

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	ACTIVIDAD CALIFICADA. DENUNCIA. EXPEDIENTE DE CLAUSURA	Núm. 131/2001
--------------------------------------	---	--------------------------

Julio GALÁN CÁCERES
Profesor del CEF

• **ENUNCIADO:**

El restaurante XXX funciona al amparo de una licencia de apertura concedida por el Ayuntamiento en 1973, la cual autorizaba la ocupación de un local de 120 metros cuadrados con cocina de gas en la planta sótano.

Por los agentes de la policía municipal se comprobó que el dueño del local estaba remodelando éste mediante la sustitución de los distintos aparatos de la cocina y la instalación de un sistema de aire acondicionado de gran potencia. Por ello, se procede a formular la correspondiente denuncia.

A la vista de ello, el propietario del restaurante solicita la modificación y actualización de la licencia de actividad que tenía concedida, con ampliación de los elementos industriales autorizados. Los servicios técnicos municipales informan desfavorablemente de la solicitud en base a que las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana vigente (que data de 1986), en el capítulo correspondiente a «condiciones de seguridad de los edificios» no permite la instalación de cocinas en la planta sótano.

Concedido el preceptivo trámite de audiencia, el interesado presenta escrito de alegaciones en el que expone que su actividad cuenta con licencia municipal desde 1973 y que no se puede denegar la actualización de la licencia porque el local tiene unos derechos adquiridos que el Ayuntamiento debe mantener y respetar.

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. Competencia y valor probatorio que debe darse a la denuncia de la policía municipal.
2. Informe sobre la postura municipal y las alegaciones presentadas a contrario por el interesado.
3. Vigencia de la licencia concedida en 1973 en el supuesto de que la actualización solicitada sea, finalmente, denegada.
4. Tramitación que debe darse a la denuncia y consecuencias jurídicas de la misma.

• **SOLUCIÓN:**

1. La inspección urbanística está atribuida al alcalde por el artículo 190 del Texto Refundido 1346/1976 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, a efectos de comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles en las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones dentro del término municipal.

Sin embargo, el precepto en cuestión debe tenerse en cuenta en relación con las facultades propias de desconcentración y descentralización que las Entidades Locales pueden llevar a cabo en el ejercicio de su potestad de autoorganización [art. 4.º 1 a) Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local]. De ahí que la inspección de obras y actividades haya correspondido tradicionalmente a los servicios técnicos municipales con el auxilio de la policía local.

El artículo 173 del Texto Refundido de Régimen Local (RDLeg. 781/1986) establece que la policía local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El artículo 52 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reconoce a los cuerpos de policía local el carácter de institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada. Y, por su parte, el artículo 53.1 d) les atribuye la función de policía administrativa en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales, en el ámbito de su competencia.

De igual manera que resulta indubitada la competencia de la policía municipal para formular la denuncia en el presente caso, debe concluirse que es de aplicación el valor probatorio que el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce a los hechos constatados por funcionarios públicos con la condición de autoridad y que están debidamente formalizados con los requisitos legales pertinentes, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados.

2. Dentro del capítulo de las licencias urbanísticas, mención aparte merecen las de apertura o instalación de establecimientos fabriles o industriales, también llamadas de actividades clasificadas, objeto de regulación específica en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), si bien la vigencia de esta norma ha de analizarse en relación con la normativa que las comunidades autónomas hayan podido aprobar en materia de medio ambiente, espectáculos públicos, etc.

Mientras que las licencias de obras se agotan con la ejecución de la actuación autorizada, en el caso de las actividades, dicha actuación perdura en el tiempo, lo que ha dado lugar a que la jurisprudencia haya reforzado las facultades de intervención de la Administración en momentos posteriores a la concesión de la licencia.

