

Actividades calificadas. Legislación autonómica. Comunidad Valenciana. Ley 3/89 (Comunidad Valenciana), de 2 de mayo, sobre industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Regula las actividades calificadas) (DOGV núm. 1057, de 4 de mayo de 1989)

Sea notorio y manifiesto a todos los ciudadanos, que las Cortes Valencianas han aprobado, y yo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en nombre del Rey, promulgo la siguiente Ley:

PREAMBULO:

El Reglamento de 30 de noviembre de 1961 vino, en su momento, a llenar un vacío legislativo que era preciso abordar, sin que desde entonces se hayan experimentado variaciones sustanciales en el mismo. No obstante, las transformaciones rápidas y profundas que han sufrido las Administraciones públicas llamadas a intervenir en materia de Actividades Calificadas, aconsejan una pronta revisión de la normativa en vigor, constituida básicamente por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

Por otra parte, la adhesión de España a las Comunidades Europeas conlleva cualificadas novedades en el campo jurídico, por constituir el Derecho comunitario un auténtico ordenamiento jurídico de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

Bastarían las razones apuntadas para justificar la necesidad de que en el ámbito de la Comunidad Valenciana se procediese a una actualización de la normativa en vigor, regulando para su debido ejercicio las potestades, funciones y facultades de los órganos de la Administración Valenciana llamados a intervenir en esta materia. La competencia de la Generalitat Valenciana para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, así como para establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23 de la Constitución y artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía), faculta a dictar una norma con rango de Ley que regule la actuación de los poderes públicos de la Generalitat en el contexto de la competencia genérica sobre medio ambiente, haciendo de este modo realidad el mandato contenido en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía, mediante la delegación del ejercicio de alguna de las competencias que tiene atribuidas la Generalitat en esta materia para lo que resulta imprescindible una norma con rango de Ley por ser las Cortes Valencianas el órgano competente para efectuar tal delegación.

El Proyecto de Ley se estructura en cuatro Capítulos además de las disposiciones adicionales y la disposición final. En el Capítulo primero el texto fija el ámbito territorial y material al que se extiende la Ley.

La reserva estatal de la legislación básica sobre medio ambiente aconseja incardinar la Ley valenciana respecto a la estatal sobre la base de dos criterios fundamentales: la configuración de la legislación sobre actividades calificadas como legislación de desarrollo de la estatal y el carácter de requisitos mínimos que tienen los exigidos por el Estado respecto de los que pueda establecer la Generalitat Valenciana.

En el Capítulo segundo la Ley, al regular el procedimiento a seguir para la concesión de licencias, introduce como fundamental, el requisito de obtención del acta de comprobación favorable como previo al inicio de la actividad. Para ello será necesario la presentación de un certificado de final de instalación en el que se especifique la conformidad de la misma a la licencia que le ampare. El Capítulo tercero prevé la posibilidad de delegación de las competencias autonómicas en las Entidades Locales, lo que constituye una novedad respecto a la legislación vigente, al tiempo que hace efectivas las previsiones del artículo 45.2 del Estatuto de Autonomía.

La necesidad de que la delegación responda en cada caso a las demandas de las Entidades Locales que lo soliciten y la exigencia de que en cada supuesto se justifique la disponibilidad por parte de la Entidad Local de los medios personales y materiales necesarios para el debido ejercicio de la competencia delegable, han aconsejado que la delegación no se realice directamente ex lege sino mediante Acuerdo del Consell. Con ello se cumple el mandato estatutario de que sean las Cortes Valencianas las que autoricen la delegación intersubjetiva de competencias.

Como es común a esta clase de delegaciones, la Administración delegante se reserva la facultad de establecer las directrices para el ejercicio de las competencias delegadas. Por último, y dado que la delegación no implica la transferencia de la titularidad de la competencia, se prevé la posibilidad, en casos extraordinarios, de su avocación o revocación.

El Capítulo cuarto, dedicado a la inspección e infracciones, se inspira en el principio de concurrencia de la Administración de la Generalitat y de la Administración Local en cuanto se refiere a la actividad inspectora. Dicha concurrencia se produce también en la competencia para instruir los expedientes sancionadores, si bien la actuación de los órganos autonómicos es supletoria de la que en primer grado corresponde a los Alcaldes. Y ello es así porque, tratándose de una actividad sometida a licencia municipal, parece lógico que sean los Municipios los primeros en defender la observancia de la legalidad, aún cuando persisten las competencias autonómicas como modo de reforzar las garantías establecidas en la Ley, toda vez que la materia regulada afecta al interés general comunitario.

