



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2430-2017, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el artículo tercero, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y los párrafos quinto y sexto de la disposición derogatoria de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de la Asamblea Regional de Murcia, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 16 de mayo de 2017, doña Virginia Aragón Segura, comisionada por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo tercero, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y los párrafos quinto y sexto de la disposición derogatoria de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas (en adelante, ley 2/2017).



2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se aduce un motivo de orden general, al que se atribuye una naturaleza “principal”, por afectar a todos los preceptos impugnados, y varios motivos adicionales que, al ir concretamente referidos a determinados preceptos de entre todos los que los actores reputan inconstitucionales y nulos, son calificados de “subsidiarios”.

A) El motivo alegado por los recurrentes con carácter principal consiste en la infracción “de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos”, esto es, en la vulneración del art. 9.3 CE. Estiman los impugnantes que se ha producido una “modificación sustancial del régimen jurídico de protección del medio ambiente en la Región de Murcia [...] sin contar con un solo informe de carácter técnico (ambiental o de salud pública) ni jurídico que avale o respalde las modificaciones realizadas”, lo que consideran que constituye una vulneración “evidente” de la cláusula constitucional de interdicción de la arbitrariedad. Según se razona en el escrito de interposición, la ley 2/2017 afecta a un total de 84 artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición transitoria de la ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia (en adelante, LPAI) y da nueva redacción a tres de los cuatro anexos que la acompañan. La importancia de la modificación acometida desmiente, en opinión de los recurrentes, el propósito formalmente declarado en el Preámbulo de la ley impugnada, que afirma que se abordan meras “modificaciones puntuales de la normativa vigente”.

Siendo la modificación de gran envergadura, los recurrentes critican que el procedimiento parlamentario que dio lugar a la ley parcialmente impugnada se desarrollara sin el examen ni el estudio de informe alguno, de carácter técnico o jurídico. Advierten, en particular, que el Decreto-ley 2/2016 llegó a la Asamblea Legislativa “huérfano de tales informes”, con lo que “su aprobación puede considerarse fruto de la exclusiva voluntad de los Diputados de la Asamblea Regional de Murcia que han votado a favor de su aprobación”, lo que convierte ésta en “una decisión arbitraria”. Una modificación tan sustancial del régimen jurídico ambiental de la Región habría debido tramitarse “a partir de un proyecto de ley que incorporase los informes técnicos y jurídicos de los distintos órganos administrativos” y “de las organizaciones sociales y profesionales interesadas, como garantía de conformidad al ordenamiento jurídico de tal modificación”. No obstante, este concreto reproche, relativo al instrumento formal utilizado, no se convierte, en el escrito de interposición, en motivo de impugnación. Se renuncia expresamente en el recurso a plantear esta concreta queja, a la que se hace referencia a los meros efectos de consignar que el Gobierno de



Murcia ha sido, a juicio de los recurrentes, “el primero en perpetrar tal osadía”, esto es, pionero en “modificar aspecto alguno de la protección del medio ambiente utilizando el instrumento del Decreto-ley”.

Así pues, el reproche de arbitrariedad e inseguridad jurídica se circunscribe en la demanda a la omisión de informes técnicos y jurídicos en la génesis parlamentaria de la norma. A juicio de los diputados impugnantes, los diversos preceptos de la ley debieron ser estudiados y examinados por órganos especializados. Consideran que la omisión de tal escrutinio técnico demuestra “un pobre ejercicio normativo”, lo que les lleva a concluir que “la génesis y aprobación de la ley 2/2017, la única certeza que nos deja es que no está garantizando el principio de seguridad jurídica”.

B) Los motivos de inconstitucionalidad que se plantean con carácter subsidiario son los siguientes:

a) Vulneración de los arts. 149.1.18, 9.3 y 45 CE imputable al artículo tercero, apartado 12 de la ley 2/2017. Esta infracción constitucional se habría verificado en la modificación del art. 64.3 de la LPAI. Dicho precepto regula el procedimiento de licencia de actividad, refiriéndose el apartado impugnado al régimen del silencio administrativo. La reforma atribuye carácter estimatorio (positivo) al silencio en los procedimientos de solicitud de licencia de actividad, lo que constituye para el recurrente una contravención de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (en adelante LPC), que dispone en su art. 24.1, párrafo primero, que el silencio tiene carácter desestimatorio en los procedimientos que implican el ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente. Este es el caso, según señalan los recurrentes, de las actividades sometidas a licencia de actividad, de acuerdo con el tenor del art. 59.2 de la propia LPAI, que dispone que “quedan sometidas a licencia de actividad las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de las actividades que aparecen relacionadas en el Anexo I, por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico”. Se vulnera, así, abiertamente la regulación estatal aplicable.

b) Vulneración de los arts. 149.1.18 y 9.3 CE, por la redacción dada por el artículo tercero, apartado 12, de la ley 2/2017 al artículo 70.3 de la LPAI. En opinión de los recurrentes, la redacción dada a este último precepto vulnera lo dispuesto en el artículo 69.1 LPC, sobre el contenido de la declaración responsable. En concreto, el artículo 70.3 omite la obligación de incluir en la declaración responsable la referencia “clara, expresa y precisa” a los “requisitos establecidos en la normativa



vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio”. En lugar de exigir esa referencia circunstanciada, claramente requerida por la ley estatal, el texto normativo impugnado se limita a disponer que se haga una referencia genérica al cumplimiento de los requisitos. No estamos, según afirman los recurrentes, “ante una cuestión baladí”, pues la expresión detallada de los requisitos que son cumplidos está “vinculada a la necesidad de hacer un autocontrol y una asunción expresa de responsabilidad”, fin normativo que no puede ser cumplido a través de una declaración genérica de cumplimiento de los requisitos legales.

c) Vulneración de los arts. 149.1.18 y 9.3 CE, por la redacción dada por el artículo tercero, apartado 12, de la ley 2/2017 al artículo 74.2 de la LPAI, relativo a los efectos de la declaración responsable. A juicio de los recurrentes, se infringe, en este caso, el artículo 69.4 LPC en lo relativo a las consecuencias de la inexactitud, falsedad y omisión de datos o de la falta de documentación. Se omite, en concreto, en la regulación autonómica impugnada el requisito relativo a la falta de presentación de la documentación, que, en la norma estatal de contraste, supone la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad.

d) Vulneración del art. 9.3 CE, por el contenido dado por el artículo tercero, apartado 18, de la ley 2/2017 al Anexo I de la LPAI, relativo a las “actividades sometidas a licencia de actividad”. En este caso estamos ante una concreción de la impugnación presentada como motivo principal del recurso. Para los recurrentes, la elaboración del listado de actividades se ha realizado “sin que previamente se haya emitido un solo informe de carácter científico o técnico que avale o respalde la inclusión de tales actividades en el Anexo y, lo que es peor, que justifique la no inclusión de otras actividades que, conforme a la anterior regulación de la LPAI, sí estaban sujetas a licencia de actividad”. Las modificaciones no vienen respaldadas por motivos científicos o técnicos, lo que las convierte en arbitrarias y, por ello, lesivas del art. 9.3 CE.

e) Inconstitucionalidad del artículo tercero, apartado 18 de la ley 2/2017, por el que se da nuevo contenido al Anexo II de la LPAI; del artículo tercero, del apartado 12 por el que se da nueva redacción al artículo 71 de la LPAI; y del apartado 15, por el que se da nueva redacción al artículo 152.5, párrafo 2º también de la LPAI, por vulneración de la prohibición constitucional de arbitrariedad (art. 9.3 CE), de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la sanidad (art. 149.1.16 CE), así como de la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Los recurrentes argumentan que la ley 2/2017 introduce un nuevo concepto normativo, el de “actividades inocuas”, que se configura de forma imprecisa y genérica, sin incluir siquiera “métodos de medición para su comprobación objetiva en lo que se refiere a la no superación de los límites de emisión de elementos contaminantes”. Esta regulación puede convertir la actividad inocua en una “vía para soslayar la obligación de presentar los documentos técnicos y las autorizaciones que aseguran la no superación de tales límites”. Señalan los recurrentes que la ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios (en adelante, ley 12/2012), introdujo los supuestos de actividades y establecimientos que no precisaban de autorización o licencia municipal previa. Dicha ley estatal habilitaba a su vez a las Comunidades Autónomas para establecer otros supuestos de inexigibilidad de autorización, lo que, en la Región de Murcia, fue aprovechado por la ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública. La regulación impugnada supone, sin embargo, un salto cualitativo en relación con esta última norma, pues no proporciona ningún elemento que garantice la “inocuidad” de las actividades que son incluidas en el listado. La inconstitucionalidad del propio concepto, genérico e impreciso, de actividad inocua, lleva consigo el de la totalidad de la nueva redacción dada por la ley 2/2017 al artículo 71 LPAI, que regula la declaración responsable para este tipo de actividades. También sería inconstitucional, por conexión con el concepto mismo de actividad inocua, el párrafo segundo del art. 152.5 LPAI, que dispone la aplicación del régimen sancionador que el propio precepto establece a aquellas actividades inocuas que no estén sometidas a la ley 12/2012.

f) Inconstitucionalidad de la Disposición Derogatoria, párrafo sexto, por la que se deroga el art. 9 del Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, por vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

En este caso, el legislador autonómico habría derogado un precepto que incluía medidas preventivas relativas al volumen máximo de emisión de música en el interior de establecimientos sin recabar ningún informe técnico que avale esa decisión. A ello se uniría, en este específico supuesto, la falta de homogeneidad de esta regulación, introducida por enmienda parlamentaria del Grupo Popular, con el objeto del decreto-ley 2/2016, del que procede la ley 2/2017.

3. Por providencia de 6 de junio de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la



demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia, así como al Gobierno y a la Asamblea Legislativa de la Región de Murcia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran todos ellos personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

4. La Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 22 de junio de 2017, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de junio, había acordado la personación en este procedimiento y dio por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito, igualmente registrado el día 22 de junio de 2017, el Sr. Presidente del Senado se expresó en los mismos términos.

5. En fecha 28 de junio de 2017, tuvo entrada el escrito del Abogado del Estado por el que se persona, en la representación que ostenta, en el presente procedimiento a los solos efectos de que, en su día, se le comuniquen las resoluciones que se dicten en su seno.

6. La Sra. Presidenta de la Asamblea Regional de Murcia, mediante escrito registrado el día 30 de junio de 2017, comunicó que la Comisión de Competencia Legislativa de dicha Cámara, en sesión celebrada el 26 de junio de 2017, había acordado la personación en este procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito registrado este Tribunal el día 30 de junio de 2017, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de personación y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones. Por medio de providencia de 3 de julio siguiente, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado y prorrogar el plazo concedido.

8. Mediante escrito, que tuvo entrada en el registro de este Tribunal el día 24 de julio de 2017, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con base en los fundamentos siguientes:



A) En relación con el motivo principal de inconstitucionalidad, el representante procesal del Gobierno de Murcia reprocha a los recurrentes que se limiten a señalar, genéricamente, que algunos de los preceptos impugnados se remiten a la normativa básica, sin individualizar cuáles son las concretas remisiones efectuadas. Con ello, según entiende, traicionan su propia argumentación acerca del calado de la innovación normativa, pues, si los preceptos impugnados contuvieran remisiones meramente ocasionales o puntuales, habría sido fácil proceder a su reseña individualizada. Añade que la tacha de arbitrariedad se compadece mal con la tramitación seguida. El Decreto-ley convalidado por la Asamblea fue tramitado como proyecto de ley, lo que implica que “el órgano legislativo autonómico se pronunció dos veces sobre el texto normativo objeto de debate”, de suerte que “los parlamentarios autonómicos tuvieron una doble oportunidad de estudiar, debatir y, en definitiva, aprobar la norma recurrida”.

Afirma, a continuación, que el Tribunal Constitucional exige que las impugnaciones fundadas en la posible arbitrariedad de una ley tengan una fundamentación suficientemente sólida, pues calificar una norma legal de “arbitraria” supone la realización de un juicio de valor que requiere de “cierta prudencia”, ya que, en un sistema democrático, la ley es la expresión de la voluntad popular. Estima, en particular, el representante del Gobierno autonómico que la posible arbitrariedad derivada de la omisión de informes y trámites previos a la aprobación de un proyecto de ley ya fue examinada por este Tribunal en la STC 108/1986, de 29 de julio, en la que se exigió que la omisión “hubiese privado al órgano legislativo de un elemento de juicio necesario para su decisión” y que dicha privación hubiese sido oportunamente denunciada por los propios parlamentarios. Sin embargo, ningún diputado de la Asamblea Regional alegó nada al respecto durante la tramitación de la norma; nadie denunció que se privara a la Cámara de algún elemento de juicio necesario para la correcta formación de su voluntad. Por ello, de haber existido algún defecto previo, éste habría sido convalidado por la propia Asamblea Regional.

