



AYUNTAMIENTO DE GRANADA
CONCEJALÍA DELEGADA DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE, SALUD Y CONSUMO
DIRECCIÓN GENERAL DE LICENCIAS

EXP. nº 20.504 /2017

ASUNTO.- Trámite de consulta pública previa sobre la Propuesta de Modificación de la Ordenanza Municipal de Licencias, Obras y Actividades del Ayuntamiento de Granada.-

I. Antecedentes. Marco Legal.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), regula en su título VI la iniciativa legislativa y la potestad normativa de las Administraciones Públicas, introduciendo una serie de novedades respecto a la regulación anterior, que tienen como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Entre estas novedades destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (Art. 133 de la LPACAP).

La consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible para todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Atendiendo a tal precepto normativo, la Dirección General de Licencias y Disciplina Urbanística de la Concejalía Delegada de Urbanismo, Medio Ambiente, Salud y Consumo tiene la intención de proceder a revisar la actual Ordenanza Municipal de Licencias, Obras y Actividades aprobada definitivamente mediante Acuerdo Plenario de fecha de fecha 27/07/2012 y publicada en el BOP de Granada nº 177 de fecha 13/09/2012, Ordenanza que ha sufrido hasta tres modificaciones (2013, 2014 y 2015), así como otras tantas interpretaciones, disposición normativa que exige una revisión para mejorar su aplicación material.

El marco legal de la Ordenanza Municipal de Licencias, Obras y Actividades se encuentra en la regulación de los instrumentos o medios de intervención del Art. 84 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local:

"I. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- a) Ordenanzas y bandos.*
- b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.*
- c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
- d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.*



AYUNTAMIENTO DE GRANADA
CONCEJALÍA DELEGADA DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE, SALUD Y CONSUMO
DIRECCIÓN GENERAL DE LICENCIAS

e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

2. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales."

La regulación de los actos de control tanto previa (licencias) como a posteriori (declaraciones responsables y comunicaciones previas) requiere de una norma reglamentaria que normalice y precise la documentación necesaria para cada uno de los procedimientos establecidos, como la identificación de qué obras o actividades van por uno u otro medio, ordenanza cuya legitimidad parte del Art. 4 de la LRBRL (potestad reglamentaria reconocida a todos los entes locales) que permite el desarrollo normativo, en nuestro caso dentro de la disciplina urbanística la cual incluye las licencias urbanísticas y otras autorizaciones (en el régimen ya visto anteriormente), potestad también reconocida en el Art. 9.1 y 22 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010 de 11 de junio como competencias propias municipales --la disciplina urbanística, otorgamiento de licencias urbanísticas, así como la ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanentes u ocasionales--.

Ello sin olvidar las competencias urbanísticas reconocidas por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002 de 17 de diciembre, en materia de disciplina urbanística, que incluye según el Art. 168.1 de la LOUA las siguientes potestades:

"1. La Administración asegura el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en esta Ley.

b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.

c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en esta Ley.

d) La sanción de las infracciones urbanísticas.

La disciplina urbanística comporta el ejercicio de todas las potestades anteriores en cuantos supuestos así proceda."

Junto a tal normativa, no podemos olvidar el marco legal relativo al ejercicio de actividades y servicios encontrándonos con lo siguiente:

- Artículo 5 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: *"La intervención de las corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local"* y artículo 22 1. *"La apertura de*



AYUNTAMIENTO DE GRANADA
CONCEJALÍA DELEGADA DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE, SALUD Y CONSUMO
DIRECCIÓN GENERAL DE LICENCIAS

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”.

- Artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: *“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.”

-Artículo 3 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios: *“1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.”*

-Artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local: *“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas: a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.*

2. Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:

- a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.*
- b) La capacidad o aforo de la instalación.*
- c) La contaminación acústica.*
- d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.*
- e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.*



AYUNTAMIENTO DE GRANADA
CONCEJALÍA DELEGADA DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE, SALUD Y CONSUMO
DIRECCIÓN GENERAL DE LICENCIAS

f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.

