



Por Resolución del Sr. Consejero Director núm. 1525/2022, de 02 de marzo, se aprobó la siguiente Instrucción de la Gerencia Municipal de Urbanismo de San Cristóbal de La Laguna, interpretativa sobre en relación con la régimen de intervención previsto en materia de actividad clasificada para la implantación de servicios públicos por parte de una Administración Pública, siendo esta la siguiente:

"Visto expediente núm. 3051/2018, relativo a informes de Coordinación, en relación con la régimen de intervención previsto en materia de actividad clasificada para la implantación de servicios públicos por parte de una Administración Pública, y resultando que

Primero.- De conformidad con lo establecido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Gerencia, el Jefe de Servicio/Coordinador del Servicio de Coordinación General y RRHH tiene entre sus funciones la adopción de criterios únicos para la aplicación uniforme de la legislación urbanística.

Segundo.- En la aplicación del régimen de intervención previsto en la normativa canaria para la implantación y desarrollo de actividades clasificadas (Ley 7/2011, de 5 de abril; Decreto 86/2013, de 1 de agosto, que aprueba el Reglamento; y Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas) el objeto de la presente nota jurídica es analizar la necesidad de tramitar la correspondiente autorización administrativa en materia de actividad clasificada para la implantación de servicios públicos por parte de una Administración Pública, o si por el contrario, su implantación está exenta o sujeta un régimen diferenciado.

Tercero.- Para ello, se analizará el ámbito objetivo y subjetivo de la legislación en materia de actividad clasificada, así como la existencia, o no, de excepciones aplicables cuando se trate de prestación de servicios públicos, o cuando la prestación de los mismos la realicen personas jurídicas públicas.

Cuarto.- Determinado lo anterior, se definirá el régimen jurídico autorizatorio aplicable: el régimen general o un régimen diferenciado de colaboración interadministrativa. Asimismo, se mencionará el régimen previsto en normativa sectorial relacionada.

Quinto.- Finalmente, se hará referencia a diferentes pronunciamientos judiciales que ofrecerán una visión comparada con tratamiento efectuado por otras Comunidades Autónomas en su legislación propia, así como algunos pronunciamientos basados en la normativa canaria.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Ámbito objetivo de la legislación en actividades clasificadas

El objeto de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, en adelante Ley 7/2011, es "*la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables*" a: (i) "*la instalación y apertura de establecimientos físicos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas*"; así como para (ii) "*la realización de espectáculos públicos*", de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 de la citada Ley.

El propio artículo 1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, recoge las definiciones de actividad y espectáculo público a los efectos previstos en la misma, según el cual se entenderá por:

"a) Establecimiento: cualquier infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente una determinada actividad.

b) Actividad: todo tipo de operación o trabajo de carácter industrial, comercial, profesional o de servicios, que se ejerce o explota en un determinado establecimiento.

c) Espectáculo público: las actividades recreativas, de ocio y esparcimiento, incluidos los deportes, que se desarrollen esporádicamente y en lugares distintos a los establecimientos destinados al ejercicio habitual de dicha actividad y, en todo caso, las celebradas en instalaciones desmontables o a cielo abierto, independientemente de que su organización sea hecha por una entidad privada o pública y de su carácter lucrativo o no".

De este modo, destaca que el ámbito objetivo de los espectáculos públicos se define con independencia de la naturaleza pública o privada de la entidad organizadora, o del carácter lucrativo o no del mismo, por lo que se encuentran incluidos en el régimen de intervención todos los espectáculos públicos con independencia de su naturaleza pública o privada.

Por su parte, estos elementos no se especifican con respecto a las actividades. Con respecto a estas, se hace referencia a todo tipo de actividades de carácter industrial, comercial o profesional, cuyo sometimiento a la normativa de actividades clasificadas no presenta demasiadas dudas dentro del objetivo de las presentes notas.

Sin embargo, en relación con los servicios públicos, el propio artículo recoge expresamente los servicios, eso sí, sin especificar su naturaleza pública o privada, o su carácter lucrativo o no.

Lo relevante para definir el ámbito objetivo de la Ley para las actividades será, conforme al artículo 2 de la Ley 7/2011, el carácter clasificado o inocuo de la misma. Así, se entiende por actividad clasificada *"aquellas que sean susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o para las cosas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del suelo donde se asienten"*. En cambio, serán inocuas aquellas en las que *"no concurra ninguno de los requisitos señalados"*.

Para determinar unas u otras, el apartado segundo del mismo artículo 2, dispone que *"el Gobierno de Canarias, mediante decreto, establecerá la relación de las actividades clasificadas, atendiendo a la concurrencia en las mismas de las características referenciadas en el apartado 1 a) del presente artículo"*. En virtud del mismo, se dictó el Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa.

En relación con los servicios públicos suministrados habitualmente por las Administraciones públicas objeto de las presentes notas, el anexo del Decreto 52/2012, de 7 de junio, prevé como actividades clasificadas, entre otras:

"(...)

6.1. Mataderos.

(...)

9. Gestión de residuos.

9.1. Instalaciones para la valorización de residuos peligrosos.

9.2. Centros para la recogida y la transferencia de residuos peligrosos.

9.3. Instalaciones para la incineración de los residuos municipales.

(...)

11.18. Hospitales, clínicas u otros establecimientos sanitarios con un número superior a 100 camas para la hospitalización o el ingreso de pacientes, o inferior, siempre que en este caso se lleven a cabo actuaciones quirúrgicas o radiológicas en sus instalaciones.

11.19. Centros de asistencia primaria y hospitales de día con una superficie superior a 750 m².

11.20. Centros geriátricos, con un número superior a 100 camas.

(...)

11.22. Servicios funerarios.

11.23. Cementerios, hornos crematorios de cadáveres y restos humanos y, en general, todo establecimiento mortuario o funerario (redacción dada por la disposición final segunda del Decreto 132/2014, 29 diciembre, de Sanidad Mortuoria)

(...)

11.32. Campamentos y albergues juveniles (modificado por la disposición final primera del Decreto 99/2015, 22 mayo, por el que se regula la Red de Albergues Juveniles de Canarias y su registro).

11.33. Actividades de garaje y aparcamiento de vehículos con una superficie superior a 100 m²

(...)

11.43. Guarderías.

11.44. Ludotecas.

(...)"

La mayoría de los servicios relacionados son susceptibles, a su vez, de su prestación como servicio público o privado, sin que exista distinción entre unos u otros.

Frente a su prestación como servicio público, cabría oponer la no sujeción en virtud del artículo 22 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, cuando dispone que se refiere únicamente a que apertura de establecimientos industriales y mercantiles (no servicios públicos) podrán "*sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*".