Por lo que se refiere a las faltas y sanciones aplicables, la Ley opta, en cumplimiento del principio de legalidad y tipicidad propio del Derecho sancionador, a una tipificación de las faltas graves, tipificación cerrada en aras a garantizar con plenitud los principios constitucionales. Las faltas leves, en cambio, se definen por exclusión, ya que la complejidad que ofrecen los posibles supuestos de infracción impide una tipificación estricta.

La Ley distingue tres tipos de sanciones: multa, retirada temporal de la licencia y retirada definitiva.

Estos tres tipos responden a la diversa naturaleza de las distintas infracciones. Así la de retirada temporal o definitiva de la licencia puede ser un instrumento muy útil para evitar aquellas actividades cuyo ejercicio causen un peligro efectivo o potencial a la salubridad pública o puede producir una degradación medioambiental. Por su parte, la multa tiene una finalidad claramente disuasoria del ejercicio de actividades que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en la normativa en vigor. La finalidad disuasoria que justifica el instituto administrativo de la multa tiene lógico corolario en el artículo quince, apartado dos, de la Ley, cuando permite incrementar la multa si el beneficio obtenido por la infracción fuere superior al importe de aquella.

La Ley gradúa las multas en razón de la naturaleza de la infracción, esto es, de que la falta sea grave o leve, y dentro de los márgenes establecidos introduce una serie de criterios interpretativos, que no sólo deben servir de pauta hermenéutica a los órganos administrativos competentes para imponer las sanciones pecuniarias, sino que pueden ser un elemento importante en la eventual fiscalización jurisdiccional de los actos administrativos sancionadores, al permitir una menor discrecionalidad administrativa en la graduación de la sanción aplicable. Asimismo la cuantía de las multas determina la competencia de los diversos órganos administrativos, de manera que se reserva a los órganos superiores de la Administración de la Generalitat la imposición de multas en cuantía más elevada.

En las disposiciones adicionales primera y segunda la Ley más que regular se remite a las normas generales estatales en materia de responsabilidad y recursos, si bien se ha considerado oportuno no omitir tales normas a fin de dejar patente la posición de la Ley frente a dos institutos básicos como la responsabilidad y los recursos. En el primer caso para recoger el principio general de que quien es causante de la ilegalidad no puede beneficiarse de ella, consagrado primero por la jurisprudencia y más tarde por el artículo 232 de la Ley del Suelo, y en el segundo para no dejar dudas en materia de recursos, que como es lógico respetan plenamente los principios de la legislación básica estatal.

CAPITULO I: Disposiciones generales

Artículo 1

Las actividades calificadas como Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas por la legislación estatal se ajustarán, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, a las normas previstas en esta Ley, independientemente de que estén incluidas o no en el Nomenclátor que, en desarrollo de la misma, será aprobado por el Consell de la Generalitat Valenciana y que no tendrá carácter limitativo.

Las condiciones técnicas establecidas en el citado Nomenclátor serán exigidas sin perjuicio de las previsiones contenidas en la legislación estatal o que se establezcan en un futuro respecto a las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

CAPITULO II

Artículo 2

Para poder desarrollar cualquiera de las actividades sujetas a la presente Ley será necesario obtener del Ayuntamiento del Municipio de que se trate la licencia correspondiente, de acuerdo con el siguiente procedimiento, todo ello sin perjuicio de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden en esta materia a otros Organismos y cuya autorización será requisito previo para la concesión de la citada licencia municipal:

1. Solicitada la licencia municipal para ejercer una actividad sometida a esta Ley, el Alcalde la denegará cuando no se ajuste a las normas establecidas en los Planes de Ordenación Urbana o demás normas de competencia municipal, haciendo constar en la denegación de la licencia, los motivos concretos en los que se basa.

Sólo en el caso de que la solicitud de licencia respetase dichas normas y planes, se seguirá el procedimiento previsto en el párrafo siguiente.

Los técnicos municipales, a la vista de la solicitud de licencia y la documentación que se adjunte, procederán a emitir informe provisional, en un plazo no superior a los quince días, acerca de las características de la actividad, su grado de peligrosidad o de molestia y demás circunstancias que estimen pertinentes.

