución para las actividades regladas mediante el instrumento de la declaración responsable, su facultad para realizar una comprobación de la documentación o

inspección de la actividad no finaliza en ningún momento, por lo que si se detectara que la declaración responsable o comunicación de actividad fuera defectuosa debe requerir al interesado para que proceda a su subsanación, otorgándole un plazo para ello.

Transcurrido el plazo concedido sin que se haya procedido por parte del titular de la actividad a la subsanación de las anomalías detectadas podrá decretarse por parte de la Administración el cese de la actividad y/o cierre del establecimiento, sin perjuicio de la sanción pecuniaria que pudiera proceder por las posibles infracciones cometidas. Por tanto la declaración responsable, si bien genera una mayor rapidez, simplificación y agilización de los procedimientos administrativos no podemos afirmar que son sólo ventajas para el interesado, debido a que éste queda en cierto modo “desamparado”, ejerciendo su actividad sin una garantía de que la documentación aportada se ajusta a la legalidad en todos los requisitos reglamentariamente exigidos.

Según el artículo 69.4 de la LBRL son tres los motivos por los que se puede determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio de una actividad, siendo la inexactitud, la falsedad y la omisión. Es evidente que si se presenta ante la Administración una documentación en la que existe una falsedad documental el titular deba tener unas consecuencias tanto administrativas como penales, si bien en el caso de una inexactitud u omisión en la documentación aportada puede tratarse de un acto no realizado de forma intencionada. El interesado quedaría en una situación de inseguridad jurídica hasta la comprobación por parte de los servicios de las administraciones públicas competentes. En muchos casos tal verificación no llega a producirse, a excepción de los casos en los que se aporte un certificado por parte de un Organismo de Certificación Administrativa en los casos permitidos por la legislación que corresponda.

Aunque generalmente se debe conceder un plazo de audiencia al interesado para que corrija o subsane las deficiencias detectadas, las consecuencias de no disponer de una autorización, licencia o revisión de la declaración o comunicación por parte de los organismos públicos, es posible que finalmente se proceda a decretar la paralización de la actividad y/o cierre del establecimiento por no haber subsanado las anomalías en el plazo establecido. En este caso, además de la sanción pecuniaria que pudiera imponerse, el perjuicio económico que le causa al titular de la actividad la paralización de la

actividad puede suponer una pérdida económica mucho mayor, más todavía si se procediera a un cierre definitivo por tratarse de un defecto insubsanable.

Por otro lado, es obvio que si se desarrolla una actividad sin ningún tipo de título habilitante y ocurre un siniestro, como pudiera ser el caso de un incendio, la compañía aseguradora no se haga cargo de los gastos derivados de éste, o si lo hiciera por haber terceros implicados, posteriormente repercutiría los gastos contra el titular de la actividad. De este modo se puede plantear el caso que una persona o empresa desarrolle su actividad de forma legal mediante la presentación de una declaración responsable, no habiendo girado visita el Ayuntamiento y por tanto no se ha comprobado que se están cumpliendo todos los requisitos que debiera, no siendo consciente el titular de las posibles anomalías. Cabría preguntarse en este caso que ocurriría en caso de un siniestro que deba cubrir la compañía aseguradora, ya que a pesar de contar con un título habilitante cabe la posibilidad que no se cubra el siniestro, independientemente de que pudiera haber una intencionalidad o no del titular.

En este mismo sentido cabría preguntarse si, a pesar de haber presentado una declaración responsable o una comunicación previa, en las que no ha existido una comprobación por parte de la Administración, el proyecto técnico no es acorde a la actividad que se está ejerciendo. Pongamos como ejemplo un establecimiento cuya actividad según proyecto técnico presentado es de un “centro de formación” o “centro de enseñanza”, si bien tras inspección por parte de los servicios municipales se observa que, a pesar de ser un centro en el que se imparten clases, éstas son de actividades deportivas, existiendo gran cantidad de aparatos y utensilios dirigidos a la práctica de este tipo de actividad, determinando el técnico municipal que el establecimiento debería estar calificado como “gimnasio”. En este caso pasaríamos de una actividad reglada en la Ley 12/2012 (centro de formación), a una actividad recogida en la Ley 14/2010 CV. Bien sea por desconocimiento, error o por la adecuación del proyecto a una ley menos restrictiva, la actividad del proyecto no es acorde a la realidad. En este caso el promotor tendría una responsabilidad subsidiaria respecto al técnico. La posible sanción por la infracción cometida, carecer de título habilitante, correspondería a la persona que realiza la declaración o comunicación. Por su parte, sobre el técnico también recae responsabilidad en cuanto al proyecto firmado tanto en caso de ocurrir un siniestro como en el resto de aspectos, como pueden ser las medidas de seguridad adoptadas, en materia de ruidos o medio ambiente.