Ahora bien, la inclusión en el Anexo de actividades que difícilmente pueden tener un desarrollo industrial o mercantil, como es el caso de los cementerios, o en menor medida, las instalaciones para la incineración de los residuos municipales parece descartar su exclusión dentro del ámbito objetivo de la Ley por el mero hecho de ser servicios públicos, independientemente del procedimiento o régimen de intervención aplicable.

De este modo, la implantación de cualquiera de estas actividades o servicios requiere la tramitación de su autorización administrativa en materia de actividades clasificadas por ser susceptibles de ocasionar especiales molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas por sí mismas. No se especifica la naturaleza jurídica del promotor o titular, ni se excluyen los mismos cuando sean públicos.

Por su parte, las actividades o servicios no previstos en el referido Anexo, no estarán sujetas a ningún régimen de intervención previsto en la normativa de actividad clasificada, sin perjuicio de aplicar la Ordenanza Municipal para las actividades inocuas.

Ahora bien, lo anterior deberá ser matizado con las excepciones previstas en el artículo 2.3 de la Ley 7/2011, que excluye de su régimen de intervención administrativa a las:

"a) Las celebraciones de carácter estrictamente familiar, privado o docente, que no estén abiertos a la pública concurrencia, así como las que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente.

b) Las actividades en las que por concurrir circunstancias asimilables a las del apartado a) anterior el Gobierno de Canarias mediante decreto justificadamente declarase exentas.

c) Las actividades no clasificadas o inocuas".

El análisis del referido artículo presenta algunas dudas interpretativas que se deben abordar. La primera es que, teniendo en cuenta que el apartado c se refiere a las actividades inocuas o no contempladas en el Decreto 52/2012, de 7 de junio, debemos entender que los dos primeros apartados –a y b-, se refieren a los espectáculos públicos y actividades respectivamente que, pudiendo encajar en

alguno de los enumerados en el referido Decreto, se excluyen expresamente por concurrir circunstancias especiales.

Con respecto al apartado a), el mismo debe entenderse referido únicamente a los espectáculos públicos, en contraposición con el apartado b) referido expresamente a las actividades.

Así, conforme al primer apartado, aquellas celebraciones que independientemente de que se trate de espectáculos análogos a los definidos en el apartado 12.4 del Anexo aprobado mediante Decreto 52/2012, de 7 de junio, no estarán sometidos al régimen de intervención administrativa cuando tengan un carácter estrictamente familiar, privado o docente que no estén abiertos al público en general, o supongan ejercicio de derechos fundamentales, aunque sí estén abiertas a la pública concurrencia (es el caso de las huelgas, los actos religiosos, o las manifestaciones políticas).

Si bien la redacción no es la más precisa, del análisis sintáctico del precepto entendemos que la diferencia entre unas celebraciones u otras, estriba en que las primeras no están abiertas a la pública concurrencia y las segundas sí. Lo anterior porque la oración "*que no estén abiertos a la pública concurrencia*" se encuentra subordinada únicamente a la idea principal *-celebraciones de carácter estrictamente familiar, privado o docente-*. Y justo a continuación y de manera separada mediante la conjunción copulativa "*así como*", se añaden otras celebraciones (algunas de ellas coincidentes, como las docentes) que tradicionalmente sí que están abiertas al público, pero que sin embargo, suponen el ejercicio de derechos fundamentales y por tanto también se excluyen del régimen de intervención.

Por su parte, motivos asimilables a los anteriores deben concurrir para excluir del régimen de intervención previsto para determinadas actividades según el apartado b. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los espectáculos, en el caso de las actividades se requiere una exclusión expresa mediante Decreto del Gobierno conforme a la dicción literal del precepto. A este respecto, no consta la aprobación de ningún listado de actividades excluidas por las razones expuestas en el artículo 2.3 .a de la Ley 7/2011, ni referencia alguna en el Anexo aprobado mediante Decreto 52/2012, de 7 de junio.

Cabría entender que la necesidad de exención por Decreto es únicamente necesaria para eximir del régimen de intervención a las actividades por motivos distintos –pero asimilables- a los previstos en el apartado a, resultando exentas las actividades que se desarrollen en *ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente*. Sin embargo, tal y como se razonó anteriormente, al preverse en el apartado a reservado a las celebraciones, mediante la conjunción copulativa "*así como las que supongan*", parece referirse únicamente a las celebraciones, y no a las actividades que nombra en el apartado siguiente.

Con respecto a las actividades inocuas, si bien se encuentran exentas al régimen de intervención previsto en la Ley 7/2011, de 5 de abril, están sometidas al régimen de intervención previsto en la Ordenanza Municipal de acceso a las actividades y su ejercicio, publicado en el [BOP 115, 2 de septiembre de 2013](#).

La referida Ordenanza, dispone en su artículo sobre el objeto y ámbito de aplicación que "*la presente Ordenanza tiene por objeto, en términos generales, la regulación del régimen jurídico, de los instrumentos de intervención administrativa y de los requisitos exigibles para la apertura y puesta en funcionamiento de los establecimientos en los que se desarrollen actividades inocuas o no clasificadas de titularidad pública o privada, radicadas o que pretendan emplazarse en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna, así como la implantación del régimen jurídico disciplinario*". Por su parte, el apartado segundo del mismo dispone que "*se consideran actividades inocuas o no clasificadas a los efectos de este texto normativo las no incluidas en el nomenclátor previsto en el Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa*".

En todo caso, el artículo 2 de la Ordenanza, excluye también las celebraciones –en este caso inocuas- de carácter estrictamente familiar, así como las que supongan el ejercicio

de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político y docente, además de las siguientes actividades:

- "a).- El ejercicio por persona física de actividades profesionales, artesanales y artísticas en despacho, consulta o taller, establecido en la propia vivienda del titular, siempre y cuando no supere el 40% de la superficie útil de la vivienda y no disponga de aparatos susceptible de ocasionar molestias o peligros, sin perjuicio de las limitaciones establecidas por el planeamiento municipal.*
- b).- Las celebraciones de carácter estrictamente familiar, así como las que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político y docente.*
- c).- La venta ambulante situada en la vía y espacios públicos que se sujetarán a su regulación específica".*

Aparte de las exclusiones descritas, no existen otras específicas para la implantación de una actividad clasificada cuando se trate de la prestación de un servicio público, por lo que las mismas deben entenderse incluidas dentro del ámbito objetivo de la legislación en materia de actividad clasificada.