Advierte, acto seguido, que, en cualquier caso, la supuesta omisión de informes no existe pues los impugnantes no han identificado una sola norma de procedimiento que exija algún tipo de dictamen del que se haya prescindido o la cumplimentación de un trámite que haya resultado quebrantado. No se hace mención en el recurso a ningún precepto del Reglamento de la Cámara o del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia que haya resultado infringido. Considera, en particular, que, en el ordenamiento de aquella Comunidad Autónoma, no se prevé la exigencia de informes previos en la tramitación de los decretos leyes, ni siquiera para el caso de transformación en proyectos de ley. Es más, la Ley que resultó reformada (ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección



Ambiental Integrada) ya fue tramitada mediante proposición de ley “sin contar con ningún informe administrativo jurídico o técnico de respaldo y sin que nadie la considerase arbitraria por el mero hecho de no ir acompañada de tales informes”. Tampoco la ley derogada por la ley 4/2009, la previa ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, contó con informes jurídicos o técnicos que avalaran el texto “y a nadie se le ocurrió [...] tacharla de arbitraria [...]”.

Por todo ello, concluye el representante procesal del Gobierno autonómico que los recurrentes no han cumplido con la carga que sobre ellos pesaba de argumentar o razonar suficientemente la arbitrariedad denunciada, pues “no razonan de ninguna manera ni hacen esfuerzo demostrativo alguno que analice la existencia de discriminación o bien la carencia de toda explicación racional”, limitándose “a afirmar que faltan determinados informes jurídicos o técnicos, sin tampoco justificar que tales informes sean formalmente preceptivos”.

B) Tras ocuparse del motivo principal de impugnación, el Letrado de la Administración autonómica procede a examinar las impugnaciones subsidiarias:

a) Comienza por la vulneración del art. 24.1 LPC, atribuida por los recurrentes a la regulación del silencio administrativo en la licencia de actividad, regulación introducida por el art. tercero, apartado 12 de la ley 2/2017 en el texto del art. 64.3 LPAL.

Puntualiza, en primer lugar, el Letrado que no todas las actividades sometidas a licencia de actividad son potencialmente nocivas para el medio ambiente, razón por la que considera que el recurso debe entenderse circunscrito a este concreto supuesto y no a todo el régimen del silencio administrativo aplicable a la licencia de actividad. Señala, asimismo, como dato de interés, que este concreto aspecto de la regulación no fue controvertido por el Gobierno de la Nación, con ocasión del procedimiento del art. 33.2 LOTC, abierto en relación con el decreto-ley 2/2016, del que procede la ley 2/2017, pues, en el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no se reseñaba esta posible inconstitucionalidad. Lo mismo ocurrió, según añade, con el informe del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas específicamente elaborado en relación con la ley 2/2017.

Hechas estas consideraciones, el Letrado estima que esta concreta impugnación debe desestimarse por dos razones: a) la regla estatal verdaderamente aplicable al precepto impugnado



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

es el primer párrafo del art. 24.1 LPC y no el párrafo segundo (el único que impone un silencio administrativo de signo desestimatorio); y b') el art. 64.3 LPAI no establece, en realidad, un silencio administrativo de tipo desestimatorio pues incorpora, en su párrafo segundo, una regla según la cual no pueden adquirirse por silencio facultades contrarias a la "legislación sectorial aplicable", lo que incluye la legislación medioambiental.

a') En cuanto a la inexistencia de contradicción normativa con la legislación estatal, se estima en las alegaciones que el precepto impugnado debe ser examinado no sólo en relación con el art. 24.1 LPC, sino también en conexión con las exigencias del Derecho Comunitario, en particular de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante DS), que ha sido incorporada al ordenamiento español por la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante LLA). Según señala el Letrado:

(i) La licencia de actividad está sometida al régimen de libre acceso a actividades de servicios. A su texto se acomoda, de hecho, el del art. 84 bis de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), en la redacción dada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que dispone en su apartado 1 que "con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo". De este modo, el sometimiento a licencia resulta excepcional en la legislación estatal.

(ii) Asimismo, allí donde la licencia de actividad es requerida, una regla de silencio negativo o desestimatorio ha de reputarse como una restricción a la libre prestación de servicios, pues el art. 6 LLA señala, en transposición del art. 13 DS, que "los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta ley deberán [...] garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general". El considerando (63) de la DS aclara que estas razones imperiosas han de estar "justificadas objetivamente". Por todo ello, en los supuestos excepcionales en los que sea exigible autorización, el silencio negativo será también excepcional y habrá de estar justificado objetivamente por "razones imperiosas de interés general".



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

(iii) Cuáles puedan ser las razones imperiosas de interés general que legitimen una regla de silencio negativo es algo que debe determinarse, según reconocen los artículos 4.8 DS y 31.1 LLA, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El Letrado de la Región de Murcia cita, a estos efectos, la Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 1 de octubre de 2015 (asuntos acumulados C-340/14 y C-341/14), que define la razón imperiosa de interés general al señalar que “una medida nacional que restringe la libre prestación de servicios en aras de un objetivo de interés general sólo será admisible si es adecuada para garantizar la realización de dicho objetivo y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo”, lo que supone la aplicación de un test de proporcionalidad, canon expresamente citado, según se alega, en la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 16 de abril de 2013 (asunto C-202/11). De ello se concluye, según señala en el escrito de alegaciones, que “no basta la invocación formal de unas razones de protección ambiental” sino que “debe demostrarse que la concreta restricción (es decir que la aplicación a la licencia de actividad de la regla del silencio negativo) conlleva una mejora adecuada y proporcionada en la protección del medio ambiente”.

(iv) Todo ello conduce al Letrado de la Región de Murcia a concluir que la norma estatal realmente aplicable o, al menos, la aplicable de modo preferente, es el párrafo primero del art. 24.1 LPC, que dispone que “[c]uando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general” y no la del párrafo segundo, invocada por los recurrentes, que impone el silencio negativo en relación con el “ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”. Y ello porque “los recurrentes no han mostrado de ninguna manera que la aplicación de la regla de silencio desestimatorio procurará una mejora objetiva en la protección ambiental”. No existiría, pues, transgresión alguna de la normativa estatal básica.

b') Añade el Letrado que, en cualquier caso, el párrafo segundo del art. 24.1 LPC queda salvaguardado en la medida en que sólo sería silencio estimatorio aquel que permitiera el ejercicio de la actividad potencialmente perjudicial para el medio ambiente. Pero el propio art. 64.3 LPAI se encarga de impedir que esto llegue a materializarse, pues, tras establecer en su párrafo primero el efecto estimatorio general, añade en su párrafo segundo que “el otorgamiento por silencio administrativo de la licencia de actividad no concede facultades a su titular en contra del planeamiento urbanístico o de la legislación sectorial”, esto es, que no pueden obtenerse por silencio facultades contrarias al ordenamiento jurídico, regla “habitual” en el ámbito urbanístico que se halla recogida, en ese concreto sector normativo, en el art. 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de



30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, LRSU). El art. 64.3.II de la LPAI amplía, en relación con la licencia de actividad, el juego de esa regla al ámbito de la legislación sectorial aplicable, lo que incluye la legislación medioambiental.

El Letrado argumenta que existe “abundante jurisprudencia” en el ámbito urbanístico que interpreta la regla del art. 11.3 LRSU, en la que se inspira el art. 64.3.II LPAI, como una “excepción al silencio positivo”. Cita, en apoyo de esta tesis, las SSTs 7069 y 7070/2007, ambas de 17 de octubre, cuyos razonamientos estima confirmados en la STS 437/2009, de 28 de enero, dictada por el alto tribunal en un recurso de casación en interés de la ley. De todo ello concluye que “vencido el plazo para resolver, no surge el acto presunto estimatorio, pudiendo la Administración, por tanto, resolver lo que proceda fuera del plazo establecido (y lo que procede es, precisamente, la desestimación). Se producen, en definitiva, los efectos propios del silencio negativo: es decir, los solos efectos de abrir la vía de recurso (art. 24.2 LPC)”. En suma, el art. 64.3 LPAI “no contiene una sino dos reglas de silencio administrativo”, el silencio negativo para “todas las solicitudes que contravengan el planeamiento urbanístico o la legislación sectorial (ambiental, sanitaria, de seguridad, de patrimonio cultural) que resulte aplicable al ejercicio de la actividad solicitada (art. 64.3 párr. segundo)” y el silencio positivo “solo para las solicitudes conformes con el planeamiento urbanístico y la legislación sectorial (art. 64.3 párr. primero)”. Se trataría, pues, de una “solución de equilibrio” que “cumple con las exigencias de la DS y a la vez procura el respeto y protección de los intereses públicos (entre ellos el ambiental) implicados en el control que se lleva a cabo a través de la licencia de actividad”.

b) En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del apartado 12 del artículo tercero de la ley 2/2017, derivada de la redacción dada al art. 70.3 de la LPAI, el Letrado de la Región de Murcia considera que la inexistencia de una referencia expresa al párrafo segundo del art. 69.1 LPC, relativo a la declaración responsable, no supone por sí misma la contravención de la normativa básica. Alude, en este punto, a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la *lex repetita*, señalando que, no sólo no es obligatoria la reproducción íntegra de la norma estatal básica, sino que, por el contrario, tal técnica legislativa es defectuosa y puede conllevar la inconstitucionalidad de la ley autonómica. La misión del art. 70.3 LPAI es individualizar el régimen de la declaración responsable “para el caso concreto de las actividades”. Según señala, las declaraciones responsables no han de tener siempre el mismo contenido, debiendo distinguirse, en términos generales, si despliega sus efectos sobre “actos u operaciones concretas” o sobre la “actividad o funcionamiento” de un servicio. Este

segundo caso es el del art. 70.3 LPAI que, por tal razón, concreta que se han de cumplir los requisitos para “el ejercicio de la actividad que se dispone iniciar” y que tal cumplimiento ha de mantenerse “el período de tiempo que dure el ejercicio de la actividad”. En suma, el precepto impugnado se limita a precisar el contenido y alcance de la declaración responsable en el supuesto regulado, “dotando de mayor sentido e inteligibilidad al texto normativo autonómico, lo que resulta aceptable y congruente con la doctrina de la *lex repetita*”.

c) También se rechaza, en relación con el régimen de la declaración responsable, la inconstitucionalidad imputada por los recurrentes al apartado 12 del art. tercero de la ley 2/2017 en cuanto a la redacción dada por éste al art. 74.2 LPAI, nueva redacción que el recurso de inconstitucionalidad estima incompatible con el art. 69.4 LPC. Es cierto, según señala el Letrado, que la norma impugnada no hace referencia expresa a las consecuencias que la ley estatal asocia expresamente a la falta de presentación de la documentación requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado. Sin embargo, sería sumamente sencilla, en este caso, la integración de la normativa impugnada con la previsión contenida en el precepto básico estatal. Es más, el propio precepto impugnado remite implícitamente a la ley estatal cuando prevé, en su inciso final, la posibilidad de requerir al interesado para que “complete la documentación”. Dicho inciso “demuestra que la norma autonómica no pretende en modo alguno permitir que se desarrolle la actividad con la mera presentación de la declaración responsable pero sin la documentación requerida [...] sino que, muy al contrario, la no presentación de la documentación determina la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad, en plena sintonía con lo previsto en el art. 69.4 de la LPC”.

d) Se opone, igualmente, el representante del Gobierno de la Región de Murcia a la inconstitucionalidad del apartado 18, del art. 3 de la ley 2/2017, en relación con la nueva redacción dada al Anexo I de la LPAI. En cuanto a la alegación genérica de ausencia de todo informe justificativo, se remite el Letrado a lo ya señalado anteriormente sobre la pretendida vulneración del art. 9.3 CE. En lo que atañe específicamente a la omisión de todo informe sobre evaluación del impacto en la salud, de acuerdo con la Ley General de Salud Pública, considera el Letrado que el art. 35 de dicha disposición legal establece que las Administraciones han de someter a la referida evaluación aquellas normas “que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud”, tenor legal que indica claramente que es la propia Administración actuante la que ha de decidir qué proyectos normativos han de someterse a este trámite, no teniendo éste carácter obligatorio, mucho



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

menos para la tramitación de un decreto-ley, disposición que sirve para atender una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

e) También se rechaza la impugnación del apartado 18 de la ley 2/2017 en cuanto al nuevo contenido dado al Anexo II y la nueva redacción de los arts. 71 y 152.5.II LPAI. Considera el Letrado de la Región de Murcia que el planteamiento del recurso es “particularmente inconsistente” en este punto. El cuestionamiento por los recurrentes del concepto de “actividades inocuas” se funda en una “mera crítica” a la técnica legislativa utilizada, ya que se considera que dicho concepto resulta “impreciso y genérico”. Los recurrentes no se toman, sin embargo, la molestia de individualizar qué concreto supuesto, de los incluidos en el Anexo, no dispone de un método de medición susceptible de comprobación objetiva. Lo cierto es, a juicio del Letrado, que los criterios utilizados en la ley 2/2017 para delimitar el supuesto de hecho previsto para la actividad considerada “inocua” son los “habituales en otras normas ambientales, industriales o sanitarias”. Añade el Letrado que, en este concreto supuesto, sí existe un informe incorporado al procedimiento de aprobación del decreto-ley 2/2016, en concreto un informe elaborado por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia.

