



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

ÚNICO.- En fecha 27 de agosto de 2004, el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Torre Pacheco formula consulta facultativa sobre el régimen jurídico de los locutorios públicos telefónicos y, tras señalar que el municipio aprobó una Ordenanza Municipal reguladora de dichos establecimientos, formula las siguientes preguntas en el informe que acompaña al oficio de solicitud de dictamen:

"¿Sería posible una interpretación amplia del artículo 22 de la Ley 1/1995, relativo al ámbito de la calificación ambiental, considerando todos los locutorios como actividades calificadas?

En el caso de que no se considere aplicable el régimen sancionador previsto en la Ley 1/1995 para los locutorios telefónicos en los supuestos del Anexo III, K ¿Cuál sería el régimen sancionador aplicable, ya que existen dudas respecto a la tipificación de las infracciones, por entender que pudiera existir vacío en la Ley formal de aplicación?"

A la vista del referido Antecedente procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

La consulta al Consejo Jurídico se formula con carácter facultativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

La documentación remitida se contrae al oficio de petición de consulta y a un informe complementario suscrito por la Alcaldía, en donde se expone la problemática suscitada que se transcribe en el Antecedente Único. A este respecto, se echa en falta que la consulta vaya acompañada del correspondiente informe técnico sobre la incidencia de dichas actividades en el medio ambiente para someterlas, con carácter general, al procedimiento de calificación ambiental como parece desprenderse de la motivación de la consulta, así como el informe del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna del órgano consultante (artículo 46.2, 2º del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico). Tampoco se acompaña la Ordenanza Municipal reguladora de los Locutorios Públicos Telefónicos, aunque sí se cita la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, a cuyo texto nos vamos a remitir en el presente Dictamen.

SEGUNDA.- Las competencias municipales en relación con la actividad de los locutorios públicos telefónicos: la Ordenanza reguladora de los Locutorios Públicos Telefónicos.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), reconoce una serie de competencias a los Ayuntamientos que inciden en la actividad de los locutorios públicos telefónicos, entre las que cabe citar: seguridad en lugares públicos (25.2, a); prevención de incendios (25.2, c); urbanismo (25.2, d); protección de la salubridad pública (25.2, h); medio ambiente (25.2, f), y defensa de usuarios y consumidores (25.2, g).

Asimismo la LBRL (artículo 84) reconoce que la intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de los ciudadanos puede realizarse a través de Ordenanzas Municipales, sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, además de órdenes individuales para la ejecución de un acto o prohibición del mismo.

En ejercicio de las precitadas competencias municipales y de la potestad reglamentaria

reconocida por el artículo 4.1,a) LBRL, el Ayuntamiento de Torre Pacheco al igual que otras Corporaciones Locales, ante la proliferación de locutorios públicos por la afluencia de población inmigrante al municipio, aprobó la Ordenanza reguladora de Locutorios Públicos Telefónicos que contempla, conforme al texto publicado y vigente:

- La necesidad de disponer de la correspondiente licencia municipal de apertura para el ejercicio de dicha actividad (artículo 4), y sus requisitos documentales (artículo 8).
- Las normas técnicas que han de cumplir los locales (superficie libre para zona de espera, aseos, cumplimiento de la normativa de ruidos y vibraciones, instalación de ventilación forzada adecuada, supresión de barreras arquitectónicas), conforme al artículo 5.
- Los horarios de funcionamiento (artículo 6).
- El sometimiento al procedimiento de calificación ambiental cuando, por sus características o porque se solicite licencia para actividades complementarias, el local haya de incluirse en el Anexo II de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 1/1995).
- Por último, se contempla el régimen de infracciones remitiéndose en cuanto a su tipificación y procedimiento sancionador a la Ley 1/1995.