Segundo.- Ámbito subjetivo

En cuanto al ámbito subjetivo de la legislación en actividades clasificadas, la misma lectura de las definiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril dejan claro que los espectáculos públicos quedan sometidos al régimen de autorización previsto en ella, independientemente de que su organización parta de una entidad privada o pública y de su carácter lucrativo o no.

Más dudas ofrece la implantación de una actividad clasificada por una Administración Pública, pues no se recoge expresamente, a pesar de que el artículo 1 si dispone que el carácter clasificado o no de una actividad es independiente a "*la naturaleza jurídica del suelo donde se asienten*", lo cual no conlleva necesariamente que la misma sea promovida por una administración.

Sin embargo, lo anterior viene previsto en el artículo 4 del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado mediante Decreto 86/2013, de 1 de agosto, que expone que a los efectos de este Reglamento se entiende por:

- "k) Persona titular: la persona física o jurídica, pública o privada, que sea titular o explotadora del establecimiento que sirve de base al ejercicio de actividades clasificadas.*
- l) Persona promotora y organizadora: la persona física o jurídica, pública o privada, que de forma habitual o esporádicamente, promueva u organice espectáculos públicos".*

Así, con respecto a la persona promotora u organizadora de espectáculos públicos, -como no podía ser de otra forma por determinarlo así la Ley 7/2011-, el Reglamento reconoce expresamente que podrá tener un carácter público o privado. Pero además, y está aquí la novedad, lo mismo se establece para la persona titular de establecimientos que sirvan de base para el ejercicio de actividades clasificadas, los cuales podrán ser públicas o privadas. De conformidad con lo anterior, las Administraciones públicas quedan incluidas dentro del ámbito subjetivo de la misma.

Finalmente, el ya transcrito artículo 1 de la Ordenanza Municipal de La Laguna dispone en su artículo sobre el objeto y ámbito de aplicación que "*la presente Ordenanza tiene por objeto, en términos generales, la regulación del régimen jurídico, de los instrumentos de intervención administrativa y de los requisitos exigibles para la apertura y puesta en funcionamiento de los establecimientos en los que se desarrollen actividades inocuas o no clasificadas de titularidad pública o privada, radicadas o que pretendan emplazarse en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna, así como la implantación del régimen jurídico disciplinario*".

Se somete así, al régimen previsto en la misma, las actividades "*inocuas o no clasificadas de titularidad pública o privada*".

Tercero.- Instrumentos de intervención

Una vez concluido que la prestación de servicios que se consideren actividades clasificadas promovidas por administraciones públicas están incluidas dentro del ámbito objetivo y subjetivo de la Ley 7/2011, resta por determinar el régimen de intervención aplicable: el régimen general o un régimen específico.

El artículo 4 de la Ley 7/2011, prevé como instrumentos de intervención administrativa: a) La obtención de autorización administrativa habilitante, y b) La comunicación previa, por parte del promotor.

En el mismo sentido, el artículo 66 del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado mediante Decreto 86/2013, de 1 de agosto, expone que *"Los instrumentos de intervención administrativa previa podrán consistir en la obtención previa de un título habilitante en forma de licencia o autorización, o en la presentación de una comunicación previa por parte del titular del establecimiento que sirve de soporte a la realización de actividades clasificadas o, en el caso de un espectáculo público, por parte del promotor u organizador del mismo"*.

Por su parte, el artículo 67 del mismo Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, desglosa los siguientes actos que se sujetarán a los instrumentos de intervención:

"a) La instalación de los establecimientos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas.

b) La apertura y puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirven de soporte a las actividades clasificadas.

*c) La modificación sustancial de actividades clasificadas o de los establecimientos que **les sirven** de soporte.*

d) El traslado del ejercicio de las actividades clasificadas a otros establecimientos que les sirven de soporte.

e) La modificación de la clase o categoría de las actividades clasificadas.

f) La celebración de espectáculos públicos y la ejecución de instalaciones desmontables que la misma requiriese².

Con respecto a las actividades inocuas, el artículo 4 de la Ordenanza Municipal prevé que *"La apertura y puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirvan de soporte para el desarrollo de actividades inocuas o no clasificadas quedan sujetas a la presentación de la correspondiente comunicación previa con la documentación exigida en el modelo normalizado facilitado desde esta administración"*.

No se prevé en la legislación en materia de actividades clasificadas un régimen diferenciado de intervención para los supuestos en los que se trate de servicios públicos o su promotor o titular sea un Administración Pública.

El Reglamento prevé en el artículo 104 que *"no se requerirá autorización municipal cuando se trate de espectáculos públicos promovidos u organizados por el ayuntamiento correspondiente. En tales casos la autorización será sustituida por la aprobación del órgano competente"*. La exclusión expresa se limita, de este modo, a los espectáculos promovidos por el ayuntamiento autorizante. Nada se dice acerca del resto de Administraciones públicas ni a las actividades desarrolladas por la propia Administración municipal, por lo que podría interpretarse como entenderse sometidas al régimen general.

Con respecto a las primeras, la única referencia a la cooperación interadministrativa se recoge en el artículo 12 de la Ley 7/2011. Sin embargo, no prevé un régimen diferenciado de un modo similar al previsto por la legislación urbanística para la ejecución de obras públicas, únicamente prevé la

colaboración interadministrativa para cumplir con las competencias propias cuando *"la Administración actuante no dispusiese de personal o medios técnicos suficientes para el correcto ejercicio"*.

Finalmente, es necesario mencionar que no precisará intervención administrativa en materia de actividades clasificadas las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, ya que el artículo 6.2 de Ley 7/2011 dispone que la primera se entiende implícita en la segunda.

De igual modo, el apartado tercero del mismo artículo prevé que dispone que el Gobierno mediante decreto del Gobierno de Canarias, podrá eximir *"de la preceptividad de los instrumentos de intervención previa contenidos en la presente ley a aquellas actividades e instalaciones sujetas a un acto de habilitación previo en cuyo procedimiento se inserte un régimen de control igual o superior al establecido en la presente ley. En tales supuestos, la licencia de actividad clasificada o instrumento de intervención previa aplicable se entenderá implícita en la resolución que ponga fin al mencionado procedimiento de habilitación previa, y la competencia que, en materia de tales actividades clasificadas, corresponde a la Administración local se entenderá sustituida por la emisión del informe municipal previo y preceptivo que haya de emitirse en dicho procedimiento sobre la adecuación de la actividad a las ordenanzas e instrumentos de planeamiento, cuyo contenido, de ser desfavorable o imponer condicionantes, será vinculante para la autoridad competente para resolver sobre la habilitación de la actividad"*.