De otro lado, se añade que, en ningún caso, puede resultar vulnerada la ley estatal 12/2012, pues ésta habilita a las Comunidades Autónomas, no sólo a ampliar los grupos o epígrafes que dicha ley establece, sino también a alumbrar nuevas regulaciones que sean aún más permisivas en cuanto al régimen de intervención administrativo. De otro lado, los epígrafes previstos en el Anexo de la ley 12/2012 están conformados, según se alega, por criterios puramente fiscales, acordes a las tarifas del impuesto sobre actividades económicas (IAE). De ahí que el referido Anexo, que establece epígrafes genéricos por el tipo de actividad, no sea idóneo para delimitar qué actividades pueden considerarse ambientalmente inocuas. Esta categoría requeriría la consideración de “criterios verdaderamente ambientales” y no puramente tributarios. Es por esa razón que la ley 2/2017 establece su propio Anexo, acorde con exigencias propiamente ambientales. Finalmente, se afirma que el art. 71 LPAI establece con precisión el concepto de actividad inocua, limitándose, a su vez, el art. 152.5.II LPAI a aclarar que este tipo de actividades están sujetas al régimen sancionador previsto, luego uno y otro artículo son perfectamente constitucionales.

f) Se refiere, en último lugar, el escrito de alegaciones a la pretendida inconstitucionalidad del párrafo sexto de la Disposición Derogatoria de la ley 2/2017, que suprime el art. 9 del Decreto regional 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido. Considera, de un lado, el representante del Gobierno de Murcia que la ausencia de informe justificativo no vicia de



inconstitucionalidad a la enmienda parlamentaria de adición de la que resultó la disposición controvertida. Es obvio, según señala, que ni una enmienda ni una proposición de ley, como iniciativas normativas de raíz parlamentaria, deben estar acompañadas de informes técnicos o jurídicos que las avalen. Existiría, en cualquier caso, según se añade, un informe de 5 de octubre de 2016 del Jefe de Servicio Regional de Defensa de la Competencia que avala la supresión del citado art. 9 del Decreto 48/1998, por imponer el referido precepto una traba desproporcionada a la actividad económica, existiendo medidas menos restrictivas, todo ello de acuerdo con las exigencias de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Esta sería la justificación aportada por la propia enmienda, que afirmaba en su texto explicativo que el precepto, cuya derogación se postula, resulta “contrario a la Directiva de Servicios y legislación de transposición al establecer una limitación o prohibición sin haber procedido a la debida justificación de su necesaria proporcionalidad”.

En lo que se refiere a la falta de homogeneidad de la enmienda con la iniciativa parlamentaria en trámite, el Letrado del Gobierno de la Comunidad de Murcia considera que la doctrina del Tribunal Constitucional exige una “mínima conexión de homogeneidad”, requisito que se cumple doblemente en el caso planteado, pues la innovación normativa introducida por vía de enmienda responde, de una parte, al mismo propósito de “reactivación de la actividad empresarial y el empleo” y de “eliminación de cargas burocráticas” que perseguía en general el decreto-ley 2/2016, que fue tramitado como proyecto de ley. Y afecta, de otro lado, al mismo “sector material” del ordenamiento que el resto del aludido decreto-ley, pues “la contaminación acústica es una forma específica de contaminación”.

9. Mediante providencia de 19 de junio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra el artículo tercero, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y los párrafos quinto y sexto de la disposición derogatoria de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas (en adelante, la ley 2/2017). Los recurrentes plantean, como motivo principal de impugnación, que los referidos preceptos infringen los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, previstos en el art. 9.3 CE, al haber materializado una “modificación sustancial” de la ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia (en adelante LPAI), sin contar, al efecto, con ningún tipo de informe técnico o jurídico que avalara la idoneidad de dicha innovación legislativa.

Como motivos subsidiarios, los recurrentes estiman que la ley 2/2017, de 13 de febrero, incurre en las siguientes vulneraciones del texto constitucional: a) de los arts. 149.1.18, 9.3 y 45 CE, vulneración imputada al artículo tercero, apartado 12 de la ley 2/2017, por haber modificado el art. 64.3 LPAI, en contravención de la regla de silencio administrativo negativo o desestimatorio dispuesta en el artículo 24.1, párrafo segundo, de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (en adelante LPC); b) de los arts. 149.1.18 y 9.3 CE, por la redacción dada por el artículo tercero, apartado 12, de la ley 2/2017 al artículo 70.3 LPAI, que se hallaría en contradicción con lo previsto en el art. 69.1 LPC, sobre los contenidos de la llamada “declaración responsable”; c) de los arts. 149.1.18 y 9.3 CE, por la redacción dada por el artículo tercero, apartado 12, de la ley 2/2017 al artículo 74.2 de la LPAI, que infringiría lo dispuesto en el art. 69.4 LPC, en lo relativo a las consecuencias de la inexactitud, falsedad y omisión de datos o de la falta de documentación exigible a la declaración responsable; d) del art. 9.3 CE, por el contenido dado por el artículo tercero, apartado 18, de la ley 2/2017 al Anexo I de la LPAI, relativo a las “actividades sometidas a licencia de actividad”, ya que no se contó con ningún informe técnico o jurídico en el proceso de aprobación de la norma; e) de la prohibición constitucional de arbitrariedad (art. 9.3 CE), de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), vulneraciones atribuidas a los apartados 18, 12 y 15 del artículo tercero de la Ley 2/2017, por el nuevo contenido dado, respectivamente, al Anexo II, al art. 71 y al art. 152.5, párrafo 2º de la LPAI, en la consideración de que la nueva categoría de “actividades inocuas”, regulada en los referidos preceptos, resulta arbitraria, genera inseguridad jurídica y contraviene lo previsto en la ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, sobre los supuestos sujetos a licencia o autorización previa; f) de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), imputada a la Disposición Derogatoria, párrafo sexto, por haber suprimido el art. 9 del Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, sin contar con informe técnico alguno que lo avale y por la falta de homogeneidad de esta



innovación normativa, introducida por enmienda parlamentaria, con el texto del Decreto-ley 2/2016, de 20 de abril, que, tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la ley 2/2017.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha interesado la desestimación del recurso, al considerar, con carácter general, que la reforma operada por la ley 2/2017 no infringe el art. 9.3 CE, ya que los recurrentes no han llegado a identificar ninguna norma legal que exija, en el caso planteado, contar con informes técnicos o jurídicos previos. El representante del Gobierno autonómico defiende igualmente la compatibilidad con el art. 9.3 CE y con el orden de distribución competencial, que resulta de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad de cada uno de los concretos preceptos objeto de impugnación subsidiaria.

2. Una adecuada comprensión de los reproches que los recurrentes dirigen contra un amplio elenco de los preceptos de la ley 2/2017 de la Región de Murcia exige la previa aclaración del objeto y alcance de dicha disposición legal, cuyo contenido va más allá de las concretas normas que son controvertidas en el presente proceso constitucional. Debemos, pues, determinar, cuál es el alcance de la disposición legal recurrida (a), qué ámbito de la misma ha sido impugnado por los recurrentes (b), y, finalmente, qué preceptos, de entre los impugnados, son controvertidos de forma singular, al margen del reproche general de arbitrariedad e inseguridad jurídica que, como se ha visto, se dirige de forma conjunta contra todos ellos (c).

a) La ley 2/2017, que tiene su origen en el Decreto-ley 2/2016, de 20 de abril, que fue tramitado como proyecto de ley una vez convalidado, se compone de diez artículos, divididos en cuatro capítulos, a los que siguen nueve disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y una disposición derogatoria. En el preámbulo de la ley se afirma que la finalidad perseguida es seguir la senda de “liberalización económica” que ha sido emprendida por otras comunidades autónomas; senda que implica, “en un sentido muy amplio”, una “importantísima reducción de los trámites administrativos, así como una notable reducción de la carga impositiva”. La primera de las dos vías de liberalización, la “simplificación de los trámites administrativos para el inicio y desarrollo de la actividad empresarial”, constituye, según se añade, “una de las prioridades de la Administración Regional, que apuesta decididamente por impulsar la actividad en el sector privado, reduciendo las trabas administrativas”. El objetivo de la innovación legislativa es arbitrar “medidas estratégicas en ámbitos como el comercio interior, turismo, industria y medio ambiente, profundizando en las medidas de agilización y supresión de cargas burocráticas”, medidas que ya fueron parcialmente introducidas por instrumentos normativos antecedentes.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

A los fines indicados, la ley 2/2017 modifica en su Capítulo I (“dinamización de la actividad comercial”) diversos preceptos de la ley de la Región de Murcia de Comercio Minorista 11/2006, de 22 de diciembre, reformando, a su vez, en su Capítulo II (“impulso de la actividad turística”), la Ley de esta Comunidad Autónoma 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo. Por su parte, el Capítulo III (“agilización en la tramitación ambiental”) modifica, a su vez, diversos preceptos de la ley murciana 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada. El Capítulo IV (“actividad industrial, energética y minera”), se ocupa, por su parte, de las medidas de agilización en este ámbito sectorial, lo que incluye la modificación de la ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia. El cuerpo de la regulación se cierra con un capítulo V (“medidas transversales”), que reforma la ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como la ley autonómica 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública. Nueve disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales completan la ley 2/2017, realizando, la mayor parte de ellas, ajustes normativos que están asociados a los cambios legales introducidos a través del cuerpo del articulado.

b) Señalado el amplio objeto normativo que abarca la ley 2/2017, hemos de advertir que el presente recurso de inconstitucionalidad se proyecta, de forma exclusiva, sobre las innovaciones introducidas por la citada ley que tienen una incidencia medioambiental. Más concretamente:

(i) Se impugna, en su totalidad, el art. tercero de la ley, que, como se ha visto, integra por sí solo todo el Capítulo III (“agilización en la tramitación ambiental”) y que consiste, en exclusiva, en la modificación, a lo largo de dieciocho apartados, de diversos preceptos de la LPAI, que, en concreto, son los arts. 4, 10, 17, 19, 20, 22, 23, 31, 32, 34, 36, 40, 45, 46, 59 a 78, 83 a 85, 100 a 102 y 152, así como la disposición adicional novena, la disposición adicional duodécima, la disposición transitoria segunda, la disposición final segunda y los anexos I, II y III de la citada ley.

(ii) También son impugnadas, por su conexión con la regulación introducida en el citado artículo tercero, la disposición transitoria segunda, sobre “adaptación de las actividades al nuevo régimen de licencia y declaración responsable de actividad”, la disposición transitoria tercera (“órganos ambientales municipales”) y el párrafo quinto de la disposición derogatoria, que deroga,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

total o parcialmente, los arts. 18, 21, 24.4, 29, 30, 32.4 y 5, 41 a 44, 47 a 58, 79 a 82, 87 a 98 y 103 a 110 de la LPAI.

(iii) Se impugna, finalmente, al margen de la reforma operada en el texto de la LPAI, el párrafo sexto de la citada Disposición Derogatoria, que suprime el art. 9 del Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido.

c) Ha de señalarse, no obstante, que, si bien todos los preceptos referenciados quedan afectados por la impugnación que, como motivo de orden general, plantean los recurrentes por contravención del art. 9.3 CE, sólo son objeto de impugnaciones específicas los siguientes: i) el apartado 12 del artículo tercero, exclusivamente en cuanto modifica los arts. 64.3, 70.3, 71 y 74.2 LPAI; ii) el apartado 15 del artículo tercero, exclusivamente en lo relativo al nuevo párrafo segundo del artículo 152.5 LPAI; iii) el apartado 18 del artículo tercero, sólo en cuanto a la modificación efectuada en los anexos I y II de la LPAI; y iv) el párrafo sexto de la disposición derogatoria, en cuanto suprime el art. 9 del Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido.