2. Una vez emitido el informe provisional por los técnicos municipales, el expediente se someterá a un período de información pública por término no inferior a diez días ni superior a veinte, para que las personas físicas o jurídicas, asociaciones, entidades vecinales y cuantos lo consideren oportuno formulen las observaciones que tengan por convenientes. A los vecinos inmediatos al lugar donde haya de emplazarse la actividad se les notificará personalmente.

3. Finalizado el período de información pública, las alegaciones presentadas se unirán al expediente que será remitido, por duplicado ejemplar a la Secretaría de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades acompañado de informe razonado.

4. Dentro de los diez días siguientes a la fecha de recepción del expediente, emitirán informe los Servicios Técnicos que les corresponda según la naturaleza de la actividad, transcurridos los cuales la Comisión Provincial procederá a la calificación de la actividad y, en su caso, examinará la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad.

5. La Comisión Provincial podrá aceptarlos o rechazarlos. En este último caso dará audiencia al interesado por plazo de diez días y adoptará el acuerdo definitivo que proceda dentro de los diez días siguientes, devolviendo el expediente al Ayuntamiento, para que en el plazo de diez días otorgue o deniegue la licencia solicitada en consonancia con el acuerdo de la citada Comisión.

Artículo 3

Los informes que emita la Comisión serán vinculantes para la autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de licencias o determinen la imposición de medidas correctoras.

Estos informes sólo podrán extenderse a los aspectos y repercusiones medio-ambientales de la actividad y abarcarán los siguientes extremos:

1. Clasificación de la actividad en función de sus características potenciales de acuerdo con las normas que establezca la legislación básica estatal y las que pueda establecer la Generalitat en el desarrollo de éstas.

2. Aceptación o denegación de las medidas correctoras y de seguridad propuestas que anulen o reduzcan los efectos perniciosos o de riesgo, para la cual se tendrá en cuenta el emplazamiento de la actividad, el impacto medio-ambiental en el entorno, usos de la edificación colindante y los efectos aditivos que pueda producir.

Artículo 4

Las condiciones y limitaciones que deban imponerse en cada caso por razones de seguridad y las medidas correctoras de la contaminación ambiental en industrias potencialmente contaminadoras, serán las establecidas por el órgano competente con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, así como en los Reglamentos y Normas Técnicas aplicables.

Artículo 5

A efectos del silencio positivo, será de aplicación lo establecido en el Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo.

Artículo 6

Uno. Otorgada la licencia, la actividad no podrá comenzar a ejercerse antes de que se haya expedido el acta de comprobación favorable por parte del Ayuntamiento, que deberá tramitarla en un plazo de quince días, contados a partir de la solicitud de comprobación que haga el interesado.

Dos. Para obtenerla, el interesado deberá solicitar del respectivo Ayuntamiento que efectuó la oportuna visita de comprobación. Dicha solicitud irá acompañada de una certificación del técnico director de las instalaciones, en la que se especifique la conformidad de las mismas a la licencia que las ampara, así como la eficacia de las medidas correctoras.

Tres. Si el Ayuntamiento no expidiera el acta de comprobación en el plazo señalado, la actividad podrá empezar a ejercerse siendo bastante la simple notificación del interesado en el Ayuntamiento que inicia la actividad.

Cuarto. En caso de cambio de titularidad de licencia de la actividad calificada y siempre que se cumplan los requisitos exigidos para la concesión de la misma y que no implique cambio de domicilio, el Ayuntamiento la concederá, previa solicitud y comprobación por los servicios técnicos municipales.

CAPITULO III: Delegación en las Entidades Locales

Artículo 7

A los efectos del artículo 45 del Estatuto de Autonomía, podrá delegarse el ejercicio de las competencias de la Generalitat Valenciana en esta materia, en los Ayuntamientos o en cualquiera de las Entidades Locales que los agrupen toda vez que concurren los siguientes requisitos:

1. Que la delegación sea solicitada por el Pleno del Ayuntamiento u órgano correspondiente de la Entidad Local y sea remitida al Consell de la Generalitat Valenciana a través de la Consellería competente en razón de la materia.

2. Que el Municipio o Municipios incluidos en el ámbito de la Entidad Local tengan en vigor la Ordenanza de Usos y Actividades, Plan de Ordenación Urbana o normas subsidiarias de planeamiento.