No se debe entender aplicable la excepción descrita para cualquier aprobación del proyecto necesario para implantar uno de los servicios públicos sometidos al régimen de intervención de actividad clasificada por una administración pública, a pesar de las lagunas previstas en la legislación. Lo anterior porque si partimos de la coherencia del legislador, si no se ha creado un régimen diferenciado pudiendo hacerlo (como para las licencias de obras en la legislación urbanística o cuando precisen autorización ambiental integrada) resultará de aplicación el régimen general.

Es más, haciendo uso de la previsión legal descrita, el artículo 69 del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos exime de los instrumentos de intervención previa de actividad clasificada, por hallarse sujetas a un acto de habilitación previo en cuyo procedimiento se inserta un régimen de control igual o superior al establecido en ella. Las actividades de pirotecnia; las instalaciones de radiocomunicación; los establecimientos turísticos de alojamiento, siempre que se sujeten al régimen de autorización previa; los establecimientos comerciales sometidos a licencia comercial; o las actividades de juegos y apuestas.

En todo caso, se deberá estar a la legislación sectorial del concreto servicio a implantar para determinar su sometimiento -o no-, a alguno de los mecanismos de intervención previstos.

A modo de ejemplo, en el ámbito sanitario, la Decreto 68/2010, de 17 de junio, por el que se regula la autorización y registro de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Canarias, prevé en el artículo 6 que *"las autorizaciones sanitarias concedidas conforme a lo previsto en la presente norma lo serán con independencia y sin perjuicio de las restantes autorizaciones o licencias, competencia de las distintas Administraciones Públicas que en cada caso deban otorgarse, y cuya obtención es responsabilidad del titular del centro, servicio o establecimiento sanitario"*.

La Disposición adicional Única, del Decreto 63/2000, de 25 de abril, por el que se regula la ordenación, autorización, registro, inspección y régimen de infracciones y sanciones de centros para personas mayores y sus normas de régimen interno, dispone que *"La concesión por parte de la Consejería competente en materia de servicios sociales de las autorizaciones para la apertura y funcionamiento de los centros de personas mayores no exime a los interesados de solicitar las licencias municipales que fuesen precisas para el desarrollo de su actividad"*.

Tampoco establece un régimen diferenciado que exima del resto de autorizaciones municipales el Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria, que en su artículo 31 establece que *"los velatorios, tanatorios y depósitos de cadáveres deberán ajustar su actividad al régimen de intervención establecido en la normativa estatal, autonómica y municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en este Decreto, correspondiendo a los Municipios la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos"*. Lo mismo en el artículo 33 *"los municipios establecerán el régimen de intervención que*

corresponda para la construcción, el funcionamiento y clausura de los cementerios y crematorios, en función de lo establecido en la normativa estatal o autonómica de aplicación".

En cuanto al resto de actividades inocuas, y su sometimiento -o no- al régimen previsto en la Ordenanza Municipal, se estará a lo dispuesto en la normativa sectorial y al pronunciamiento que, en su caso, pudiera modificarse en la actual redacción de la misma.

Cuestión diferente será las actuaciones propias de la Administración municipal concedente, cuyo sometimiento al mismo régimen conllevaría la necesidad de comunicarse a sí misma el inicio de la actividad o la concesión a sí misma de una licencia cuando fuera preceptivo.

Si bien para la implantación de una actividad clasificada por el propio municipio no está expresamente exento del régimen de intervención como los espectáculos – artículo 104 del Reglamento de actividades clasificadas-, su innecesidad deriva de la propia naturaleza y objeto del régimen de intervención.

Así, la Ley 7/2011 establece como régimen general la comunicación previa, que no es más que un instrumento de intervención administrativa posterior o de control comprenden las potestades de comprobación, inspección, modificación, revocación, revisión, sanción y restablecimiento de la legalidad infringida. Siendo así, el acto de autorización municipal necesaria para la implantación de una actividad propia –clasificada o no- supone de facto un control previo de los requisitos de legalidad, seguridad, salubridad, etc. requeridas por la legislación para la implantación de la misma, por lo que todo acto posterior deviene innecesario.

Lo mismo ocurre con las actividades clasificadas sujetas a licencia, aunque en este caso, su aprobación municipal deberá garantizar los trámites adicionales previstos en la Ley 7/2011, con respecto a la información pública o informes sectoriales que procedan con carácter previo a su aprobación.

Cuarto.- Pronunciamientos judiciales

El pleno sometimiento a la legislación en materia de actividades clasificadas y el régimen de intervención previsto en cada una de ellas, viene reconocido en multitud de pronunciamientos, tanto en el ámbito comparado, como en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Entre otras, se cita la Sentencia 168/2005 de 7 Abril 2005, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°. 1 de Pamplona/Iruña, que en aplicación de la normativa autonómica en actividades clasificadas, declaró la nulidad de los apartados la Resolución del Ayuntamiento de Pamplona *"por los que se conceden al Parlamento de Navarra cuatro nuevas licencias de actividad y de apertura de actividades clasificadas (Salas de reuniones o salón de plenos, archivos/almacenes, cafetería e instalaciones) y se determina el devengo de las correspondientes tasas, debiendo estar el Ayuntamiento de Pamplona a la concesión de una única licencia de apertura para la actividad de Servicios (con más de 1000 metros cuadrados de superficie y 10 KW de potencia mecánica) que se realiza en toda la Sede Social del Parlamento de Navarra en concordancia con la licencia de actividad concedida por Resolución de 24 de septiembre de 1998 debiéndose girar una única tasa por este concepto"*. La referida Sentencia reconoce así que el Parlamento de Navarra está sometido al régimen de intervención en materia de actividad clasificada y pagar las correspondientes tasas, eso sí, rechaza que sean preceptiva una por cada actividad desglosada.

En el mismo sentido, la Sentencia 1245/2008 de 3 Junio 2008, Rec. 473/2003, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, desestimó el recurso contencioso administrativo Interpuesto por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Cristo Rey *"contra el Decreto número 5876 del Alcalde del Ayuntamiento de Valladolid, de 5 de junio de 2002, que desestimó las alegaciones presentadas contra los acuerdos de la Comisión de Gobierno de ese Ayuntamiento, adoptados en sesiones celebradas los días 5 de octubre y 7 de diciembre de 2001, por los que se acordó respectivamente conceder a Cruz Roja Española licencia de obras y de actividad clasificada para Centro de atención a indomiciliados, a inmigrantes y de emergencia para mujeres y centro de formación ocupacional y de voluntarios"*. Se declara así conforme a derecho la licencia de actividad clasificada otorgada al centro de inmigrantes.