3. Una vez expuesto el contenido de la ley impugnada y deslindados los preceptos concretos que son objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad, hemos de advertir, antes de entrar en el fondo del asunto, que existen razones de orden lógico que aconsejan apartarse de la sistemática utilizada por los recurrentes en el planteamiento de las vulneraciones constitucionales denunciadas.

En efecto, un análisis detenido del contenido del recurso pone de relieve que éste se subdivide en dos órdenes de impugnaciones: (i) vulneraciones fundadas, desde un punto de vista sustantivo, en la posible arbitrariedad o inseguridad jurídica consumada o generada por el legislador, bien por la reforma de la LPAI, considerada en su integridad, bien por concretas innovaciones normativas introducidas por la ley 2/2017, y (ii) quejas basadas en razones de estricta naturaleza competencial, derivadas de la inconstitucionalidad que resultaría de la contravención de la concreta normativa estatal que los recurrentes referencian. En atención a esta dualidad de quejas, es pertinente que nuestro análisis deslinde adecuadamente el tratamiento del único motivo de orden sustantivo que se plantea (art. 9.3 CE) de las diversas vulneraciones que obedecen a razones de índole estrictamente competencial.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Por ello, hemos de comenzar con el estudio de la queja de orden general, asociada a la vulneración del art. 9.3 CE, que los recurrentes imputan a la totalidad de los preceptos impugnados. Una vez examinada dicha impugnación común, habremos de ocuparnos, si aún procede, de las vulneraciones específicas que, a lo largo del escrito de recurso, se fundan en idéntico título constitucional, cerrando, de esta forma, el análisis sustantivo de la posible contravención del art. 9.3 CE. Finalmente, una vez completado el examen de todas las impugnaciones (principal y subsidiarias) que se fundan en la vulneración del aludido precepto, examinaremos, si aún resulta pertinente, las concretas quejas que tienen una estricta naturaleza competencial, agrupando su examen, para su mejor inteligencia, en función a la institución jurídica que resulta afectada.

Trataremos, así, las quejas competenciales de acuerdo con el orden siguiente: a) impugnación que afecta al régimen del silencio administrativo en el ámbito de la licencia de actividad, lo que incluye la modificación del art. 64.3 LPAI operada por el apartado 12 del artículo tercero de la ley 2/2017, b) impugnaciones relativas al régimen jurídico de la declaración responsable, que abarcan la modificación de los arts. 70.3 (sobre la referencia a los requisitos establecidos para el reconocimiento del derecho) y del art. 74.2 LPAI (sobre las consecuencias de la omisión o insuficiencia de la documentación presentada), operadas ambas por el apartado 12, del art. tercero de la ley 2/2017, y c) impugnaciones relativas al régimen de las actividades denominadas “inocuas”, que se extiende a la redacción dada a los arts. 71, 152.5, párrafo segundo y al Anexo II LPAI por los apartados 12, 15 y 18 de la ley 2/2017, respectivamente.

4. Como acaba de apuntarse, los recurrentes atribuyen un vicio de inconstitucionalidad común a todos los preceptos impugnados por el recurso: la violación, que califican de “evidente”, de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de seguridad jurídica, contenidos en el art. 9.3 CE. Tal vulneración derivaría, según argumentan, de la materialización de una “modificación sustancial del régimen jurídico de protección del medio ambiente en la Región de Murcia [...] sin contar con un solo informe de carácter técnico (ambiental o de salud pública) ni jurídico que avale o respalde las modificaciones realizadas”. Los recurrentes denuncian, concretamente, que el procedimiento parlamentario, que dio lugar a la ley 2/2017, se desarrolló sin el examen ni el estudio de informe alguno, de carácter técnico o jurídico, pues el Decreto-ley 2/2016 llegó a la Asamblea Legislativa “huérfano de tales informes”, con lo que “su aprobación puede considerarse fruto de la exclusiva voluntad de los Diputados de la Asamblea Regional de Murcia que han votado a favor de su aprobación”, circunstancia que convierte la modificación realizada en “una decisión arbitraria”. Una alteración tan sustancial del régimen jurídico ambiental de la Región habría debido tramitarse,



a juicio de los recurrentes, “a partir de un proyecto de ley que incorporase los informes técnicos y jurídicos de los distintos órganos administrativos” y “de las organizaciones sociales y profesionales interesadas, como garantía de conformidad al ordenamiento jurídico de tal modificación”.

De tan tajantes afirmaciones, vertidas por los actores en el escrito de recurso, se deduce que la vulneración del art. 9.3 CE se apoya sobre dos ideas fundamentales: a) de una parte, los recurrentes sostienen que una reforma tan sustancial del ordenamiento medioambiental de la comunidad autónoma habría requerido un proyecto de ley que viniera acompañado de informes técnicos y jurídicos idóneos para acreditar la bondad de la reforma; b) de otro lado, argumentan que la ley finalmente aprobada no ha podido alcanzar un estándar mínimo de calidad técnica, al no haberse contado, en su aprobación, con ningún elemento de juicio adecuado para valorar la idoneidad técnica y jurídica de la nueva opción normativa.

a) En cuanto a la primera razón esgrimida, este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en ocasiones anteriores acerca de la relevancia constitucional que, desde el punto de vista del correcto ejercicio de la potestad legislativa, puede revestir el tipo de iniciativa que está en la génesis de la tramitación parlamentaria de normas legales de especial complejidad técnica o jurídica. Así, en el supuesto enjuiciado en la STC 153/2016, de 22 de septiembre, se denunciaba, de modo similar al caso que ahora nos ocupa, la vulneración del artículo 9.3 CE por haberse dado cauce, como “proposición de ley”, a una iniciativa legislativa autonómica con “innumerables repercusiones sociales, económicas y jurídicas”, cuando lo exigible habría sido, según se alegaba en el recurso de inconstitucionalidad entonces interpuesto, que, en atención a la complejidad de la disposición afectada, la tramitación se hubiera canalizado “a través del procedimiento preceptivo propio de los proyectos de ley que permite incorporar los correspondientes informes sobre el contenido y adecuación jurídica de la norma”.

Ante tal alegación, este Tribunal señaló, entonces, que la idoneidad constitucional del cauce concretamente utilizado para el ejercicio de la iniciativa legislativa debe ser examinada de acuerdo con las normas propias del ordenamiento autonómico, en particular en atención a lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía, como norma que integra el bloque de la constitucionalidad, así como en consideración a lo previsto en el Reglamento de la Cámara correspondiente, dilucidando si esas disposiciones han establecido “restricciones para al ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios”. Constatamos en la citada STC 153/2016 que el ordenamiento autonómico en cuestión, entonces el valenciano, no había



establecido, ni en el Estatuto ni en el Reglamento de la Cámara, restricción de ningún tipo a la proposición de ley, a diferencia de lo que expresamente había sido regulado para la iniciativa legislativa popular. Por tal razón concluimos que, no existiendo una limitación normativa explícita, nada podía reprocharse a la utilización de una proposición de ley (FJ 3, b).

En el caso que ahora nos ocupa, el origen de la ley 2/2017 se encuentra en el Decreto-ley 2/2016, de 20 de abril (publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el 22 de abril de 2016). Por decisión de la Asamblea Legislativa de la Región de Murcia, adoptada en sesión de 19 de mayo de 2016 (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia de 24 de mayo de 2016), el texto convalidado fue tramitado como proyecto de ley, dando lugar a la disposición legal que es objeto del presente proceso. La convalidación del Decreto-ley 2/2016 motivó la incoación, a iniciativa del Gobierno de España, del procedimiento de cooperación previsto en el art. 33.2 LOTC –en relación exclusiva con su art. 7.2, que contenía una modificación en materia de auditores y servicios energéticos, que resulta ajena al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad– sin que fuera, no obstante, objeto de impugnación alguna ante este Tribunal. El examen de la legitimidad del modo en que ha sido ejercida la iniciativa legislativa permite, pues, identificar la convalidación del Decreto ley 2/2016 como el acto de génesis parlamentaria de la disposición legal ahora impugnada, tramitada desde ese momento como proyecto de ley.

Estando el Decreto-ley 2/2016 en el origen de la tramitación parlamentaria de la ley 2/2017, se constata que, en el escrito de recurso presentado, los diputados signatarios afirman, de modo expreso e inequívoco, que no cuestionan la utilización por el Gobierno de Murcia de ese instrumento normativo excepcional, lo que, por otra parte, habrían debido hacer valer temporáneamente, actuando en plazo frente al propio Decreto-ley convalidado. Siendo esto así, resulta evidente que el único modo de enjuiciar la corrección de la iniciativa legislativa que dio lugar a la ley ahora impugnada sería evaluar, de forma extemporánea y sin que haya mediado siquiera una alegación específica al respecto por parte de los actores, la viabilidad constitucional del Decreto-ley que le dio origen, determinando si éste cumplía los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y dilucidando, así, la legitimidad constitucional de la decisión del Gobierno de la Región de Murcia de prescindir de la tramitación ordinaria de un proyecto de ley ante la cámara autonómica.

No habiendo sido impugnada en tiempo tal decisión, la argumentación de los actores, que denuncian que el Gobierno de Murcia habría debido presentar un verdadero proyecto de ley, al tiempo que renuncian formalmente a cuestionar la utilización del instrumento normativo del decreto-



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

ley, no tiene más valor que el de mero juicio político retrospectivo acerca de aquello que el Gobierno autonómico debió hacer y no hizo; juicio que, por carecer de toda sustantividad jurídica, no debe ser examinado en esta sede.

b) La argumentación de los recurrentes ha de circunscribirse, pues, a una sola fuente de arbitrariedad e inseguridad jurídica: la aprobación de la Ley 2/2017 sin que, según se alega, se contara con los elementos de juicio necesarios –informes técnico y jurídicos previos que, aportados como antecedentes de la reforma legislativa postulada por el Gobierno, avalaran los criterios de protección medioambiental seguidos por la nueva regulación–.

La doctrina de este Tribunal exige realizar un doble juicio en este punto, pues, como se ha sostenido en la STC 68/2013, de 14 de marzo, “[e]n relación con las alegaciones de vulneración del procedimiento legislativo, la doctrina de este Tribunal establece la necesidad de ‘examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora’ [STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 a)]”. En primer lugar, ha de determinarse, por tanto, la norma reguladora del procedimiento de elaboración de las leyes que haya resultado infringida y, en segundo término, una vez localizada tal infracción, ha de evaluarse después la magnitud del defecto de procedimiento detectado, que sólo adquiere dimensión constitucional si es susceptible de afectar “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara”, incidiendo “en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario” (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f).

De este modo, una vez detectada la fuente normativa aplicable, “la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (STC 108/1986, de 28 de julio, FJ 3). Para determinar si esto último se ha producido, será relevante tener en cuenta aspectos tales como el relativo a si un determinado informe tiene carácter facultativo o preceptivo, aspecto que fue subrayado en la STC 108/1986, de 28 de julio, FJ 3, o el rango de la norma que lo prevea, extremo que fue determinante para considerar inconstitucional en la STC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6, la adopción de un decreto-ley que omitió un trámite de informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución” (STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2).

Pues bien, en relación con el primero de los juicios aludidos, ya declaró este Tribunal en la STC 84/2015, de 30 de abril, que, cuando del procedimiento legislativo de una comunidad autónoma se trata, la vulneración de la normativa sobre el procedimiento de elaboración de las leyes no puede determinarse con la mera traslación de las exigencias que rigen en el procedimiento estatal, pues “*per se*, el art. 88 CE no puede actuar como parámetro de constitucionalidad de un proyecto de ley como el ahora examinado, que fue elaborado por un Gobierno autonómico para ser tramitado en la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma. Por el contrario, dado su ámbito autonómico, la valoración desde la perspectiva constitucional de la denuncia aquí formulada requerirá atender al bloque de constitucionalidad aplicable [...]” [FJ 4, a)]. Es, por lo tanto, imprescindible que el defecto denunciado tenga cobertura normativa en el propio ordenamiento autonómico, de suerte que exista una violación específica del bloque de la constitucionalidad.