Como puede observarse, existe un complejo marco normativo en la legislación básica de régimen local y en la legislación sectorial que predeterminan el ámbito en el que pueden desarrollarse las alternativas regulatorias del Ayuntamiento de Granada. Frente a este marco cerrado, las opciones desregulatorias o liberalizadoras son prácticamente inexistentes.

En este sentido, la normativa citada consagra e incide en la idea de simplificación de procedimientos administrativos y urbanísticos, así como en la eliminación de trabas administrativas y limitaciones para el libre ejercicio de la actividad.

Junto a tal normativa, no podemos olvidar la aprobación de la Ley de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbana, Ley 8/2013, posteriormente integrada en un Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación, Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, texto que ha de tenerse en cuenta en todo proceso que afecte a la materia urbanística, como es el caso.

II. Problemas que se pretende solucionar con la propuesta de modificación de la Ordenanza de Licencias, Obras y Actividades.

La decisión de modificar la Ordenanza de Licencias, Obras y Actividades atiende no solo a la necesidad de introducir aquellos aspectos que han sido objeto de nueva regulación y que la misma no prevé, como es el caso de la instalación de ascensores en edificios existentes como licencias tendentes a la mejora de las condiciones de accesibilidad de aquéllos, así como por ejemplo la necesidad de eliminar la referencia de las licencias de apertura ya inexistentes, ello junto a la incorporación de las nuevas formas de intervención, propiciadas por el principio de simplificación administrativa, formas éstas ya introducidas por la Ordenanza, pero lo cierto es que el resultado ha sido dispar en cuestiones esenciales tales como la delimitación de las actuaciones urbanísticas que pueden canalizarse a través de las distintas formas de intervención o las reglas de tramitación administrativa aplicable a cada una de ellas.

Esta circunstancia aconseja que desde un punto de vista jurídico sea deseable la regulación de los medios de intervención municipal en la actuación urbanística en un texto normativo más completo, y menos complejo en su contenido, en el que se ofrezca un ámbito de aplicación material de cada una de las figuras que sea único, inequívoco y acorde con el marco normativo derivado del principio de simplificación administrativa. En particular, los problemas que se pretenden resolver con la nueva regulación son los siguientes:

1. Eliminar cierta dispersión normativa generada por la aprobación de distintas instrucciones interpretativas de la Ordenanza de Licencias.

2. Régimen procedimental diverso, atendiendo a los distintos tipos de licencias, y la necesidad de revisar y simplificar los mismos.

3. Elevada documentación exigible en cada uno de los procedimientos.

4. Escasa utilización de las nuevas tecnologías y de las posibilidades que brindan las previsiones sobre Administración electrónica contenidas en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)

5. Falta de adecuación de la actual Ordenanza a la nueva legislación sobre procedimiento administrativo.

6. Falta de conexión y coherencia entre la regulación de la Ordenanza de Licencias, Obras y Actividades y otras Ordenanzas existentes (por ejemplo, en materia de ordenanzas fiscales).



AYUNTAMIENTO DE GRANADA
CONCEJALÍA DELEGADA DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE, SALUD Y CONSUMO
DIRECCIÓN GENERAL DE LICENCIAS

7. Establecer el procedimiento y los criterios a tener en cuenta a la hora de mejorar la accesibilidad de los inmuebles en las edificaciones existentes.

8. Normalizar y establecer un procedimiento de control y autorización vía licencia urbanística de obra menor, respecto de las pinturas murales y cualesquiera de sus manifestaciones.

III. Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Los problemas descritos exigen una inmediata intervención normativa por el Ayuntamiento de Granada, habida cuenta de que la inactividad normativa por parte del Pleno municipal supondría un agravamiento innecesario de los problemas indicados. La opción de no regular nada, y dejar vigente el actual marco jurídico no es una opción a valorar.