La Ordenanza se adecuó, en su día, a lo dispuesto en la Ley 1/1995, omitiendo cualquier referencia a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, por cuanto la entrada en vigor de esta última norma fue posterior (el 17 de junio de 2001). Dicha falta de adecuación a la Ley 1/2001 se plasma, por ejemplo, en los siguientes artículos de la Ordenanza:

- El artículo 4 señala que la actividad de locutorio público está sujeta a la obtención de la correspondiente licencia municipal de apertura, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1/1995; sin embargo dicha licencia ha de entenderse hoy sustituida por la llamada "licencia de actividad" prevista en el artículo 214, b) de la Ley 1/2001. Por otra parte, tampoco es exacto que tal licencia fuera exigible en aquel momento por la Ley 1/1995, sino por el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en lo sucesivo RSCL), y por la Ley regional de Medidas para la Protección de la Legalidad Urbanística de la Región de Murcia (artículo 18.2), hoy derogada.
- Se omite cualquier referencia a la tipificación de las infracciones urbanísticas contenidas en la Ley 1/2001, para los supuestos exentos de calificación ambiental.

Por tanto, *ab initio* se extrae la conveniencia de la adecuación de la Ordenanza a la Ley 1/2001, que se convertirá en más necesaria cuando ahondemos en las dos cuestiones objeto de consulta.

TERCERA.- La licencia municipal y la calificación ambiental en relación con los locutorios públicos telefónicos.

Está fuera de duda, como se recoge en la Ordenanza municipal (artículo 4), que la actividad de locutorio público está sujeta a la obtención de la correspondiente licencia municipal, conforme a la Ley del Suelo regional. Concretamente su artículo 214,b) establece que toda actividad mercantil o industrial que se pretenda desarrollar en el interior de las edificaciones (como concurre en el presente supuesto) está sujeta a licencia municipal de actividad, que irá acompañada de la de obras cuando conlleve el acondicionamiento de locales para el ejercicio de dicha actividad (artículo 221.2). Conviene recordar que dicha intervención municipal, a través de la licencia de actividad, tiene como objeto verificar si el local e instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, salubridad y restantes normas técnicas establecidas en la Ordenanza y normativa sectorial correspondiente.

En cuanto a la necesidad de su sometimiento a calificación ambiental, el artículo 22 de la Ley 1/1995 determina la sujeción al mismo de las actividades que enumera en su Anexo II, entre

las que incluye a las actividades comerciales y de servicios en general, siempre que la potencia mecánica instalada (compresores de aire acondicionado, ventiladores, etc.) supere los 10 kw., o su superficie sea superior a 1.000 metros cuadrados, considerando exentas las restantes el Anexo III, apartado k) de la misma Ley. La Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento, en cuando a los supuestos sujetos a calificación ambiental, se remite al Anexo II ya citado.

Nos encontramos, por tanto, en disposición de responder a la primera de las cuestiones consultadas relativa a si es posible una interpretación amplia del artículo 22 de la Ley 1/1995, considerando a todos los locutorios como actividades sujetas a calificación ambiental.

Actualmente, basándonos en dicha Ley, sólo pueden considerarse actividades sometidas al procedimiento de calificación ambiental las enumeradas en el Anexo II, teniendo en cuenta, además, que están expresamente exentas las actividades de servicios y comerciales salvo que sobrepasen una potencia o superficie determinada (Anexo III, k). A mayor abundamiento, el artículo 34 de la Ley 1/1995 vuelve a reiterar que se consideran actividades exentas, y por tanto no sujetas a evaluación y calificación para la respectiva licencia, las actividades enumeradas en el Anexo III.

Por otra parte, si acudimos a la Ordenanza municipal actualmente vigente, tampoco podemos considerar todas las actividades de locutorios como actividades sujetas al procedimiento de calificación ambiental, puesto que aquélla se remite al Anexo II de la Ley 1/1995. Lo anterior no prejuzga que el Ayuntamiento de Torre Pacheco, en ejercicio de su potestad reglamentaria, y al ostentar las competencias en materia de calificación ambiental según la Ley 1/1995 junto con otras colaterales anteriormente citadas, pueda modificar dicha Ordenanza, completando los requisitos para el otorgamiento de la licencia de actividad en determinadas actividades (ciertamente el fenómeno de la proliferación de los locutorios públicos telefónicos es posterior a la Ley 1/1995), por ejemplo, con la exigencia de una memoria ambiental, e incluso, una información pública, que supondría, de facto, su equiparación con las sujetas a calificación ambiental (artículo 28 y ss. de la Ley 1/1995). En este sentido, la Ordenanza Municipal reguladora de los locales que prestan servicio en materia de telecomunicaciones, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Alicante el 8 de octubre de 2002, establece que la solicitud de licencia de apertura debe ir acompañada de la documentación exigida para actividades calificadas (artículo 5). En todo caso, presupuesto de ello es la justificación técnica de que dicha actividad no es inocua desde el punto de su incidencia en la salubridad y en el medio ambiente (aspecto que no se motiva en la presente consulta), con la finalidad de que el contenido de los actos de intervención sean congruentes con los motivos y fines que lo justifican conforme al artículo 6 RSCL. Sobre el alcance de las competencias municipales en esta materia conviene recordar que el artículo 6 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre -aun cuando no sea de aplicación directa a la Comunidad Autónoma según la Disposición Adicional Sexta de la Ley 1/1995- ya establecía que los Ayuntamientos podían completar o desarrollar los requisitos previstos en el citado Decreto.