Trasladada esta exigencia al asunto que ahora nos ocupa, se observa que los recurrentes no han identificado una fuente normativa de la que pueda deducirse la obligatoriedad, en el ordenamiento jurídico de la Región de Murcia, de aportar concretos informes técnicos y jurídicos (que hayan debido obrar como antecedentes). Los recurrentes no mencionan, de hecho, ninguna norma propia del Estatuto de la Región de Murcia o del Reglamento de la Asamblea Regional de la que resulte la obligación de contar con determinados antecedentes. Es cierto, no obstante, que, aun no habiendo sido alegado por los recurrentes, el art. 119 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia dispone que “[t]odo proyecto o proposición de ley deberá llegar a la Mesa de la Cámara acompañado de una exposición de motivos y de cuanta documentación permita valorar mejor su oportunidad y contenido”, pero no puede ignorarse, al mismo tiempo, que, en el caso que nos ocupa: (i) el texto tramitado era un decreto-ley convalidado, esto es, una norma que, en el momento de ser presentada por el Gobierno ante la Cámara autonómica no había adquirido aún la naturaleza de proyecto de ley; y (ii) que ya hemos señalado en relación con un precepto análogo al aludido (en concreto, el art. 140.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de la Comunidad de Madrid) que, incluso en relación con un proyecto de ley propiamente dicho, la referencia genérica a “los antecedentes necesarios” –o, en el supuesto planteado, a “cuanta documentación permita valorar mejor su oportunidad y contenido”– no es, por sí sola, suficiente para deducir la exigibilidad de un concreto informe o dictamen, debiendo complementarse dicha cláusula genérica con alguna otra fuente normativa que permita singularizar el específico elemento de juicio que ha sido sustraído a la cámara [STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 4, b)].

No habiéndose concretado, en definitiva, la fuente normativa de la que resultaría la exigencia de los antecedentes omitidos, la queja no puede ser estimada.

5. A la vulneración del art. 9.3 CE, que es atribuida, con carácter principal, a todas las normas de índole medioambiental de la Ley 2/2017, se suman, según se ha anticipado, algunas impugnaciones concretas de idéntico tenor, referidas a determinados preceptos de dicha ley. Así:

a) En relación con el artículo tercero, apartados 12, 15 y 18, de la ley 2/2017 (modificaciones en los arts. 64.3, 70.3, 71, 74.2 y 152.5, párrafo segundo y anexo II de la LPAI), la referencia al art. 9.3 CE es puramente ritual y reiterativa, careciendo de verdadero desarrollo argumental o de contenido alegatorio específico. Estas quejas singularizadas, relativas a la omisión de informes técnicos y jurídicos, tampoco individualizan la pretendida fuente normativa del defecto, por lo que han de darse por desestimadas, por mera remisión a lo ya dicho en relación con la impugnación principal.

b) Se alega, asimismo, la vulneración del art. 9.3 CE, por el contenido dado por el artículo tercero, apartado 18, de la ley 2/2017 al Anexo I de la LPAI, relativo a las “actividades sometidas a licencia de actividad”, listado de actividades que los recurrentes estiman que se ha realizado “sin que previamente se haya emitido un solo informe de carácter científico o técnico que avale o respalde la inclusión de tales actividades en el Anexo y, lo que es peor, que justifique la no inclusión de otras actividades que, conforme a la anterior regulación de la ley 4/2009, sí estaban sujetas a licencia de actividad”. Las modificaciones no vendrían respaldadas por motivos científicos o técnicos, lo que las convertiría en arbitrarias y, por ello, en lesivas del art. 9.3 CE.

Habiendo rechazado ya que de la genérica denuncia de la omisión de informes en la tramitación de la norma pueda deducirse inconstitucionalidad alguna, esta concreta queja ha de ser igualmente desestimada, pues la argumentación de los actores adolece del mismo carácter difuso e indefinido que caracteriza a la impugnación genérica ya desestimada. Sólo cabe añadir, en este caso, que la referencia de los recurrentes a la omisión de todo informe sobre evaluación del impacto en la salud, de acuerdo con la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, tampoco aporta un sustento normativo suficiente, pues, como alega el Letrado de la Región de Murcia, el art. 35 de dicha disposición señala que “[l]as Administraciones públicas deberán someter a evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley”, texto del que no puede deducirse



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

obligación alguna de presentar un informe en el supuesto en el que nos ocupa, en el que no consta que la Administración Regional haya hecho la “selección” a que el precepto alude.

c) En este concreto punto, también se alude a la arbitrariedad e inseguridad que genera la regulación misma de la categoría de “actividad inocua”, que estaría incurso en violación del art. 9.3 CE. Los recurrentes argumentan que la ley 2/2017 introduce este concepto normativo de forma imprecisa y genérica, sin incluir siquiera “métodos de medición para su comprobación objetiva en lo que se refiere a la no superación de los límites de emisión de elementos contaminantes”.

Lo cierto es, sin embargo, que el art. 71 LPAI, en la redacción dada por la ley 2/2017, señala que “[s]on actividades inocuas aquellas que, por *cumplir todas las condiciones establecidas en el anexo II de esta ley*, no cabe esperar que tengan incidencia significativa en el medio ambiente, la seguridad o salud de las personas”, estableciendo el citado anexo las “condiciones que deben cumplir las actividades para ser consideradas inocuas”, con referencia circunstanciada a múltiples parámetros técnicos ligados a ruidos y vibraciones (niveles máximos de transmisión, aérea o estructural, utilización de electromotores o de equipos de aire acondicionado de determinada potencia), olores, humos y emanaciones (combustiones y procesos químicos con emisiones de gases, vapores y polvos a la atmósfera en determinados niveles, utilización de hornos eléctricos u otros aparatos generadores de olores y humos), etc.

La lectura de estas condiciones, fijadas en el referido anexo, pone de manifiesto que la categoría de “actividad inocua” no ha sido definida de forma “genérica o imprecisa”. El vicio que los actores imputan a la ley habría debido, por ello, acompañarse de argumentaciones concretamente atinentes a la insuficiencia o inidoneidad de los conceptos y elementos técnicos utilizados en el citado anexo. Lo cierto es que el déficit argumental del recurso en este punto hace que esta impugnación sea, igualmente, improsperable, pues, de acuerdo con nuestra doctrina, es exigible a quien sostiene la arbitrariedad de una ley que “la razone en detalle, ofreciendo una justificación convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada” (STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 4), y es que la calificación de una ley como arbitraria exige, según hemos señalado en reiteradas ocasiones, “cierta prudencia” (por todas STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 4) y “el cuidado que este Tribunal ha de observar [...] debe extremarse” (STC 167/2016, de 6 de octubre, FJ 7).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

6. Distinto de los anteriores es el supuesto del párrafo sexto de la disposición derogatoria de la ley 2/2017, por el que se suprime el art. 9 del Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, pues en este caso, junto a la reiteración de la referencia retórica a la ausencia de informes técnicos y jurídicos, sí se dirige un reproche específico al legislador, al que se imputa la utilización de una enmienda parlamentaria que, a juicio de los recurrentes, no guardaba una conexión material suficiente con el objeto de la iniciativa legislativa tramitada.

Hemos de reseñar, en primer lugar, que, frente a lo alegado por los recurrentes, no se ha establecido en nuestra doctrina una relación directa entre el art. 9.3 CE y un posible defecto de procedimiento parlamentario derivado de la tramitación de una enmienda parcial –que no guarde la debida conexión material o sustantiva con la iniciativa legislativa en trámite–; dicho en otros términos, no es doctrina de este Tribunal que la aprobación de una enmienda parcial en tal situación suponga, *per se*, la vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad o seguridad jurídica. Los aludidos supuestos de ausencia de conexión material van ligados, más bien, a la infracción de concretos preceptos constitucionales, relativos a la actividad legislativa o al legítimo ejercicio de las facultades representativas de los parlamentarios (arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 90.2 CE; y art. 121 del Reglamento del Congreso y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado). Con ello, vuelve a ponerse de relieve la falta de verdadero sustrato normativo que se esconde tras la referencia genérica al art. 9.3 CE, pues tampoco en este caso han individualizado los recurrentes preceptos constitucionales o del bloque de la constitucionalidad que den sustento concreto al vicio de inconstitucionalidad que denuncian.

No obstante, es cierto que, como recientemente ha señalado este Tribunal en la STC 4/2018, de 22 de enero (FJ 4), la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar trasciende la concreta regulación contenida en los correspondientes reglamentos parlamentarios (SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7; y 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 4) afectando a la fisonomía estructural del procedimiento parlamentario mismo, en el que la oportunidad y alcance de la iniciativa legislativa sólo puede cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se trata, o en el debate de la toma en consideración, para el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, hemos considerado que, una vez que una iniciativa legislativa ha sido aceptada por la cámara como texto sujeto a deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, por lo que toda enmienda parcial ha de revestir un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar.



Con ello se evita que, a través del procedimiento parlamentario, se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo (STC 136/2011, FJ 8). Siempre debe existir, en definitiva, una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado (SSTC 59/2015, FJ 5; y 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5), por lo que la enmienda ha de ser congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), si bien la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa, sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo [STC 59/2015, FJ 6 b)].

La falta de referencia expresa en el recurso a un precepto concreto del bloque de la constitucionalidad que sea aplicable en la Región de Murcia no nos exime, por tanto, en este concreto caso, de verificar la realidad del defecto que, con mayor o menor acierto en su anclaje jurídico, los recurrentes denuncian, pues estamos ante una violación ligada a la propia estructura constitucional del procedimiento parlamentario. Ha de reseñarse, en cualquier caso, que el art. 134.3 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Murcia dispone expresamente que las enmiendas pueden ser “a la totalidad o al articulado”, añadiendo el art. 135.3 de dicho Reglamento que “son enmiendas al articulado las que se refieran a cualquier parte del mismo, así como a su exposición de motivos, sus epígrafes y rúbricas y su ordenación sistemática” y que tales enmiendas parciales “podrán ser de supresión, de adición o de modificación”, normas éstas que, aunque no contienen una referencia expresa a la conexión material entre la enmienda al articulado y el texto enmendado, dan pleno sentido a la exigibilidad general de tal conexión. La distinción entre ambos tipos de enmienda (total y al articulado) determina que, una vez superado el debate de totalidad, no deba llegar a alterarse el objeto propio de la iniciativa legislativa en trámite.

Pues bien, sentado lo anterior, hemos de señalar que, en el caso que nos ocupa, la enmienda de adición, que ha dado lugar al párrafo sexto de la disposición derogatoria de la ley 2/2017, sí guardaba la mínima conexión de homogeneidad exigible de acuerdo con nuestra doctrina, pues:

(i) La derogación normativa postulada no puede calificarse de incongruente con el objeto, espíritu y fines esenciales del Decreto-ley 2/2016, pues éste afirmaba en su preámbulo que el principal objetivo perseguido era la “liberalización económica” a través de la “simplificación de los trámites administrativos para el inicio y desarrollo de la actividad empresarial [...] reduciendo las trabas administrativas”. El objetivo de este Decreto ley 2/2016, tramitado como proyecto de ley una vez convalidado, era arbitrar “medidas estratégicas en ámbitos como el comercio interior, turismo,

industria y medio ambiente, profundizando en las medidas de agilización y supresión de cargas burocráticas”. La enmienda parlamentaria que postulaba la derogación del art. 9 del Decreto 48/1998, de 30 de julio, sobre protección del medio ambiente frente al ruido, sostenía expresamente que el contenido del precepto, al exigir ciertas medidas preventivas, relativas al volumen máximo de emisión de música en el interior de establecimientos, era “contrario a la Directiva de Servicios y legislación de transposición”, ya que establecía “una limitación o prohibición sin haber procedido a la debida justificación de su necesidad y proporcionalidad”. La coherencia con el objeto y finalidad del proyecto de ley no parece, pues, controvertible.

(ii) Por otra parte, aunque no exista una identidad plena con las medidas ya reguladas en el propio texto del Decreto-ley 2/2016, sí es apreciable la “afinidad con las materias recogidas en el mismo”, que es lo que verdaderamente exige nuestra doctrina, afinidad que resulta del carácter transversal de la simplificación administrativa postulada por la iniciativa, que afectaba a un amplio elenco de regulaciones sectoriales (comercio, turismo, energía y medio ambiente), y muy especialmente de la amplia reforma tendente a la simplificación de las exigencias de índole medioambiental que ya contenía el Decreto-ley 2/2016 en su capítulo III, ámbito éste, el medioambiental, en el que no es en absoluto forzada la inserción de la contaminación acústica.

El motivo debe ser, por tanto, desestimado.