Además las normas no deberían ser sólo más claras en este aspecto, también deberían serlo en cuanto a los plazos, órganos donde ha de dirigirse la solicitud y otros aspectos como la determinación del órgano que ostenta la competencia sancionadora, que si bien no afecta directamente al titular de la actividad, es otra prueba de la ambigüedad que podemos encontrar en algunos textos legales.

Por último mencionar la nueva importancia que adquieren los técnicos o profesionales que de algún modo podemos decir que “colaboran” con la administración, con la entrada en escena de las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa. Por un lado tenemos, en el caso de la Comunidad Valenciana los ya mencionados organismos de certificación administrativa, cuyos certificados permiten la apertura inmediata del establecimiento en los casos de la declaración responsable de carácter diferido, así como el otorgamiento de una licencia de actividad definitiva con su certificado. Además del ya mencionado carácter colaborador de estos organismos privados, los demás profesionales que intervienen a la hora de aportar la documentación necesaria ante la administración pública también adquieren una mayor relevancia, debido a que al realizarse el control de la administración con posterioridad al inicio de la actividad ésta se inicia sin la seguridad jurídica que otorga una licencia de apertura, adquiriendo estos profesionales una nueva responsabilidad que antes no existía.

6.- PROPUESTAS DE MEJORA.

Una vez vistas las distintas normas de cada comunidad autónoma, podríamos decir que la Comunidad Valenciana posee la mejor regulación sobre las distintas fórmulas de intervención ambiental para iniciar una actividad, con unas leyes suficientemente desarrolladas, claras en su contenido y adecuadas a la armonización europea y los términos que marca la LPAC.

Es complejo buscar una norma que resuelva la mayor parte de los problemas que se puedan plantear, que encaje en todas las comunidades autónomas por igual y que evite la desigualdad que existe en éstas. Si bien podríamos decir que, a pesar que son las comunidades autónomas las que poseen la competencia en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, esto es lo que genera que la mayoría de comunidades ya hayan desarrollado su propia normativa, como es de esperar, y que por tanto exista tal diferencia, tanto en sus instrumentos de intervención ambiental, competencias

sancionadoras, importe de las sanciones, medidas que se pueden adoptar, etc.. Se sugiere que la excesiva presencia de regulación distinta por parte de organismos autonómicos pudiera sustituirse por la creación de una normativa a nivel nacional en materia de espectáculos y actividades recreativas, tal y como es el ejemplo de la Ley 12/2012, de este modo la búsqueda armonización estaría mucho más cerca.

Esta norma serviría como base regulatoria para todas las comunidades, si bien éstas pueden seguir teniendo su competencia en cuanto los casos en los que sea necesario el otorgamiento de ciertas autorizaciones o la competencia sancionadora que estimen oportuna, siendo la competencia sancionadora un asunto que podría adaptarse igualmente a otra fórmula. Recordando algunos casos vistos en el presente estudio tenemos la Ley 6/2014 CV, que otorga la competencia sancionadora a las entidades locales en los casos de licencia ambiental, declaración responsable y comunicación de actividad inocua. Este ente local es quien tramita estas solicitudes, dejando en manos del órgano autonómico la competencia para sancionar y otorgar la autorización en los casos de la autorización ambiental integrada. Por otro lado, la normativa de Cataluña (en el ámbito de espectáculos y actividades), permite una delegación de competencias mutua entre ayuntamientos y comunidad autónoma.

Teniendo en cuenta que ambas fórmulas no parecen erróneas, y pueden ser adecuadas, deberíamos plantearnos a qué administración debería corresponder la competencia sancionadora. Si la competencia es municipal ¿deben ser únicamente las entidades locales quienes realicen las inspecciones? ¿Debe cada administración (local, autonómica y estatal) ostentar la facultad de poder realizar una inspección a pesar de no tener la competencia para la sanción? A pesar de ser administraciones públicas cabe la posibilidad de que cada órgano esté interesado en realizar inspección de actividades cuya competencia sancionadora le corresponda, no con un ánimo lucrativo, pero sí con un objetivo de optimización de recursos. Puede darse el caso, totalmente comprensible, que una entidad local destine sus recursos personales, y por tanto económicos, a inspeccionar actividades cuya competencia sancionadora le corresponda, sino podría tener la percepción de estar “trabajando” para otras administraciones y carezca de interés en el control de actividades que no son de su competencia, si bien deberían velar por el interés general, es posible que se plantee la mencionada situación.