3. Que la Entidad Local acredite disponer de los medios técnicos y personales precisos para el ejercicio de la competencia delegada.

Artículo 8

Uno. La autorización de la delegación, en cada caso, corresponderá al Consell de la Generalitat Valenciana mediante Decreto, a propuesta del Conseller competente en razón de la materia. Los acuerdos de delegación serán publicados en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Dos. El acuerdo de delegación contendrá como mínimo los siguientes extremos:

1. Fijación de las competencias cuyo ejercicio se delega.
2. Delimitación de las actividades a las que afecta la delegación.
3. Condiciones para la instrucción de los expedientes.
4. Medidas de control que se reserva la Generalitat.

Artículo 9

En cualquier caso, la Administración de la Generalitat podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de las competencias delegadas, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar en cualquier momento información sobre la gestión municipal, así como formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, el Consell de la Generalitat Valenciana, a propuesta del Conseller competente en razón de la materia, podrá revocar la delegación acordada.

Artículo 10

La Administración de la Generalitat podrá reservarse determinadas facultades decisorias, apreciadas las circunstancias de cada caso, para aquellas actividades que, por sus peculiares características o por su emplazamiento, puedan causar un impacto medioambiental que supere el ámbito territorial de la Entidad Local o afecte a los intereses generales de la Comunidad Valenciana.

CAPITULO IV: Inspección, infracciones y sanciones

Artículo 11

La facultad inspectora de las actividades sujetas a esta Ley corresponde a los Ayuntamientos y a la Consellería competente por razón de la materia.

Tanto los Alcaldes como el Conseller competente por razón de la materia podrán ordenar la practica de visitas de inspección a las actividades que vengan desarrollándose en la Comunidad Valenciana al objeto de comprobar su adecuación a las prescripciones contenidas en la presente Ley.

Artículo 12

La inobservancia o vulneración de las prescripciones contenidas en la legislación básica estatal, en esta Ley y normas que la desarrollen, o en las ordenanzas y demás normas municipales, constituyen infracción administrativa y serán sancionadas conforme a lo dispuesto en las disposiciones siguientes.

Artículo 13

Las infracciones se clasifican en faltas graves y leves. Son faltas graves:

1. Desarrollar la actividad sin sujeción a las normas propuestas en el proyecto presentado para obtener la licencia o sin observar los condicionamientos que se impusieron al otorgarla, siempre que en uno u otro caso se alteren las circunstancias que precisamente permitieron otorgar la licencia.
2. La puesta en funcionamiento de aparatos o instalaciones cuyo precintado, clausura o limitación de tiempo hubiera sido ordenado por la autoridad competente.
3. El funcionamiento de una industria o actividad sin obtener previamente la correspondiente licencia o autorización, en el caso de que sea necesaria.
4. El no corregir las deficiencias observadas y que hayan dado lugar a una sanción previa de las consideradas leves.
5. La omisión de datos, ocultación de informes u obstrucción de la actividad inspectora de la Administración que tenga por objeto inducir a confusión o reducir la trascendencia de los riesgos para sus personas o el impacto medioambiental que pudiera producir su desarrollo o funcionamiento normal.

Son faltas leves:

Las acciones u omisiones realizadas con inobservancia o vulneración de las prescripciones legales o reglamentarias en esta materia y no tipificadas como infracciones graves en la presente Ley.

Artículo 14

Las faltas leves se sancionarán con multa que no podrá exceder de 250.000 pesetas.

A las faltas graves se les aplicará una de las siguientes sanciones:

1. Multa de hasta 10.000.000 de pesetas.
2. Retirada temporal de la licencia, para aquellos supuestos en que la deficiencia o falta de una de las medidas correctoras impuestas, en la correspondiente licencia suponga una molestia, insalubridad, nocividad o peligrosidad inminente, que por su extrema gravedad o trascendencia, suponga un impedimento para el ejercicio de la actividad.
3. Retirada definitiva de la licencia y consiguiente cese de la actividad después de impuestas tres multas consecutivas por reiteración en las faltas mencionadas.

Artículo 15

Uno. Para determinar la cuantía o naturaleza de la sanción que deba imponerse, se atenderá a las siguientes circunstancias:

1. Naturaleza de la infracción.
2. Gravedad del daño producido en los aspectos medioambientales.
3. La conducta dolosa o culposa del infractor.
4. La reincidencia o reiteración en la comisión de las infracciones.