7. Introduciéndonos en el ámbito de las impugnaciones de índole competencial, ya hemos señalado que su mejor inteligencia aconseja tratarlas en función de la concreta institución a la que afectan, lo que nos lleva a estudiar separadamente: (i) la impugnación atinente al régimen del silencio administrativo aplicable a la licencia de actividad, lo que incluye, como se ha anticipado, la modificación del art. 64.3 LPAI, operada, respectivamente, por el apartado 12 del artículo tercero de la ley 2/2017; (ii) las impugnaciones relativas al régimen jurídico de la declaración responsable, que abarcan la modificación de los arts. 70.3 (sobre la referencia a los requisitos establecidos para el reconocimiento del derecho) y del art. 74.2 LPAI (sobre las consecuencias de la omisión o insuficiencia de la documentación presentada), producidas ambas por el apartado 12, del art. tercero de la ley 2/2017; y (iii) las impugnaciones relativas al régimen de las actividades denominadas “inocuas”, que se extiende a la redacción dada a los arts. 71, 152.5, párrafo segundo y al Anexo II LPAI, por los apartados 12, 15 y 18 de la ley 2/2017, respectivamente.

Comenzando por la primera de las impugnaciones indicadas, ha de reseñarse que el apartado 12 del art. tercero de la ley 2/2017 da al art. 64.3 LPAI, la redacción que sigue:

“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de otorgamiento o denegación de licencia de actividad será de seis meses, transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud.

El otorgamiento por silencio administrativo de la licencia de actividad no concede facultades a su titular en contra del planeamiento urbanístico o de la legislación sectorial aplicable”.

Los recurrentes alegan que la regulación autonómica indicada infringe la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común establecida en el art. 149.1.18 CE. El precepto directamente infringido habría sido el art. 24.1, párrafo segundo de la LPC, según el cual, en el ámbito de los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado: “[e]l silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el art. 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

La resolución de la queja así planteada exige proceder, como primera aproximación, al encuadramiento competencial de las dos normas concernidas, autonómica y estatal, como presupuesto necesario del posterior enjuiciamiento de una eventual vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

8. En cuanto al encuadramiento competencial del precepto impugnado, insertado por la ley 2/2017 en la regulación del régimen de la licencia de actividad contenido en la LPAI, disposición esta última que puede considerarse la clave de bóveda del ordenamiento sectorial ambiental de la Región de Murcia, el preámbulo de la ley 2/2017 declara que “[I]a presente ley se aprueba en ejercicio de las competencias exclusivas otorgadas por el artículo 10.Uno de la Ley orgánica 4/1982, de 4 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia en «Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (n.º 11), «Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (n.º 29), «Promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (n.º 16), «Industria» (n.º

27) y «Comercio interior» (n.º 34), así como las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, recogidas en el ar.11, apartados tercero y cuarto, relativas a la «Protección del medio ambiente» y «Régimen minero y energético».

En relación con este elenco de competencias, citadas por el propio legislador autonómico, hemos de señalar lo siguiente:

(i) Parece claro que la finalidad general de la ley 2/2017, la simplificación de la actividad administrativa para favorecer la actividad económica, está presente en la concreta previsión de una regla de silencio administrativo positivo o estimatorio en el ámbito de la licencia de actividad. Regla cuyo fin es que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo no suponga una traba u obstáculo a la realización de la actividad económica o empresarial correspondiente, dinamizando, así, el acceso a la misma, sin que la pasividad o la lentitud de la administración impida su ejercicio. En este sentido, puede decirse, pues, que el legislador autonómico hace uso de la competencia prevista en el art. 10.Uno.11 del Estatuto de Autonomía de la Región Murcia, sobre “[p]lanificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

(ii) No puede ignorarse, no obstante, que ese concreto objetivo de política económica se plasma en un concreto ámbito sectorial de la actividad pública, el medioambiental. En la LPAI, norma modificada por el precepto impugnado, la licencia de actividad aparece como un instrumento de control preventivo medioambiental que se proyecta sobre una serie de actividades, expresamente contempladas en su Anexo I de la propia LPAI, a las que el legislador asocia un efecto potencialmente lesivo del medio ambiente. Estamos, pues, ante el ejercicio por parte del legislador autonómico, como el propio preámbulo de la ley 2/2017 declara, de su competencia de “protección del medio ambiente” (art. 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia).

De la concurrencia de ambos títulos se desprende que el art. 64.3 LPAI, precepto objeto de impugnación, es una norma con la que el legislador autonómico trata de conciliar su potestad de ordenación de la actividad económica con su competencia en materia de protección medioambiental, manteniendo el control preventivo general, a través de la autorización previa (licencia de actividad), para las actividades potencialmente lesivas del medio ambiente, pero resolviendo, al mismo tiempo, las situaciones de mora en el dictado de la resolución administrativa, relativa al otorgamiento de la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

licencia, del modo más favorable a la efectiva realización de la actividad que el ciudadano pretenda desarrollar.

9. La misma operación de encuadramiento competencial ha de hacerse en relación con la norma estatal que los recurrentes estiman quebrantada, el art. 24.1, párrafo segundo de la LPC. En el recurso de inconstitucionalidad no se contiene ninguna argumentación sobre esta cuestión, limitándose los actores a citar el art. 149.1.18 CE como precepto constitucional infringido.

Este encuadramiento en el título de procedimiento administrativo común es el realizado por el propio legislador estatal, pues la Disposición Final Primera de la LPC dispone, en su apartado primero, que ésta “se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”, sin que el art. 24 LPC se encuentre entre los preceptos que son singularmente citados por los demás apartados de la Disposición Final Primera, a los efectos de establecer la concurrencia de un título habilitante específico, distinto al ya indicado. Es, por tanto, la competencia para establecer el procedimiento administrativo común la que ha sido designada por el legislador estatal.

La catalogación formal realizada por los recurrentes y por el propio legislador no nos exime, no obstante, de examinar el encaje material de la disposición aludida en el orden constitucional de competencias a la vista de nuestra propia doctrina. En este punto, como hemos indicado en la STC 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 23), la incidencia del título competencial de “procedimiento administrativo” previsto en el art. 149.1.18 CE sobre el régimen jurídico del silencio administrativo exige la diferenciación de dos supuestos de hecho diversos:

(i) De un lado, hay que tener presente que, como ya declaró este Tribunal en la STC 166/2014, de 22 de octubre (FJ 6), “forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en el ejercicio de su competencia –con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así la STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5– el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado [...], así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación”. Por ello, en la citada STC 143/2017, sostuvimos que “tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo, tanto cuando se hace

sin referencia a sectores materiales concretos [...] como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto [...] se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa” (FJ 23).

En estos primeros casos, la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE es suficiente para legitimar la intervención normativa del Estado; en tales supuestos, en los que la regla de silencio administrativo es general aun cuando vaya específicamente ligada a un sector del ordenamiento o a un tipo de procedimiento administrativo, estamos, en definitiva, ante una norma de procedimiento común.

(ii) En la propia STC 143/2017 se afirmó, sin embargo, que constituye un “supuesto diferente” el de una regla de procedimiento administrativo que establezca el sentido del silencio “para concretos procedimientos administrativos”, pues en estos otros casos nos encontramos ante “una regla especial”. En dichos supuestos especiales “el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma resulta más complejo”, debiendo examinarse, por ello, la concurrencia de un título competencial distinto al de procedimiento administrativo común que pueda habilitar al Estado para incidir de ese modo en el ámbito sectorial afectado.

A la vista de esta distinción, resulta evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, la regla de silencio administrativo desestimatorio establecida, sin más especificaciones, en el art. 24.1, párrafo segundo LPC, para los procedimientos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”, constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje, tal y como el legislador ha expresado en la Disposición Final Primera de la LPC, en la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE.

10. Efectuado el encuadre competencial, debemos evaluar si el art. 64.3 LPAL, en la redacción dada por el apartado 12 del art. tercero de la ley 2/2017, vulnera las competencias del Estado en materia de procedimiento común al disponer que el silencio administrativo tenga eficacia desestimatoria, una vez expirado el plazo de seis meses de que dispone la Administración para resolver acerca de la concesión de la licencia de actividad. En este sentido, resulta evidente que, en principio, estamos ante dos reglas que establecen consecuencias jurídicas dispares sobre los efectos del silencio administrativo, desestimatorio en la LPC y estimatorio en la LPAL.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Pero, más allá de la comprobación inicial de tal disparidad, hemos de determinar: (i) si tal y como alega el Letrado del Gobierno de la Comunidad de Murcia, la diferencia en la regulación no entraña una contradicción normativa, en la medida en que ambas normas, estatal y autonómica, regularían, en su opinión, supuestos de hecho diferenciados; (ii) si, como también alega el Letrado de la Comunidad Autónoma, en caso de existir una zona normativa secante, puede considerarse que la aparente contradicción normativa queda salvada por la cláusula final del art. 64.3 LPAI, conforme a la cual no pueden adquirirse por silencio facultades contrarias a la legislación sectorial.

(i) Considera, en primer lugar, el Letrado del Gobierno de la Región de Murcia que la norma estatal realmente aplicable –o, al menos, la aplicable de modo preferente– es el párrafo primero del art. 24.1 LPC (que dispone que “[c]uando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”) y no la del párrafo segundo del mismo precepto, que es la invocada por los recurrentes y que impone el silencio desestimatorio, en relación con el “ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”. Y ello porque, según argumenta, “los recurrentes no han mostrado de ninguna manera que la aplicación de la regla de silencio desestimatorio procurará una mejora objetiva en la protección ambiental”, razón imperiosa de interés general que es siempre exigida, de modo concreto, por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante DS), que fue incorporada al ordenamiento español por la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante LLA).

Frente a esta alegación, ha de aclararse que la exigencia legal de que concurran razones imperiosas de interés general para establecer una regla de silencio desestimatorio, exigencia ahora contenida en el art. 24.1, párrafo primero de la vigente LPC y que estaba ya presente en la redacción dada por la ley 25/2009 al art. 43.1 de la anterior ley 30/1992, puede presentar relevancia en un proceso de control de constitucionalidad de índole competencial cuando se detecte una contradicción normativa entre tal exigencia estatal, inserta en el ámbito del procedimiento común, y la previsión correlativa, en una disposición autonómica, de una regla de silencio de signo desestimatorio en la que la razón imperiosa de interés general no haya sido debidamente explicitada. De hecho, en la STC 155/2016, de 22 de septiembre, tuvo este Tribunal la oportunidad de analizar un supuesto de este tipo, concluyendo en aquella ocasión que la norma autonómica entonces impugnada sí hacía “explícita la razón imperiosa de interés general que ha determinado la implantación del silencio



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

negativo en los procedimientos regulados por la norma cuestionada, que no es otra que la necesidad de contención del gasto de personal en un escenario de severas restricciones presupuestarias” (FJ 6).

No obstante lo acabado de exponer, el caso que ahora se nos plantea no es en absoluto parangonable al que acaba de indicarse, pues es aquí la propia ley estatal, en concreto la LPC, la que, en relación con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y tras fijar la eficacia estimatoria general del silencio administrativo en el párrafo primero de su art. 24.1, dispone de inmediato, en el párrafo segundo del mismo precepto, que el silencio será negativo o desestimatorio en los procedimientos relativos al “ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente”. Es, pues, el legislador estatal mismo el que, en el supuesto que nos corresponde examinar, ha decidido introducir una regla de silencio negativo o desestimatorio en un ámbito sectorial determinado, sin que sea tarea de este Tribunal determinar si, al establecer dicha regla procedimental, el legislador del Estado ha tenido debidamente en cuenta una “razón imperiosa de interés general”, pues el examen de constitucionalidad derivado del art. 149.1.18 CE ha de comprender exclusivamente el juicio de contraste entre la norma autonómica impugnada y la norma estatal de procedimiento común que le resulte aplicable, debiendo limitarnos, por ello, a determinar si, a la vista de su objeto normativo, la norma de procedimiento común aplicable al art. 64.3 LPAI es la del párrafo primero o la del párrafo segundo del art. 24.1 LPC.

Pues bien, siendo este el cometido que ahora nos incumbe, debe señalarse que la aplicabilidad del párrafo segundo del art. 24.1 LPC no parece discutible a la vista del propio texto de la LPAI, que configura la licencia de actividad como un control preventivo para las “actividades que pueden dañar el medio ambiente”, ámbito objetivo que coincide con el señalado por el precepto estatal de referencia. El art. 59.2 LPAI dispone, en efecto, que “quedan sometidas a licencia de actividad las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de las actividades que aparecen relacionadas en el Anexo I, por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico”. Es así que el art. 24.1, párrafo segundo LPC, como regla especial, establece un régimen normativo específico para el ámbito normativo en el que el precepto autonómico impugnado despliega sus efectos, razón por la cual ha de considerarse que es dicha norma estatal la que actúa como parámetro de referencia, desde la óptica competencial que es propia de la impugnación planteada por los recurrentes.