Así una Sentencia de la extinta Audiencia Territorial de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de mayo de 1989, entiende que la ampliación, mejora y modernización de una actividad calificada conlleva la intervención en la concesión de la licencia y el establecimiento de las medidas correctoras que el Ayuntamiento pueda estimar adecuadas, incluso si éstas pueden ser de imposible cumplimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de julio de 1991 (confirmatoria de la anterior) entiende que a la nueva solicitud de licencia debe aplicarse la normativa vigente a la fecha de la solicitud, y no la existente en el momento de concesión de la licencia original: «Las medidas de policía responden, de este modo, a su condición de técnicas variables de acuerdo con los avances de la ciencia y de la técnica, espoleadas por las exigencias sociales de una mayor comodidad y seguridad. En el sector de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, la concesión de las licencias no se convierte en situaciones petrificadas e inamovibles».

También en STS de 21 de enero de 1985 encontramos el mismo argumento para justificar el cese de una granja avícola sometida al régimen del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres,

Nocivas y Peligrosas, porque las medidas correctoras impuestas deben persistir durante el tiempo que se ejerza la actividad, sin perjuicio de que sean exigibles otras medidas, y previa nueva calificación, se impongan al titular de la licencia.

La STS de 28 de septiembre de 1987 considera que las licencias de actividades, por ser de funcionamiento, crean una relación permanente con la Administración que obligan a ajustarse a una actividad, inicialmente correcta a las exigencias del interés público.

Sobre los pretendidos derechos adquiridos cuyo reconocimiento invoca el recurrente se ha pronunciado el TS en Sentencia, entre otras, de 11 de octubre de 1988, destacando la existencia de los mismos por la razón de que tales derechos tienen que ser consecuencia de actos administrativos que los declaren, cosa que la Administración no puede hacer en la materia que nos ocupa por la precariedad con que tiene que moverse al no poder cerrar con sus actos las eventualidades de futuro.

3. De lo expuesto hasta el momento puede concluirse no sólo la procedencia de denegar la actualización de la licencia solicitada, sino también la pérdida de la vigencia de la licencia original, previa la tramitación oportuna en los términos que, a continuación examinamos.

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del repetido Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, las autoridades municipales podrán ordenar, en cualquier momento, que por un funcionario técnico se gire visita de inspección a las instalaciones y actividades correspondientes para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia.

Ante la ampliación de una actividad sin cobertura de nueva licencia, la STS de 8 de julio de 1997 señala que se ajusta a las previsiones del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas el acuerdo de clausura y cese de la actividad mientras subsista la situación sin legalizar. Con carácter previo a la adopción de tal medida el alcalde requerirá al propietario o gerente de la industria para que en el plazo que se le señale corrija las deficiencias comprobadas (art. 36). El plazo se fijará, salvo en los supuestos de peligro inminente, teniendo en cuenta las posibilidades de corrección, las condiciones de la actividad y las contingencias que puedan derivarse tanto de su paralización como de su continuidad. Salvo casos especiales, el plazo no podrá exceder de seis meses ni ser inferior a uno.

Transcurrido el plazo otorgado se girará visita por funcionario técnico competente para la comprobación de que han sido corregidas las deficiencias señaladas (art. 37). En caso de que no fuera así, el alcalde dictará resolución motivada concediendo o no un segundo e improrrogable plazo, que no excederá de seis meses, para que el propietario dé cumplimiento a lo ordenado. Agotado el nuevo plazo sin que se hayan adoptado las medidas, el alcalde, previa audiencia al interesado, podrá imponer alguna de estas sanciones (art. 38):

- a) Multa.
- b) Retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura o cese de las actividades, mientras subsista la sanción.
- c) Retirada definitiva de la licencia concedida.

En el mismo escrito en que se efectúe la notificación de las multas se concederá un nuevo plazo para corregir las deficiencias. Al final, se girará visita de comprobación pudiendo retirarse la licencia y proceder a la clausura y cesación de la actividad, después de impuestas tres multas consecutivas, por reiteración en las faltas mencionadas (art. 40).

• SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- **RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo), art. 190.**
- **Ley 7/1985 (LBRL), art. 4.º 1 a).**
- **RDLeg. 781/1986 (TRRL), art. 173.**
- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 137.3.**
- **Ley Orgánica 2/1985 (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), arts. 52 y 53.1 a).**
- **Decreto 2414/1961 (Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas), arts. 37 a 40.**