El punto de partida de la propuesta de modificación de la ordenanza de medios de intervención en actuaciones urbanísticas es el principio de simplificación administrativa en su doble vertiente, de una parte como principio instaurado por la Directiva de Servicios CE 123/2006 del Consejo y Parlamento Europeo para regir, con carácter general todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que se dirige a la eliminación de los controles administrativos previos que no estén justificados en razones imperiosas de interés general, que resulten discriminatorios y que sean proporcionados en relación con el fin que se persigue, y de otra, la simplificación administrativa como un medio para la promoción y desarrollo de la economía.

IV. Necesidad y oportunidad de la aprobación.

Analizados los problemas existentes y las distintas alternativas regulatorias, se concluye la necesidad de aprobar una modificación que simplifique los procedimientos, que aclare cuales son los procedimientos a aplicar para cada tipo de obra, que aclare conceptos y exigencias para el ejercicio de actividades, que prevea procedimientos de mejora de la accesibilidad, y por ende que se adecue a las necesidades actuales de la sociedad a la que se dirige.

En este sentido, la futura ordenanza tendría como finalidad mejorar el sistema de controles municipales en materia urbanística y que esta mejora repercuta visiblemente en la ejecución de las obras y en la apertura de establecimientos y actividades en la ciudad, sin que por ello se vea mermado el cumplimiento de la normativa ni la seguridad de los ciudadanos, sean promotores o usuarios de las actuaciones sujetas a autorización.

El Ayuntamiento de Granada tendrá en cuenta en su elaboración las sugerencias que aporten los distintos Colegios Profesionales, así como las distintas asociaciones que se puedan ver afectadas.

V. Objetivos de la norma.

Partiendo del análisis realizado, el borrador de Ordenanza sometido a consulta pública previa tiene los siguientes objetivos:

1. Delimitar los supuestos de declaración responsable y comunicación previa, limitándose la licencia urbanística, es decir, la intervención mediante autorización previa, a los supuestos en los que un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz frente al interés general perseguido.



**AYUNTAMIENTO DE GRANADA
CONCEJALÍA DELEGADA DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE, SALUD Y CONSUMO
DIRECCIÓN GENERAL DE LICENCIAS**

2. Simplificar, sistematizar y presentar de forma más clara y detallada los criterios de asignación de procedimientos. En particular, exigir siempre licencia urbanística cuando se trate de actuaciones que precisen de un proyecto técnico de obras de edificación.

3. Facilitar una mejor comprensión por los ciudadanos de la documentación que deben aportar en cada una de las actuaciones. Estructurar los Anexos de la Ordenanza de forma que cada medio de intervención pueda examinarse de forma independiente y tenga indicadas todas las actuaciones que se tramitan por dicho medio y la documentación necesaria en cada caso concreto.

4. Reconocer la mejora de la accesibilidad de los edificios existentes mediante la instalación de ascensores, estableciendo la documentación necesaria que ha de presentarse y las opciones de ubicación de los mismos.

5. Prever el procedimiento de autorización de pinturas murales.

VI. Envío de aportaciones.

Las personas interesadas, puede hacer llegar sus opiniones, aportaciones o sugerencias sobre la oportunidad de la iniciación de la tramitación de la modificación de la Ordenanza que se propone y demás aspectos relacionados con la consulta, que deberán hacerse a través de la dirección de correo electrónico acortes@granada.org

En el texto que se envíe se hará constar el nombre y apellidos o denominación social de la persona que lo envía, así como en su caso, de la persona que lo represente.

VII. FECHA DE PUBLICACIÓN: 20 DE NOVIEMBRE DE 2017

VIII. FECHA DE INICIO DE PARTICIPACIÓN: 21 DE NOVIEMBRE DE 2017

IX. FECHA FIN DE PARTICIPACIÓN: 10 DE DICIEMBRE DE 2017