En suma, la regla de procedimiento común fijada por el Estado establece un régimen general de silencio desestimatorio para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que

se refieren al ejercicio de actividades susceptibles de dañar el medio ambiente, ámbito de aplicación que coincide, justamente, con el de la licencia de actividad, que, de acuerdo con la LPAI, es un instrumento general de control preventivo de actividades “susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente”.

(ii) Alega, igualmente, el Letrado del Gobierno de la Región de Murcia que la aparente incompatibilidad del art. 24.1, párrafo segundo LPC con el art. 64.3 LPAI, queda salvada por la cláusula prevista en el párrafo segundo de esta última norma, según el cual “[e]l otorgamiento por silencio administrativo de la licencia de actividad no concede facultades a su titular en contra del planeamiento urbanístico o de la legislación sectorial aplicable”. Considera el Letrado de referencia que, con el juego de esta regla, se producen “los efectos propios del silencio negativo: es decir, los solos efectos de abrir la vía de recurso (art. 24.2 LPC)”. En su opinión, el art. 64.3 LPAI “no contiene una sino dos reglas de silencio administrativo”, el silencio negativo para “todas las solicitudes que contravengan el planeamiento urbanístico o la legislación sectorial (ambiental, sanitaria, de seguridad, de patrimonio cultural) que resulte aplicable al ejercicio de la actividad solicitada (art. 64.3 párrafo segundo)” y el silencio positivo “solo para las solicitudes conformes con el planeamiento urbanístico y la legislación sectorial (art. 64.3 párrafo primero)”. Se trataría, pues, de una “solución de equilibrio”, que dejaría a salvo el art. 24.1, párrafo segundo LPC.

En este punto, no desconoce este Tribunal la compleja polémica doctrinal, especialmente viva en el ámbito urbanístico, relativa al significado que puede tener una cláusula de salvaguarda de la legalidad como la incluida en el párrafo segundo del art. 64.3 LPAI. De modo expreso, afirmamos, al respecto, en la STC 29/2015, de 19 de enero, que “la convivencia de la regla del silencio positivo del art. 43.2 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, con la citada regla básica estatal por entonces prevista en los arts. 242.6 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, y 8.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (y prevista hoy en el art. 9.7 de esta última Ley, luego de su modificación por la Ley 8/2013, de 26 de junio), ha suscitado no pocos problemas y ha sido fuente constante de pleitos ante los Jueces y Tribunales, según lo confirman por su parte las abundantes sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictadas por ese motivo, antes y después incluso de la citada de 28 de enero de 2009”.

No es tarea de este Tribunal inmiscuirse en la adecuada solución de tales problemas de legalidad ordinaria. Por ello, desde la prudencia con la que debemos aproximarnos a cualquier planteamiento de las partes que nos sitúe en dicho ámbito infraconstitucional, hemos de notar que, no siendo irrelevante cuál sea la interpretación que haya de darse a la cláusula del párrafo segundo del art. 64.3 LPAI, la resolución de esta controversia competencial, en modo alguno, exige terciar en la polémica jurídica que existe en torno a la prohibición de la adquisición por silencio de facultades contrarias al ordenamiento jurídico. Dicho debate se proyecta, en efecto, sobre la actuación administrativa que resulte precisa una vez que, habiendo establecido la ley aplicable un efecto estimatorio al silencio, el plazo para resolver haya expirado. La solución de este problema gira en torno a dos opciones fundamentales: (i) o bien, la imperatividad de acudir al procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del acto presunto que habría sido obtenido por el solicitante; o bien, (ii) la consideración de que tal acto presunto no ha llegado a materializarse, justamente por efecto de la cláusula de salvaguarda que impide adquirir facultades *contra legem*, bastando, por ello, con que la administración dicte un acto denegatorio expreso fuera de plazo.

Ninguna de estas opciones interpretativas implica, frente a lo que señala el Letrado del Gobierno murciano, que el silencio administrativo estimatorio y el desestimatorio puedan ser completamente equiparados en la totalidad de sus consecuencias jurídicas, única situación que, a los efectos competenciales que son propios de la impugnación que nos ocupa, podría hacer desaparecer la contradicción normativa planteada por los recurrentes.

En efecto, incluso si se asume la interpretación que excluye la existencia de un acto estimatorio presunto que haya de ser declarado nulo, no resulta jurídicamente defendible que una regla de procedimiento que asigna un efecto estimatorio del silencio (complementada por una prohibición de adquirir facultades contrarias al ordenamiento jurídico) sea completamente equivalente, en todos sus efectos jurídicos, al establecimiento directo de una regla procedimental de silencio negativo o desestimatorio. Ambos modelos de regulación pueden impedir que, una vez expirado el plazo para resolver, se consume la adquisición de facultades contrarias al ordenamiento jurídico (quedando, en consecuencia, la Administración eximida de acudir a procedimiento de revisión de oficio). Pero ambos modelos normativos no colocan al ciudadano afectado en la misma situación de hecho en el momento crucial en el que el plazo para resolver expira.

Con el silencio desestimatorio, el ciudadano sabe desde un primer momento que no puede comenzar la actividad correspondiente más que en régimen de clandestinidad, esto es, careciendo de



toda autorización, de modo que sólo puede combatir el efecto desestimatorio anudado a la expiración del plazo acudiendo a los tribunales. En el supuesto de la regla de silencio positivo –aun complementada por una regla que impida adquirir facultades contrarias al ordenamiento jurídico– el afectado puede tener, en principio, la confianza legítima en que su solicitud ha sido estimada, pudiendo obrar en consecuencia, de buena fe, sin que su actuación pueda reputarse contraria a la regla de procedimiento aplicable, por más que siga siendo materialmente contraria a la legislación sustantiva aplicable. Por ello, no es razonable entender, frente a lo que argumenta el Letrado autonómico, que el único efecto de la expiración del plazo para resolver sea, incluso cuando la regla de procedimiento sea de silencio positivo, permitir al afectado acudir a los tribunales, pues si, en efecto, el solicitante acudiera en tal caso a los órganos del Poder Judicial invocando la regla del párrafo segundo del art. 64.3 LPAI, él mismo estaría reconociendo, implícitamente, que su solicitud es contraria a la legislación aplicable, lo que resulta manifiestamente absurdo.

En realidad, sólo cuando la Administración dicta, fuera de plazo y si necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio, el acto expreso denegatorio de la solicitud, el ciudadano afectado se encuentra en la misma posición que determina, por sí sola y de forma directa, la regla de silencio negativo o desestimatorio, pues únicamente, en ese momento, puede entender que su solicitud le ha sido denegada y que no tiene más alternativa que acudir a los tribunales, siendo ésta una diferencia de régimen jurídico especialmente relevante, en un ámbito como el medioambiental, regido por el principio de precaución, en el que puede resultar esencial que la actividad que pueda llegar a provocar el daño prevenido no sea ni siquiera iniciada por el interesado.

Por todo ello, sin necesidad de determinar qué interpretación haya de darse, desde la óptica de la legalidad ordinaria, al párrafo segundo del art. 64.3 LPAI, sólo cabe concluir que, incluso admitiendo que tal precepto exima de acudir al procedimiento de revisión de oficio, habilitando a la Administración competente a dictar un acto expreso denegatorio fuera de plazo, tal circunstancia no hace desaparecer la contradicción normativa que, desde el punto de vista procedimental, se observa entre el art. 24.1 párrafo segundo LPC y el art. 64.3 LPAI.

Existiendo, en definitiva, una disparidad regulativa en relación como el mismo supuesto de hecho, hemos de completar nuestro análisis determinando si la contradicción denunciada resulta insalvable. En este punto, ha de notarse que el art. 24.1, párrafo segundo LPC, impone una regla de procedimiento común, que ha sido establecida, con carácter general y sin vinculación a supuestos determinados, en un ámbito sectorial (medio ambiente), que no permite a las Comunidades

Autónomas, sin desconocer la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, establecer una regla de silencio administrativo que, operando en dicho ámbito, venga a funcionar como regla general alternativa a la establecida por la legislación del Estado como norma común.

Además, ha de tenerse en cuenta que, como ya ha sido anticipado, la licencia de actividad viene regulada en la LPAI como uno de los tres instrumentos generales de control preventivo ambiental. La “licencia de actividad” es, según señala el preámbulo de la propia LPAI, una de las “autorizaciones con fines ambientales que podemos llamar generales (autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental, licencia de actividad)”, asignándole la citada ley la naturaleza de instrumento de control preventivo de la incidencia ambiental de una actividad. Según señala el art. 4.2, b) LPAI “[p]ara el control de la incidencia ambiental de las actividades, corresponde a las entidades locales: [...] b) el otorgamiento de la licencia de actividad y el control de las actividades sujetas a declaración responsable”. Más concretamente, el art. 10 LPAI (relativo a las autorizaciones con fines ambientales) dispone, en su apartado 1, c) que “[l]as instalaciones o actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley pueden estar sujetas a alguna o algunas de las siguientes autorizaciones con fines ambientales: c) licencia de actividad”, especificando el apartado 3 que “[l]a licencia de actividad se otorga por los ayuntamientos y persigue fines ambientales, urbanísticos, sanitarios y de seguridad”. El fin ambiental de la licencia de actividad es, según el art. 11. 1 LPAI “evitar que las actividades e instalaciones causen efectos significativos sobre el medio ambiente”.

El régimen jurídico de la licencia de actividad y de la declaración responsable se contiene en el título III de la LPAI. La significación medioambiental de la licencia de actividad queda establecida en el art. 59 LPAI, que, bajo la rúbrica “control preventivo de las actividades” y tras disponer en su apartado primero que “con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad”, señala en su apartado segundo que “[n]o obstante, quedan sometidas a licencia de actividad las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de las actividades que aparecen relacionadas en el Anexo I, por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico”. De este modo, la licencia de actividad sólo se exige para el elenco de actividades recogidas en el Anexo I de la ley, a las que el propio texto legal asocia un posible efecto nocivo sobre determinados intereses sectoriales sujetos a especial protección, entre ellos el medio ambiente.

A la luz de estos preceptos, resulta evidente que la regla general de silencio que el art. 64.3 LPAI establece, al ir referida a una autorización que actúa como control preventivo general de actividades que pueden ser lesivas del medio ambiente, contraviene directamente la regla general de silencio negativo establecida en el art. 24.1 párrafo segundo LPC para los procedimientos que *“impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”*, pues se trata de una regla general alternativa que contradice la ya establecida en la norma de procedimiento administrativo común.

Con ello, hemos de concluir que el art. 64.3 LPAI incurre en vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 149.1.18 CE, si bien hemos de precisar que dicha inconstitucionalidad: (i) sólo afecta a un inciso determinado del precepto, (ii) sólo debe dar lugar a la declaración parcial de nulidad de dicho inciso ya que éste puede seguir desplegando efectos fuera del ámbito puramente medioambiental y esto supone que (iii) debe salvarse la constitucionalidad del párrafo segundo de dicho precepto. Así:

(i) No habiéndose controvertido el plazo de resolución de seis meses establecido en el art. 64.3, párrafo primero LPAI, ha de declararse que dicho párrafo resulta inconstitucional, por vulneración del art. 149.1.18 CE, sólo en el inciso que dispone *“transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud”*.

(ii) Este inciso es, además, nulo en relación con todas las actividades del Anexo I LPAI, a excepción de las previstas en el apartado 4 (*“[l]as actividades que se desarrollen en inmuebles de interés cultural”*) y 5 (*“[l]os espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando lo establezca su normativa específica”* del citado Anexo), ya que la licencia de actividad opera, en estos dos casos, como instrumento general de control preventivo no medioambiental, no quedando afectados por la norma general de procedimiento común prevista en el art. 24.1, párrafo segundo LPC.

(iii) Debiendo estimarse que la regla de silencio positivo sigue siendo válida fuera de los casos de control preventivo ambiental, también puede conservar su vigencia, en el mismo ámbito, la regla del párrafo segundo del art. 64.3 LPAI, según la cual la estimación por silencio de la solicitud no implica la adquisición de facultades contrarias a la legislación urbanística y sectorial.

11. Seguidamente, procede continuar con el análisis de las vulneraciones relativas al régimen de la declaración responsable. El encuadramiento competencial no ha de modificarse en



este caso, pues seguimos moviéndonos en el terreno de la posible colisión de las normas dictadas por la comunidad autónoma, a los fines de simplificación y agilización administrativa en el ámbito de su competencia para la planificación económica dentro del sector medioambiental, con las normas de procedimiento administrativo común dictadas por el legislador estatal.