Una posible alternativa a este tipo de discrepancias podemos encontrarla en el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto

refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana, el cual distribuye la competencia sancionadora como se expone a continuación.

Este decreto legislativo atribuye a la Generalitat la potestad sancionadora de forma genérica, a través de sus distintos órganos, si bien igualmente otorga competencia sancionadora a los municipios, los cuales pueden iniciar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores. Para que sean las entes locales las que lleven a cabo estos procedimientos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Que las infracciones se hayan detectado por personal de la administración local.
- Que la conducta tipificada se haya desarrollado íntegramente en su término municipal.
- Que los órganos de la Generalitat no hayan iniciado procedimiento sancionador por los mismos hechos.

Además regula que los municipios deben poner en conocimiento de la Generalitat de forma inmediata la incoación de un procedimiento sancionador. Esto implica que los municipios se abstendrán de continuar con el procedimiento sancionador si éste ya se hubiera iniciado por el órgano autonómico, y lo mismo sucede en caso contrario, que sea la Generalitat quien no proceda al inicio del procedimiento si éste ya se ha iniciado por el ente local y cumple con los requisitos mencionados.

Este sistema podría ser el más acertado en cuanto a competencia sancionadora, ya que permite que los recursos de dos órganos distintos puedan ejecutar tanto la inspección como la sanción, siempre que se cumplan los requisitos marcados por parte de los municipios y centralizando la coordinación por parte de las comunidades autónomas, pudiendo aplicarse para cualquiera de las normas que se han estudiado.

Acerca de la fórmula de instrumentos de intervención ambiental más adecuada podríamos decir que la establecida en la Ley 14/2010 CV podría ser una de las más acertadas, siendo la principal figura la declaración responsable con efecto diferido, dejando para ciertas excepciones la autorización por parte del órgano autonómico. En el caso de la Ley 6/2014 CV y equivalentes, que abarcan gran cantidad de actividades, tal vez fuera oportuno mantener la figura de la licencia municipal, para actividades con un impacto ambiental o de seguridad para las personas de carácter medio, además de la ya mencionada autorización autonómica. Cabría plantearse por otra parte si es necesaria la

figura de la comunicación previa, que si bien permite el inicio de la actividad de forma inmediata deja sin margen de maniobra a la administración para realizar un control previo de la actividad.

Se sugiere pensar que la administración no lleva a cabo sus funciones de la manera más adecuada posible. Por tanto, sugerimos que este control previo, debería poder realizarse en el plazo de treinta días que otorga la declaración responsable en la Ley 14/2010 CV. De esta forma no quedarían, con la ya mencionada anteriormente, inseguridad jurídica en la que se encuentran numerosas actividades que no son inspeccionadas por los servicios técnicos de la administración. Ese plazo de treinta días difícilmente puede suponer una gran diferencia para el promotor de una actividad entre la apertura inmediata y la diferida, pudiendo proceder a la apertura del establecimiento en caso de ser inspeccionada desde la emisión del informe favorable y en caso contrario en el mencionado plazo.

Sería, por tanto, necesaria una mayor implicación por parte de las administraciones para agilizar al máximo los procesos y otorgar esa seguridad legal, además de un título de carácter definitivo, a los promotores de las actividades, si bien en caso de un anómalo funcionamiento por parte de la administración únicamente puede dilatar el plazo de inicio de la actividad en el plazo de treinta días. Con el fin de “incentivar” la actividad de inspección de apertura por parte de las administraciones públicas se podría plantear la posibilidad de liquidar las tasas de inicio de actividad una vez realizada la visita de los servicios técnicos municipales pertinentes.

Además de este control inicial se debería fijar un plazo, tal y como hace el Decreto 112/2010 CAT, para la realización de controles periódicos de actividades, el cual es de cuatro años, con el fin de velar por la seguridad de las personas y del medio ambiente, sin perjuicio de la realización de los controles intermedios que se consideren oportunos.

Esta definición de la LPAC, así como la sentencia del Tribunal Supremo, requerirían un cambio para facilitar la agilidad en las administraciones públicas. Debería ser de carácter obligatorio que, para ambos instrumentos de intervención ambiental, presenten ante la Administración correspondiente la documentación que actualmente únicamente establece que deben tener en su poder. De otro modo no permitiría una agilidad adecuada en los procesos de inspección de las administraciones públicas,

debiendo requerir a cada actividad que presente la documentación cuando se estime su verificación, no facilitando la labor inspectora y de control.