La Sentencia 521/2017 de 13 Noviembre de 2017, Rec. 680/2016, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 2ª, por su parte, reconoce el sometimiento de la actividad de centro de salud al régimen de intervención previsto para las actividades clasificadas, sin embargo, declara no conforme a derecho la sanción impuesta por el Ayuntamiento al Servicio Vasco de Salud por el inicio de la actividad en un Centro de Salud, no porque no fuera preceptiva la comunicación de la misma, sino porque no puede defenderse como sancionable el inicio de la actividad sin comunicación formal teniendo en cuenta las peculiaridades del caso, en el que el Ayuntamiento publicitó y acudió a la inauguración del centro de Salud.

Más claro aún se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en su Sentencia 973/2000 de 7 Noviembre, Rec. 4370/1997: "*Por otra parte ha de concluirse que la actividad desarrollada por la Universidad Autónoma de Madrid, en el Colegio Mayor Universitario sito en la calle Francisco Suarez de Madrid esta sometida al Decreto 2414/1961 (LA LEY 60/1961), de 30 Dic., por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. El artículo 1 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (LA LEY 60/1961) establece que el presente reglamento de obligatoria observancia en todo el territorio nacional, tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de «actividades», produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes. Ante el tenor de dicho precepto ninguna otra interpretación cabe, es patente que en razón la de la actividad desarrollada por el Colegio Mayor precisa de licencia de actividad, y se encuentra sometido expresamente, aún siendo una actividad oficial y pública a dicho reglamento, pues los riesgos graves para las personas, devienen de la propia actividad de alojamiento realizada, la existencia en su caso de cocinas u otras instalaciones, y la propia actividad equiparable a la que presta un hotel. Por lo tanto al carecer el colegio mayor Universitario de licencia de actividad la consecuencia jurídica no puede ser otra que la clausura, debiendo señalarse que el paso del tiempo no otorga derecho alguno en relación con la licencia ni impide la clausura*".

Con respecto a la supuesta exención al sometimiento al régimen de intervención en materia de actividades clasificadas previsto en la normativa Sectorial, la Sentencia de 25 Enero 1999, Rec. 2357/1993, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, casa la Sentencia del TSJ Valencia en cuyo fallo se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Renfe contra resoluciones del Ayuntamiento de Silla por las cuales se le requería para que presentase solicitud de licencia para el ejercicio de la actividad de almacenamiento de mercancías en la estación de contenedores. El TSJ estimó el recurso interpuesto ante él y declaró no conforme a Derecho el acto administrativo de requerimiento municipal, "*fundándose el fallo correspondiente en que se apreció por la sentencia recurrida que, conforme a los preceptos aplicables de la L 16/1987 de 30 Jul (LA LEY 1702/1987), de Transportes Terrestres, la Renfe no está obligada a solicitar y obtener licencia municipal para una estación de contenedores, que se usa en definitiva para una actividad de almacenaje de mercancías. Considera el Tribunal a quo que esta actividad es de tipo comercial o industrial y debe considerarse accesoria del servicio público del ferrocarril, el cual es indudablemente de competencia del Estado*". Frente a ello, el Tribunal Supremo expone que "*asiste la razón al Ayuntamiento recurrente, pues efectivamente ha tenido lugar la errónea aplicación de normas que se invocan. En efecto, la sentencia impugnada se pronuncia aplicando el párr. primero del art. 179.2 L 16/1987 de 30 Jul (LA LEY 1702/1987), de Transportes Terrestres, el cual declara que Renfe está exenta de solicitar de los municipios licencia de obras. Según alega el Ayuntamiento el debate procesal no se refería a este extremo, porque el requerimiento se hacía para una licencia de actividad y no para una licencia de obras, habiendo sido construida la estación de contenedores hacía ya varios años. Por otra parte la Sala no deja de advertir que el párr. 2.º del mismo art. 179.2 de la Ley citada exige licencia para obras nuevas cuando tales obras se destinan a la realización de una actividad insalubre, nociva y peligrosa. Desde luego dicho precepto no es aplicable directamente al caso de autos, pues acaba de decirse que el debate se refiere a licencia de actividad y no a licencia de obras; pero ello no obsta para que del precepto que acaba de mencionarse se deduzca que el espíritu de la citada Ley de Transportes Terrestres no es eximir a la Renfe de cualquier tipo de licencia o control de actividad para realizar las que sean de carácter molesto, insalubre, nocivo o peligroso*".

A la misma conclusión llega el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, Sala de lo Contencioso administrativo, en su Sentencia 171/2002 de 29 Abril 2002, Rec. 177/2000, cuando expone que *"Esta Sala considera que conforme al artículo 183.1 LOTUR y la disposición adicional de la Ley 22 Dic. 1997 la obra de la Depuradora de Ezcaray no está sujeta a licencia municipal de obras-- aunque existe una diferencia terminológica «interés autonómico e "interés general", el concepto y fundamento es el mismo-- pero sí está sujeta a la licencia de actividad del RAMINP (LA LEY 60/1961) porque el Reglamento de Actividades Molestas Inasalubres Nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961 (LA LEY 60/1961) de 30 Dic. Constituye legislación básica del Estado en materia de medio ambiente que debe ser respetada, como legislación de mínimos por las normas autonómicas La jurisprudencia del TS establece»...* De este principio se desprende que la normativa estatal en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, representada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (LA LEY 60/1961) aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 Dic., reviste, en los aspectos en que contiene medidas de protección del medio ambiente, carácter básico. Dicha normativa, sin embargo, o la que dicte en el futuro el Estado con este carácter, es susceptible de ser desarrollada por las Comunidades Autónomas mediante los instrumentos normativos adecuados, siempre que se respeten los niveles establecidos de protección.»(SSTS 8 May. 2001). No se deben confundir las licencia municipales de obras (exigida por la normativa urbanística) y la licencia de actividad contemplada contemplada en el Decreto 2.414/1061, de 30 Nov., RAM, relativa a las actividades e industrias clasificadas de acuerdo con dicho Reglamento, que tiene la finalidad de evitar que «produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada, o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes» (art. 1) porque tienen diferente naturaleza y finalidad La estación depuradora de aguas residuales es una actividad clasificada como molesta e insalubre (SSTS 4 Oct. 1991).