Dos. Cuando el beneficio que resultare de una infracción de las previstas en esta Ley fuere superior a la sanción que corresponda, podrá incrementarse ésta en la cuantía equivalente al beneficio obtenido.

Tres. Si la comisión de la falta hubiera ocasionado daños o perjuicios a las personas, a los bienes o al entorno medioambiental, éstos serán evaluados y el infractor, además de la sanción que corresponda en función de la gravedad de la falta cometida, será obligado a resarcir la cuantía económica de los mismos a los particulares afectados o a la Administración, o en su caso, a proveer los medios para reparar convenientemente los daños ocasionados y restablecer el equilibrio medioambiental.

Cuarto. Iniciado el expediente sancionador, si de las actuaciones practicadas se dedujera la existencia de actuaciones que pudieran ser consideradas delictivas, se procederá de inmediato a dar cuenta de las mismas a la Autoridad Judicial y al Ministerio Fiscal a los efectos pertinentes. Si resultare la incoación de causa criminal, el expediente administrativo quedará suspendido en su tramitación hasta tanto no se produzca resolución judicial firme en aquella, sin perjuicio, en su caso, de la imposición de las sanciones administrativas si ello resultara pertinente.

Artículo 16

Uno. La competencia para la imposición de las multas establecidas en el artículo catorce corresponde:

1. A los Alcaldes cuando la cuantía no exceda de 500.000 pesetas. Esta competencia se ampliará hasta 1.000.000 de pesetas cuando se trate de Municipios que tengan delegadas competencias, según lo previsto en el Capítulo tercero de esta Ley.

2. Al Conseller competente por razón de la materia, cuando la cuantía no exceda de 5.000.000 de pesetas.

3. Al Consell de la Generalitat Valenciana, a propuesta del Conseller señalado en el párrafo anterior, hasta 10.000.000 de pesetas.

Dos. Los Alcaldes podrán proponer a los órganos competentes de la Generalitat Valenciana la imposición de sanciones cuando estimen que corresponde una multa en cuantía superior al límite de su competencia.

Tres. La retirada temporal o definitiva de la licencia, cuando corresponda, podrá ser acordada tanto por el Alcalde como por el Conseller competente en razón de la materia.

Cuatro. Al objeto de evitar la doble imposición de sanciones por los mismos hechos, la autoridad municipal dará cuenta al Conseller de la incoación y resolución de expedientes sancionadores.

Artículo 17

La facultad de acordar la iniciación de expedientes sancionadores corresponde a los Alcaldes y subsidiariamente al Conseller competente en razón de la materia.

Si en virtud de su facultad inspectora, la Administración de la Generalitat comprobare que funcionan actividades que no se ajustan a las prescripciones de esta Ley, lo pondrá en conocimiento del Alcalde respectivo para que adopte las medidas oportunas, y si éste no lo hiciera en el plazo máximo de quince días, procederá de acuerdo con lo previsto en este Capítulo, dando cuenta en todo caso a la autoridad municipal de cuantas resoluciones adopte.

Artículo 18

No se podrá imponer ninguna sanción sino en virtud de expediente instruido al efecto con arreglo al procedimiento regulado en el Capítulo II del Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, excepción hecha de aquellas actividades que vinieran funcionando sin estar en posesión de la correspondiente licencia municipal, en cuyo caso, previa audiencia al titular de la actividad por plazo de quince días, podrá decretarse el cierre sin más trámite.

DISPOSICION ADICIONAL

Contra las resoluciones de los Alcaldes concediendo o denegando una licencia, así como poniendo término al procedimiento sancionador, sólo procederá el recurso de reposición previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición 1ª

Hasta que no sea aprobado por el Consell el nomenclátor calificador de las actividades objeto de esta Ley, será de aplicación el correspondiente al Decreto 2.414/61, de 30 de noviembre.

Disposición 2ª

Los Expedientes que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la presente Ley, se registrarán por la legislación básica estatal.

DISPOSICIONES FINALES

Disposición 1ª

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Disposición 2ª

El Consell en el plazo de un año promulgará mediante Decreto el Reglamento que desarrolle la presente Ley.

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos, tribunales, autoridades y poderes

públicos a los que corresponda, observen y hagan cumplir esta Ley.

Valencia, 2 de mayo de 1989.

El Presidente de la Generalitat.

JOAN LERMA I BLASC