Por otra parte mediante el desarrollo de una normativa nacional tanto para los casos que regulan los espectáculos públicos y actividades recreativas, como para las leyes de control ambiental, no sería necesario que cada comunidad autónoma tenga que desarrollar su propia normativa con todos los trámites que ello genera para cada administración, permitiendo un ahorro en recursos personales y económicos para las administraciones autonómicas.

Se deberían evitar incongruencias como las que encontramos en los importes de las sanciones pecuniarias de las distintas normas. Si nos fijamos en la normativa aplicable en la Comunidad Valenciana, esto es, la Ley 12/2012, la Ley 6/2014 CV y la Ley 14/2010 CV, las sanciones pecuniarias para cada una de estas normas por carecer de título habilitante para ejercer la actividad son en sus importes mínimos 3.001 euros, sin mínimo con un máximo de hasta 2.000 euros y 601 euros respectivamente. No parece tener sentido que la norma que, a priori, regula las actividades con menos incidencia ambiental y que regula de forma menos restrictiva sus títulos habilitantes sea la que imponga unas sanciones mínimas más elevadas que las otras dos normas. Si bien estos son los importes mínimos, la ley 6/2014 CV no permite que para el caso de comunicación previa y declaración responsable una sanción por carecer de título habilitante superior a los 2.000 euros, mientras que la Ley 12/2012 prevé, para establecimientos con menor incidencia una sanción mínima de 3.000 euros, cuando esta propia norma se aplica a establecimientos con una superficie máxima, no siendo el caso de la 6/2014 CV que recoge los que superen esta superficie.

Como se ha mencionado anteriormente, las normas, en general, deberían ser más claras, no dando pie a dudas o ambigüedades, como es el caso de las dos normas de la Comunidad Valenciana estudiadas (6/2014 CV y 14/2010 CV), donde quedan bien definidas las competencias de cada órgano. Como ejemplo podemos mencionar la Ley 20/2009 CAT que no define de forma clara el órgano administrativo donde se ha de dirigir la solicitud de autorización y licencia ambiental o el artículo 17.5 de la Ley 12/2012, el cual dice textualmente: *“La competencia sancionadora corresponderá a las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas en su normativa específica establezcan otra cosa.”*. Podríamos pensar en un primer momento que la norma es clara, pero deberíamos

dirigirnos a la normativa de cada comunidad autónoma para verificar si se establece “otra cosa”. En el caso de la Comunidad Valenciana la comunidad autónoma tiene asignada la competencia en materia de comercio, y las entidades locales en materia de venta ambulante, entre otras.

¿Debemos entender que al tener competencia en comercio los títulos habilitantes de la Ley 12/2012 son competencia sancionadora de la comunidad autónoma? La respuesta en este caso debe ser negativa. Si bien la Comunidad Valenciana tiene atribuida la competencia en comercio al órgano autonómico son las entidades locales las que poseen la potestad sancionadora en materia de títulos habilitantes por la Ley 12/2012. Este es un ejemplo de que, en algunos casos, las normas deben ser mucho más claras y concisas, no derivando a otras normas su contenido, debido a que si pueden llegar a ser difíciles de interpretar incluso por técnicos en la materia, probablemente lo sea todavía más para el ciudadano, por lo que no deberían dejar lugar a interpretaciones o ambigüedades.

Volviendo a la ya mencionada de competencia en coordinación que deberían asumir las comunidades autónomas en lugar de desarrollar su propia normativa, se debería crear un registro en el que, tras ser sancionado el promotor de una actividad con la inhabilitación durante cierto periodo de tiempo para desarrollar una actividad comercial, no pueda hacerlo, al menos en ningún municipio de la comunidad autónoma, debiendo como se ha dicho ejercer esta coordinación la comunidad autónoma, así como quedar registrada cualquier otra infracción que se haya cometido para tenerlo en cuenta a la hora de calificar la sanción en sus distintos grados por motivos como la reincidencia o la reiteración de las infracciones.

En cuanto a la responsabilidad de los titulares de las actividades no deberían quedar en desamparo terceras personas afectadas por el desarrollo de la actividad, y por tanto, al igual que se establece en las distintas normas de espectáculos públicos y actividades recreativas, todas las actividades deberían quedar sometidas a la obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil, pudiendo ser el capital en esta cobertura en base a su aforo, superficie o facturación. Actualmente las actividades no recogidas en la Ley 12/2012 y similares, no suelen tener obligación de contratar un seguro y mantenerlo en vigor durante todo el período de desarrollo de la actividad a excepción de una pequeña lista de actividades, las cuales están obligadas a la contratación de un seguro que cubra la responsabilidad civil por normativa sectorial.