La administración alega que al ser una obra de interés general no es necesario el RAMINP (LA LEY 60/1961) sin embargo al ser el RAMINP legislación básica en lo que afecte a protección de medio ambiente y la depuradora de aguas residuales puede afectar al medio ambiente ha de ser aplicado y tal como establece la doctrina del TS [8 y 24 Ene. 1999 «el procedimiento de los artículos 29 y siguientes del RAMINP (LA LEY 60/1961) es imprescindible e ineludible para la obtención de la licencia de actividades clasificadas no supliéndola ninguna otra autorización o consentimiento municipal o de otra administración.» La administración argumenta que la pericial de ingeniería dictamina que el estudio de impacto ambiental se guía por la normativa aplicable es suficiente y cumple razonablemente los requisitos del RAMIN. La no tramitación de la licencia de actividad clasificada no puede quedar enervada por la prueba pericial de ingeniería practicada en autos, porque dicha prueba no puede suplir el procedimiento establecido en el RAMINP (LA LEY 60/1961) para la obtención de la licencia de actividad y por otra parte en el expediente existe un informe medio ambiental realizado por una empresa Auding, pero la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Ezcaray no ha sido sometida al procedimiento de Impacto Ambiental porque a la fecha de la aprobación 7 Mar. 2000 no le afectaba la Ley de Impacto Ambiental (RD 1302 de 28 Jun. 1996)".

Sobre la inclusión dentro del ámbito objetivo, sin perjuicio de las especialidades en el procedimiento de intervención se pronuncia el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, en su Sentencia de 16 Nov. 1994: *" La mencionada invocación del Reglamento que acaba de citarse da lugar a que sea necesario el estudio del tema de si los Ayuntamientos están obligados a cumplir aquel Reglamento en cuanto a las actividades que realice el propio ente local o a las realizadas en lugares o instalaciones de uso público, como es el lavadero municipal. Ante esta cuestión la Sala ha de dar una respuesta afirmativa respecto al cumplimiento de los fines perseguidos por el Reglamento y la preservación de los bienes e intereses públicos que persigue, aunque ello no significa que el Ayuntamiento deba atenerse al procedimiento reglado con intervención de la autoridad estatal o autonómica competente.*

Pues desde luego, dejando aparte que en general los entes locales están obligados a velar por la salubridad pública de acuerdo con la legislación de régimen local, no puede entenderse que las potestades que otorga el Reglamento se refieren solo a las actividades de los particulares. Por el contrario estas potestades se otorgan para velar por el interés público en la materia, que el Ayuntamiento es el primer obligado a respetar.

De ahí se deduce que ante la situación planteada, en principio el Ayuntamiento está obligado a adoptar medidas correctoras para remediar el carácter insalubre de las aguas y los efectos de dicha insalubridad".

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, se puede citar la Sentencia 87/2016 de 4 Mayo 2016, Rec. 202/2015, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-administrativo, por el que se desestima el recurso interpuesto por la Gerencia de urbanismo de Santa Cruz contra la sentencia de instancia considera probado que la demandante presentó una declaración responsable previa a la puesta en funcionamiento de las instalaciones deportivas del colegio La Salle el 3 de diciembre del 2010, porque según se expone, ya no resultaba preceptivo la obtención de licencia previa de actividad clasificada como pretendía la Administración según la derogada Ley 1/1998, sino de comunicación previa en aplicación de las directivas europeas.

El sometimiento al régimen de intervención en materia de actividad clasificada viene reconocido en la exposición de hechos de la Sentencia 229/2017 de 4 Mayo 2017, Rec. 23/2017, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª. La obra en cuestión era la realización del Intercambiador de Padre Anchieta, en la que se expone que *"Si consta en el expediente que fue el Cabildo Insular el que solicitó la Licencia de Apertura de Actividad Clasificada. El contrato firmado por la UTE se rige por lo dispuesto en la Ley 31/2007, de 30 de octubre (LA LEY 10869/2007), sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Sobre esas bases puede perfectamente considerarse, como de hecho en buena medida ha hecho el Ayuntamiento en el expediente administrativo, que el Cabildo Insular es el dueño de la obra aunque actúe a través de una empresa creada para la gestión de un servicio público, y que un intercambiador es una infraestructura que puede incluir tanto en el concepto carreteras, al producir una relación entre transporte público del tranvía y de los autobuses, como en el concepto ferrocarril, dada la configuración que se refleja en el informe de 26 de mayo de 2014 de los técnicos del Cabildo Insular"*.

Finalmente, sobre la posibilidad de excluir el régimen de intervención en materia de actividad clasificada mediante la normativa sectorial, la Sentencia 822/2003 de 10 Octubre 2003, Rec. 489/2000, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-administrativo. El objeto del presente recurso impugna el Acuerdo por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por el ayuntamiento de la Villa de Arico contra el acuerdo de aprobación definitiva del proyecto "complejo medioambiental por el tratamiento de residuos sólidos urbanos de la isla de Tenerife" titularidad del Cabildo; *"Pues bien, dicho instrumento tiene un régimen jurídico distinto de la actividad sometida a licencia, pues esta sometida a un régimen jurídico singularizado. Así se recoge en el Artículo 3 de la ley 1/1998 .Regímenes jurídicos singularizados: «Con independencia de lo previsto en esta ley, serán de aplicación preferente las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias que contengan regímenes específicos de regulación para determinados establecimientos o actividades». Pues bien , tratándose de una actividad sectorial, le es de aplicación lo dispuesto en la Ley sectorial de residuos de Canarias 1/1999 en cuyo artículo 12.2 establece que: «Toda actividad de gestión de residuos queda sometida a previa autorización de la Comunidad Autónoma de Canarias a través de la Consejería competente en materia de medio ambiente. A estos efectos, no se considera gestión la recogida y tratamiento de los residuos urbanos realizados por las entidades locales, que se adaptará a la planificación autonómica e insular». El Régimen por tanto es de autorización autonómica y no de licencia de actividad clasificada, por lo que igualmente debe decaer este último argumento"*.

Cabe añadir que la remisión genérica contenida en el artículo 3 de la derogada Ley 1/1998, ha sido sustituida por el más detallado artículo 6 de Ley 7/2011 y 69 del Reglamento, en el que exime del régimen de intervención en materia de actividades clasificadas a aquellas actividades sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales de igual o superior naturaleza y siempre y cuando el municipio tenga oportunidad de participar mediante la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales.

Quinto.- Consultas a la Revista Práctica Urbanística

Estas cuestiones han sido planteadas desde esta Gerencia a la Revista Práctica Urbanística. En relación al alcance de la normativa en materia de actividades clasificadas a los servicios públicos se recibió la respuesta el pasado 9 de septiembre de 2021 en el siguiente sentido:

"En contestación a su escrito, recibido por correo electrónico de 23 de agosto, tengo el gusto de manifestarle que la Redacción de la Revista Práctica Urbanística ha elaborado la contestación siguiente1:

El marco normativo regulador de las actividades de servicios ha sido objeto de una completa revisión a partir de la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la posterior 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; la Ley 17/2009, de 23 de noviembre incorpora parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre adapta la normativa estatal de rango legal a los principios contenidos en la Ley 17/2009.