A este respecto, el Preámbulo de la ley 2/2017 señala que uno de los propósitos principales de la reforma que acomete la LPAI es “convertir la licencia de actividad en un requisito excepcional, dando paso a la regla general de la comunicación previa o declaración responsable”, a cuyo fin se “innova el ordenamiento regional con la necesaria regulación de la declaración responsable”, que viene a sustituir, así, en un amplio espacio normativo, a la licencia de actividad, consiguiendo con ello que “el promotor de la actividad pueda comenzar a funcionar, bajo su responsabilidad, tan pronto realice la declaración responsable”.

La sustitución de la técnica administrativa de control *ex ante* preexistente (licencia de actividad), por otra que permite iniciar la actividad correspondiente sin que medie acto administrativo resolutorio (declaración responsable), atestigua que esta concreta pieza de la reforma sigue obedeciendo al ejercicio, por parte del legislador autonómico, de la competencia prevista en el art. 10.Uno.11 del Estatuto de Autonomía de la Región Murcia sobre “[p]lanificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, todo ello dentro del sector medioambiental” (art. 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia).

En lo que se refiere a la norma estatal invocada por los recurrentes (art. 69 LPC), la vigente Ley 39/2015 regula la declaración responsable, en cuanto técnica general de intervención administrativa, sin determinar los supuestos de hecho en los que procede recurrir a la misma. Así, el propio art. 21 LPC, al regular la obligación de resolver, exceptúa genéricamente los procedimientos “relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable”, por tratarse de procedimientos en los que se prescinde del control preventivo a través de un acto administrativo resolutorio. El art. 69 LPC procede, a su vez, a regular la declaración responsable, definiéndola como “el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo

inherente a dicho reconocimiento o ejercicio” (apartado 1), asociándole, como nota distintiva, el efecto del “reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas” (apartado 3).

A la vista de esta regulación, de corte estrictamente procedimental, podemos decir que, aunque en otras ocasiones este Tribunal ha encuadrado la normas estatales que establecían la declaración responsable, como concreta técnica de intervención administrativa en un sector determinado, en el ejercicio de la competencia del Estado para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), en cuanto que con ella se perseguía simplificar el régimen administrativo de control previo, facilitando la más ágil realización de una actividad económica en un ámbito concreto de actividad (STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 18). Y, pese a que también hemos señalado, en otras ocasiones, que puede establecerse dicha técnica de intervención como mecanismo para el aseguramiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de un derecho (art. 149.1.1 CE) –como, por ejemplo, el de libertad religiosa, en relación con la apertura de lugares de culto (STC 54/2017, de 11 de mayo)–, resulta que, en el caso del art. 69 LPC, al tratarse de una regulación general relativa a los contenidos mínimos y al régimen común de tramitación de cualquier tipo de declaración responsable, como pura técnica de intervención administrativa al margen del ámbito concreto en el que opere, estamos, nuevamente, ante el ejercicio por parte del Estado de su competencia para establecer el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

12. Situándonos, por tanto, en el mismo marco competencial de referencia, hemos de analizar la compatibilidad con el orden constitucional del primero de los dos preceptos de la LPAL, que, en el ámbito del régimen de la declaración responsable y fruto de la reforma operada por la ley 2/2017, los recurrentes consideran contrarios al art. 149.1.18 CE. Se trata del art. 70.3 LPAL, que dispone:

“En la declaración responsable el interesado *manifestará bajo su responsabilidad que cumple con los requisitos establecidos en la normativa aplicable* para el ejercicio de la actividad que se dispone a iniciar, que posee la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante todo el periodo de tiempo que dure el ejercicio de la actividad”)

Los recurrentes estiman que este precepto incurre en violación del aludido precepto constitucional, al vulnerar lo dispuesto en el artículo 69.1 LPC, sobre el contenido de la declaración responsable. El primer párrafo de este precepto dispone que:



“Se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste *manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente* para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”.

Este primer párrafo del art. 69.1 LPC no suscita ningún problema a los recurrentes, pues los requisitos de la actividad correspondiente, establecidos por la norma estatal son los mismos que los que se contienen en el art. 70.3 LPAI. La declaración o manifestación que ha de hacer el interesado es la misma en uno y otro caso, pues, en ambas regulaciones, el interesado ha de manifestar que “cumple los requisitos establecidos en la normativa” (“vigente”, en el texto la LPC; “aplicable” en el supuesto de la LPAI). En el parecer de los recurrentes, la inconstitucionalidad derivaría del párrafo segundo del art. 69.1 LPC, que añade que:

“Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos *de manera expresa, clara y precisa* en la correspondiente declaración responsable”.

Para los recurrentes el artículo 70.3 LPAI sería inconstitucional por haber omitido esta obligación de incluir en la declaración responsable la referencia “*clara, expresa y precisa*” a los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad, o para su ejercicio. En lugar de exigir esa referencia circunstanciada, el texto normativo impugnado se limita a disponer que se haga una referencia genérica al cumplimiento de los requisitos. No estamos, según afirman los recurrentes, “ante una cuestión baladí”, pues la expresión detallada de los requisitos que han de ser cumplidos está “vinculada a la necesidad de hacer un autocontrol y una asunción expresa de responsabilidad”, fin normativo que no puede ser atendido a través de una declaración genérica de cumplimiento de los requisitos legales.

No obstante lo expuesto, basta contrastar el texto de las dos normas concurrentes para descartar que la contradicción denunciada exista como tal. En el plano semántico, cabe señalar incluso que la lectura del párrafo segundo del art. 69.1 LPC, que realizan los recurrentes es, en sí misma, discutible, pues estos deducen, sin más, que los “requisitos” que se mencionan en este párrafo segundo son “los establecidos en la normativa vigente” para la propia actividad, pero lo cierto es que, del precepto, no se deriva necesariamente esta conclusión, pues puede también entenderse que esos requisitos, que han de estar recogidos de manera “expresa, clara y precisa”, son

los que el propio párrafo primero fija para la declaración responsable misma, en la que el interesado ha de declarar (de manera expresa, clara y precisa) que cumple con los requisitos de la actividad, que dispone de la documentación y que se compromete a mantener el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Aceptando, no obstante, que los requisitos a que se refiere el art. 69.1, párrafo segundo LPC sean, como afirman los actores, los de la actividad que quiere ejercerse, hemos de señalar que la omisión de una cláusula análoga a la que dispone ese segundo párrafo no implica, *per se*, una contradicción normativa. De hecho, si la dicción relativa a la declaración de cumplimiento de los requisitos de la actividad es idéntica en el párrafo primero del art. 69.1 LPC y en el texto del art. 70.3 LPAI (pues en ambos el interesado manifiesta “que cumple con los requisitos establecidos en la normativa” “vigente” o “aplicable”), tan idóneo es el párrafo segundo del art. 69.1 LPC para complementar la primera de las dos normas (la estatal), como para efectuar el mismo complemento, en relación con la segunda (la autonómica). En otras palabras, si no hay incompatibilidad semántica entre el párrafo primero y el segundo del art. 69.1 LPC, tampoco la hay, dada la identidad de redacción, entre el párrafo segundo del art. 69.1 LPC y el art. 70.3 LPAI. En todo caso, el cumplimiento de los “requisitos establecidos en la norma aplicable” debe ser interpretado en el sentido de que no libera al solicitante de la exigencia establecida en la normativa básica de que tales requisitos “deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa” en la correspondiente declaración responsable.

Estas dos últimas normas pueden ser, pues, aplicadas de forma conjunta, en la interpretación que se considere más idónea desde el punto de vista de la legalidad ordinaria, sin que se incurra en vulneración del art. 69.1, párrafo segundo LPC por el mero hecho de que se haya omitido, en la regulación de la LPAI, una cláusula similar. El motivo, por tanto, ha de ser desestimado y la interpretación conforme a la Constitución así declarada será incorporada al fallo.

13. Afirman también los recurrentes que la redacción introducida por el artículo tercero, apartado 12, de la ley 2/2017 al artículo 74.2 de la LPAI infringe el artículo 69.4 LPC, en lo relativo a las consecuencias de la inexactitud, falsedad y omisión de datos o de la falta de documentación requerida. Se omite, en concreto, en la regulación autonómica impugnada, el requisito relativo a la falta de presentación de la documentación requerida, que en la norma estatal de contraste supone la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad.

En este punto, el art. 69.4 LPC dispone que “[l]a inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, *la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado*, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar”. El art. 74 LPAI señala, en cambio, que “[l]a falta de presentación de la declaración responsable de actividad, así como la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, determinará, previo trámite de audiencia, la imposibilidad de iniciar o continuar con el ejercicio de la actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Cuando se trate de defectos subsanables, en el trámite de audiencia se podrá requerir al interesado para que presente la declaración responsable o complete la documentación, sin perjuicio de las sanciones que procedan”.

Estamos, nuevamente, según puede comprobarse con la lectura de los dos preceptos, ante la denuncia de una omisión, que, en este concreto supuesto, se retrotrae, en realidad, al propio párrafo primero del art. 69.1 LPC, en cuanto éste dispone que, en la declaración responsable, el interesado ha de manifestar que “la pondrá [la documentación] a disposición de la Administración cuando le sea requerida”. Es por ello que el art. 69.4 LPC sanciona “la no presentación ante la Administración competente de [...] la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado”.

En este caso, la diferencia normativa entre los dos textos es cierta e incontrovertible, pero estamos, nuevamente, ante una mera omisión que no determina, por sí misma, una contradicción insalvable en vía aplicativa. Como señala el Letrado de la Comunidad Autónoma, la omisión, en este caso, es, además, puramente parcial, pues el propio art. 74 LPAI dispone en su apartado 2 que la Administración puede requerir al interesado para que “complete la documentación” en el trámite de subsanación, lo que implica que la documentación puede ser previamente exigida o requerida. Siendo necesario, en todo caso, un requerimiento de la autoridad competente para que la documentación sea aportada, es la propia Administración la que puede integrar la omisión normativa detectada, solicitando, al amparo del art. 69.4 LPC, en cuanto norma de procedimiento común, la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

documentación que estime pertinente “para acreditar el cumplimiento de lo declarado”. El motivo debe, pues, correr la misma suerte que el anterior, debiendo desestimarse.

14. Resta por examinar la vulneración de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), asociada a la categoría de “actividades inocuas”.

La propia categoría normativa introducida por la ley 2/2017 en la LPAI contravendría, a juicio de los recurrentes, la ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios (en adelante, ley 12/2012), que introdujo los supuestos de actividades y establecimientos que no precisaban de autorización o licencia municipal previa. La inconstitucionalidad del propio concepto de actividad inocua llevaría consigo, muy especialmente, la de la totalidad de la nueva redacción dada por la ley 2/2017 al artículo 71 LPAI, que regula la declaración responsable para este tipo de actividades. También sería inconstitucional, por conexión con el concepto mismo de actividad inocua, el párrafo segundo del art. 152.5 LPAI, que dispone la aplicación del régimen sancionador a aquellas actividades inocuas que no estén sometidas a la ley 12/2012.

Pues bien, en este caso nuestro análisis puede contraerse a la mera constatación de que la norma genéricamente invocada por los recurrentes como infringida (la ley 12/2012) contiene una Disposición Final Décima, conforme a la cual “[l]as Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de esta Ley, *así como determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias*. Asimismo, podrán *establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad*”. Este precepto, al habilitar a las Comunidades Autónomas a establecer otros supuestos o categorías de actividades que no exijan la obtención de licencia, incluida la declaración de inocuidad, excluye, sin necesidad de mayor análisis, que la queja planteada en este concreto punto goce de una mínima fundamentación.

Si en los arts. 71, 152 y el anexo II de la LPAI existe una vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, en relación con los títulos contenidos en el art. 149.1.16 y 23 CE, tal vulneración en ningún caso puede tener por fundamento la ley que el recurrente

invoca de forma genérica, por lo que procede, sin más, desestimar esta queja por carecer de un suficiente contenido argumental.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.- Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “*transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud*” del párrafo primero del art. 64.3 de la ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada al mismo por el artículo tercero, apartado 12, de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas, de la Región de Murcia. Nulidad, sólo en cuanto resulte aplicable a las actividades de los apartados 1, 2, 3 y 6 del Anexo I de la citada ley 4/2009 como actividades que pueden dañar el medio ambiente.

2.- Declarar que el art. 70.3 de la ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada al mismo por el artículo tercero, apartado 12 de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas, de la Región de Murcia es conforme a la Constitución en los términos declarados en el Fundamento Jurídico 12.

3.- Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de junio de dos mil dieciocho.

ES COPIA
EL SECRETARIO DE JUSTICIA