Siguiendo con la responsabilidad de los titulares de las actividades, y en base con lo expuesto anteriormente (apartado “Conclusiones”) sobre la no correspondencia de los títulos habilitantes con la actividad que realmente se lleva a cabo, y cuyo proyecto es firmado por técnicos competentes externos a la Administración Pública, la responsabilidad en cuanto a la sanción por carecer de título habilitante debería ser compartida entre el titular y el proyectista. Es difícil concretar si ha sido el técnico que realiza el proyecto el que por desconocimiento o por acogerse a una norma con menos exigencias legales ha inducido al promotor a presentar tal proyecto, o si por su parte es el titular de la actividad el que ha encargado al técnico el enfoque en el que ha de basar su trabajo. De cualquier forma el profesional que realiza el proyecto debe contraer su responsabilidad. Por tanto las propias normas que regulan las sanciones en estos casos deberían proponer para sanción a los técnicos cuyos proyectos técnicos no sean acordes a la realidad y no esperar a que exista una denuncia por parte de los servicios técnicos municipales.

Por último las entidades locales deberían asumir un mayor papel de protagonismo en cuanto a las labores de inspección y control, debiendo aumentar la formación que poseen actualmente los distintos cuerpos de Policía Local, ya que generalmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asumen estas funciones, poniendo un mayor énfasis en los municipios con menor población en los que no suele existir una unidad especializada dedicada a la inspección de actividades.

En definitiva, se debería buscar el equilibrio y armonización en los distintos órganos administrativos a través de unas normas más centralizadas, no creando diferencias y discrepancias en cuanto a los distintos procedimientos de intervención ambiental, sanciones y competencias, asumiendo las comunidades autónomas la coordinación entre los distintos municipios, siendo estos últimos los verdaderos protagonistas en cuanto al otorgamiento de licencias y recepcionando las declaraciones responsables y comunicaciones previas. Esta última figura podría quedar integrada junto a la figura de declaración responsable, la cual debería ser el método general para el inicio de actividades. De esta forma los titulares o promotores no dependerían de las diferentes normas y sus dispares diferencias, enormes en el caso de algunos máximos de importes de sanciones, leyes desactualizadas que todavía funcionan únicamente bajo los regímenes de licencias y autorizaciones previas, normas que permiten presentar certificados como los OCA en el caso de la Comunidad Valenciana y otras no, sanciones

no pecuniarias distintas, trámites innecesarios y demás efectos de no tener normas comunes, que pueden influir directa o indirectamente en la decisión del lugar donde establecer una actividad.



7.- BIBLIOGRAFÍA.

- Doctrina

- BAÑO LEÓN, J.M., “Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada “better regulation””, *Revista española de derecho administrativo*, nº 167, 2014.
- CUBERO MARCOS, J.I., *Efectos que produce la imposición del deber de comunicación o declaración previas*, ed. Aranzadi, 2024.
- CUBERO MARCOS, J.I., *Contenido de las declaraciones responsables y comunicaciones previas*, ed. Aranzadi, 2012.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La declaración responsable y la comunicación previa no tienen plazo límite de comprobación”, *Diario LA LEY*, nº 10.312, 2024.
- MORA RUIZ, M., “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local: Aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 155, 2012.
- VELASCO CABALLERO, F., “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165/2014, 2014.

- Pronunciamientos judiciales

- STS de 8 de marzo de 2023, nº 293/2023.
- STSJ de Madrid, de 4 de mayo de 2015, nº 356/2015.
- STSJ de 22 de diciembre de Castilla y León nº 285/2014.

- Normativa utilizada

- Ley 6/2018, de 12 de marzo de modificación de la Ley 14/2010 de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

- Ley 30/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
- Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana (Ley 6/2014 CV).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
- Ley 2/2012, de 24 de junio, de Medidas Urgentes de Apoyo a la Iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana.
- Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (Ley 12/2012).
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (Ley 14/2010 CV).
- Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de Actividades (Ley 20/2009 CAT).
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LAS).
- Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas (Ley 11/2009 CAT).
- Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (Ley 4/2009 MUR).
- Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

- Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (R.D. 2816/1982).
- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, el cual regula únicamente el procedimiento de autorización ambiental integrada.
- Decreto 143/2015, de 11 de septiembre, del Consell (Decreto 143/2015 CV).
- Decreto 112/2010 de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (Decreto 112/2010 CAT).
- Decreto 242/2004, 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.
- Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