Entre las leyes modificadas está la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 84.1.b establece que las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través, entre otros medios, del sometimiento de la actividad a previa licencia y otros actos de control preventivo. "No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma".

También a resultas de la Ley 17/2009 se ha aprobado el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955; uno de los artículos modificados es el 22.1 que dispone que "la apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio".

La Ley 17/2009 se aplica, según dispone su artículo 2, a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica; en el artículo 3 se definen "los servicios" como "cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado de la Comunidad Europea". De este modo, existe una correlación entre el ámbito objetivo de la Ley 17/2009 (servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica) y el del Reglamento de servicios de las corporaciones locales (apertura de establecimientos industriales y mercantiles), siendo de aplicación el régimen autorizatorio de la Ley 17/2009.

Aun cuando no se sometan a los medios de intervención municipal las actividades que se presten sin remuneración, es decir, que no tengan carácter industrial o mercantil, ello no exime, sin embargo, para exigir las licencias urbanísticas que fuesen precisas, la de obras si se realizase una adecuación del local, o la de ocupación o utilización para comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación.

Otras actividades no sometidas a la Ley 17/2009 son las referidas en su artículo 2.2, sin que ello las exima de régimen autorizatorio para su apertura, antes al contrario, es exigible al amparo de la previsión del artículo 22.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales.

En el ámbito autonómico de Canarias, Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, señala en su exposición de motivos que "el ámbito de aplicación de la mencionada Directiva no coincida exactamente con el que es objeto de regulación por la presente ley, en cuanto que el régimen de intervención

administrativa que en ésta se contempla no se proyecta, en sí mismo, sobre la actividad o prestación del servicio, sino sobre las condiciones objetivas de los establecimientos físicos en que dichas actividades o servicios vayan a ejercerse". Es decir, el régimen autorizador regulado en la Ley autonómica se refiere, no a la actividad o al servicio en concreto, sino al establecimiento en que la actividad o servicio se ejerza.

La Ley autonómica 7/2011 distingue entre actividades clasificadas y no clasificadas. Las primeras se someten a comunicación previa y, excepcionalmente, a autorización administrativa. Las actividades no clasificadas o inocuas quedan excluidas del régimen de intervención administrativa previa contenido en la ley (artículo 2.3.c).

Por tanto, conforme a la Ley 7/2011 el régimen de intervención previa aplicable para la instalación, la apertura y la puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas, será con carácter general el de comunicación previa y, excepcionalmente, el de autorización administrativa previa. Respecto de las actividades -clasificadas-, el artículo 1.2.b las define como "todo tipo de operación o trabajo de carácter industrial, comercial, profesional o de servicios, que se ejerce o explota en un determinado establecimiento".

Efectivamente, la definición de las actividades sujetas en la norma autonómica al régimen autorizador de comunicación previa o, excepcionalmente, autorización administrativa, no se limita a las actividades industriales, comerciales o profesionales, sino que incluye, además, las actividades de servicios.

La prestación de determinados servicios públicos correspondientes a actividades clasificadas, no entran en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 por cuanto no constituyen una actividad económica que se presten a cambio de una remuneración. Sin embargo, cualquier actividad clasificada (operación o trabajo de servicios, sin diferenciar si públicos o privados) que se ejerza o explote en un determinado establecimiento, sí estaría dentro del ámbito de aplicación de la Ley 7/2011.

Vemos como existe una diferencia, por una parte, entre el régimen estatal contenido en la Ley 17/2009 -de carácter básico conforme su disposición final primera- que limita su aplicación a las actividades económicas por cuenta propia prestadas normalmente a cambio de una remuneración y el régimen del Reglamento de servicios de las corporaciones locales aplicable a los servicios exceptuados del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 -aplicable, en todo caso, a los establecimientos industriales y mercantiles- y, por otra, el régimen de la Ley autonómica 7/2011 aplicable a cualquier actividad clasificada de servicios, públicos o privados, que se ejerza o explote en un determinado establecimiento.

El sometimiento al régimen de intervención administrativa regulado en la Ley 7/2011 -con carácter general el de comunicación previa y, excepcionalmente el de autorización administrativa previa- a actividades que no se sujetan a tal régimen de intervención en las normas estatales (Ley 17/2009 y Reglamento de servicios de las corporaciones locales), no constituye una contradicción entre ambas normas, ya que el propio legislador autonómico, en la exposición de motivos, señaló, como antes se anticipó, que su ámbito de aplicación se proyecta sobre las condiciones objetivas de los establecimientos físicos en que dichas actividades o servicios vayan a ejercerse. Es decir, lo relevante es que en un establecimiento determinado se ejerza o explote una operación o trabajo de carácter industrial, comercial, profesional o de servicios, sin diferenciar entre estos últimos si es público o privado, y sin exigir que se trate de una actividad económica a cambio de una contraprestación.

Es evidente que si se ejerce en un establecimiento determinado una operación o trabajo propio de servicios públicos locales, la actividad no está sometida al régimen de intervención municipal mediante comunicación previa por la propia Administración, pero nada impide que dicho régimen se exija respecto de los servicios públicos no locales que se ejerzan en un establecimiento determinado.

Desconocemos si este ha sido el espíritu del legislador autonómico, pero sí parece ser la interpretación más acorde con la redacción de su articulado al no limitarse a las actividades económicas por cuenta propia prestadas normalmente a cambio de una remuneración, sino que incluye en su ámbito de aplicación cualquier actividad

clasificada de servicios, públicos o privados, que se ejerza o explote en un determinado establecimiento".

Por su parte, en relación con la eventual exclusión de las actividades clasificadas en aplicación del artículo 2.3.a de la Ley 7/2011, de 5 de abril, se recibió la respuesta el mismo 9 de septiembre de 2021 en el siguiente sentido:

"En contestación a su escrito, recibido por correo electrónico de 23 de agosto, tengo el gusto de manifestarle que la Redacción de la Revista Práctica Urbanística ha elaborado la contestación siguiente2:

Se plantea la duda interpretativa que resulta de la lectura del artículo 2.3.a de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, que exime del régimen de intervención administrativa previa que regula, a "las celebraciones de carácter estrictamente familiar, privado o docente, que no estén abiertas a la pública concurrencia, así como las que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente".