CUARTA.- Sobre el régimen sancionador.

El artículo 11 de la Ordenanza establece, en lo referente a la tipificación de las infracciones y régimen sancionador, que se estará a lo dispuesto en la Ley 1/1995 y, en lo no previsto en ella, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

En los precedentes artículos de dicha Ordenanza se establece básicamente que se consideran infracciones las acciones y omisiones que contravengan lo dispuesto en la presente Ordenanza, en la Ley 1/1995, Plan General Municipal y legislación urbanística (artículo 9), y que las actividades que no dispongan de la preceptiva licencia municipal de apertura, o no se

ajusten a las condiciones contenidas en la licencia, serán suspendidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 1/1995, sin perjuicio de la incoación del procedimiento sancionador (artículo 10).

El régimen sancionador previsto en la Ordenanza tantas veces citada requiere también adecuarse a la Ley 1/2001, por cuanto no distingue las infracciones -en los supuestos sujetos a calificación ambiental conforme a la Ley 1/1995, respecto a los cuales sí tiene sentido la remisión a las medidas cautelares, tipificación de infracciones y sanciones de dicha Ley-, de los restantes supuestos en los que ha de acudir al régimen sancionador previsto en la Ley 1/2001, que tipifica como infracciones urbanísticas graves, entre otras, las siguientes:

"La realización de obras de construcción, edificación o usos, sin disponer de la previa autorización de la Administración regional, licencia u orden de ejecución o en contra de su contenido" (artículo 237.2, e)

"Todo cambio, sin título habilitante, en el uso al que esté destinado un edificio, planta o local" (artículo 237.2,f).

Conviene recordar el criterio jurisprudencial (por todas, la STS, Sala 3ª, de 25 de mayo de 2004) sobre el principio de reserva de ley en la potestad sancionadora de los Ayuntamientos:

"Por otra parte en cuanto al problema que nos ocupa resulta evidente que, en caso de existir Ley estatal o autonómica, hay que atenerse a la misma en la definición y tipificación de infracciones y sanciones (...)"

En consecuencia, en respuesta a la segunda de las cuestiones formuladas, en los supuestos de actividades exentas, el régimen sancionador aplicable es el previsto en la Ley 1/2001, que regula la licencia de actividad y las consecuencias de sus incumplimientos, sin que se pueda predicar la existencia de un vacío normativo en nuestro ordenamiento regional.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se aprecia una falta de adecuación de la Ordenanza Municipal reguladora de Locutorios Públicos Telefónicos del municipio de Torre Pacheco con la Ley 1/2001, que entró en vigor con posterioridad a su aprobación (Consideración Segunda).

SEGUNDA.- Con fundamento en la Ley 1/1995 y en la Ordenanza municipal no pueden considerarse como actividades calificadas todos los locutorios públicos telefónicos, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Torre Pacheco pueda modificar dicha Ordenanza para completar los requisitos para el otorgamiento de la licencia de actividad, siempre y cuando esté justificado técnicamente que dicha actividad no es inocua desde el punto de vista ambiental (Consideración Tercera).

TERCERA.- El régimen sancionador aplicable en los supuestos de actividades exentas según la Ley 1/1995, es el correspondiente a la Ley 1/2001, sin que pueda predicarse la existencia de un vacío normativo en el ordenamiento regional (Consideración Cuarta).

No obstante, V.S. resolverá.