Es evidente del tenor literal, que la exención va referida a celebraciones, no a actividades, entendiendo que éstas requieren una habitualidad en el uso en un local determinado, mientras que las celebraciones tienen carácter esporádico o, al menos, no habitual. Efectivamente, en la definición de la actividad en el artículo 1.2.b, se dice que constituye "todo tipo de operación o trabajo de carácter industrial, comercial, profesional o de servicios, que se ejerce o explota en un determinado establecimiento", es decir, que es la operación o trabajo que se desarrolla en un local.

Respecto de las celebraciones, el precepto en cuestión diferencia las que no estén abiertas a la pública concurrencia y tengan carácter familiar, privado o docente, de las que suponen el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente.

Los derechos fundamentales vienen regulados en los artículos 15 y siguientes de la Constitución española, limitando el artículo 2.3.a de la Ley 7/2011 a los que se ejerzan en el ámbito laboral, religioso, político o docente; puede entenderse que estas celebraciones sí están abiertas a la pública concurrencia, como puede ser una manifestación laboral, una celebración mediante congregación religiosa, un mitin político o una celebración docente abierta al público como puede ser una fiesta fin de curso; en todos los casos, el derecho fundamental de reunión puede justificar la exención regulada en el artículo citado; y, como característica añadida, se ha de tratar de una celebración que no se desarrolla en un local determinado para tal finalidad.

Nos decantamos, pues, por la primera de las interpretaciones que realiza el consultante, es decir, que el apartado 2.3.a se refiere solo a celebraciones y no a actividades que se desarrollan en un establecimiento determinado a tal fin; unas celebraciones (primer inciso del precepto) no están abiertas al público y serán de carácter estrictamente familiar, privado o docente y, otras, siendo celebraciones -insistimos, no actividades propias de desarrollarse en un establecimiento determinado-, sí pueden estar abiertas al público al ejercerse al amparo del ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente, esencialmente el de reunión.

Descartamos la segunda interpretación en base a la cual la exclusión afectaría a actividades que se desarrollan en ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente, ya que esta exención también se refiere a celebraciones, no a actividades. Cabe también la exención de actividades -es decir, operaciones o trabajos de carácter industrial, comercial, profesional o de servicios, que se ejercen o explotan en un determinado establecimiento- en ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente, pero se requiere la declaración expresa de dicha exención mediante Decreto justificado del Gobierno de Canarias".

Sexto.- Competencia y publicidad

Conforme a lo previsto en el art. 11.1 e) de los estatutos de este Organismo Autónomo, corresponde al Consejero Director de esta Gerencia la competencia para "*otorgar las licencias y autorizaciones urbanísticas establecidas en la legislación sectorial aplicable, así como el otorgamiento de las licencias de actividad clasificada y apertura de establecimientos*".

Considerando lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#).

Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la Ley 19/2013, [de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, **RESUELVO:**

Primero: Aprobar la siguiente instrucción interpretativa:

INSTRUCCIÓN INTERPRETATIVA SOBRE EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN PREVISTO EN MATERIA DE ACTIVIDAD CLASIFICADA PARA LA IMPLANTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.- Algunos de los servicios relacionados en el anexo del Decreto 52/2012, de 7 de junio, (Hospitales, centros de día, geriátricos, etc.), son susceptibles de ser prestados como servicio público o privado (salvo los cementerios), sin que la normativa descrita contenga ninguna distinción entre unos u otros en función de la naturaleza jurídica del promotor o titular, ni se excluyen los mismos cuando sean públicos.

II.- Al contrario, el artículo 4 del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado mediante Decreto 86/2013, de 1 de agosto, define como "*k) Persona titular: la persona física o jurídica, pública o privada, que sea titular o explotadora del establecimiento que sirve de base al ejercicio de actividades clasificadas*", por lo que las Administraciones públicas quedan incluidas dentro del ámbito subjetivo de la misma.

III.- Lo mismo ocurre con el artículo 1 de la Ordenanza Municipal de La Laguna. Se somete así, al régimen previsto en la misma, las actividades "*inocuas o no clasificadas de titularidad pública o privada*".

IV.- Además, no se prevé en la legislación en materia de actividades clasificadas un régimen diferenciado de intervención para los supuestos en los que se trate de servicios públicos o su promotor o titular sea un Administración Pública, por lo que resultará de aplicación el régimen general salvo que la legislación sectorial los exima expresamente.

V.- Cuestión distinta será cuando se trate de la implantación de actividades clasificadas por la propia administración municipal. En este caso, el acto de autorización municipal necesaria para la

implantación de una actividad propia –clasificada o no- conlleva de facto un control previo de los requisitos de legalidad, seguridad, salubridad, etc. requeridas por la legislación para la implantación de la misma, por lo que todo acto posterior deviene innecesario.

En el caso de actividades clasificadas sujetas a licencia ocurre lo mismo, aunque aquí, su aprobación municipal deberá garantizar los trámites adicionales previstos en la Ley 7/2011, con respecto a la información pública o informes sectoriales que procedan con carácter previo a su aprobación.

VI.- De conformidad con lo anterior, se propone la modificación de la Ordenanza Municipal de acceso a las actividades y su ejercicio, eliminando el sometimiento previsto para las actividades inocuas de titularidad pública del artículo 1 como actividades sujetas a la misma.

VII.- Con respecto a la exclusión de su régimen de intervención administrativa previsto en el artículo 2.3 de la Ley 7/2011, para "*Las celebraciones de carácter estrictamente familiar, privado o docente, que no estén abiertos a la pública concurrencia, así como las que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político o docente*", tal exclusión debe entenderse referido únicamente a los espectáculos, no a las actividades clasificadas, cuya exclusión queda a expensas de un Decreto del Gobierno de Canarias que no se ha producido.

VIII.- En cuanto a las actividades inocuas, cuyo régimen jurídico viene previsto en la Ordenanza Municipal de acceso a las actividades y su ejercicio, se propone la modificación del apartado b del artículo 2 que exime del régimen previsto a "*Las celebraciones de carácter estrictamente familiar, así como las que supongan el ejercicio de derechos fundamentales en el ámbito laboral, religioso, político y docente*". Lo anterior porque el ámbito objetivo de la ordenanza son las actividades inocuas, no los espectáculos o celebraciones, por lo que se puede eximir por las razones expuestas a las actividades inocuas.

Segundo: Publicar en la sede electrónica y en la web de la Gerencia.

Contra este acto que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso potestativo de reposición ante el órgano que lo dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, o recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación".

En San Cristóbal de La Laguna, a fecha de la firma.

El Consejero Director,
PDF Res 444/2020, el JS-Coordinador,
Fdo.: Pedro Lasso Navarro.