GOIB
CONSELLERIA
HISENDA
I ADMINISTRACIONS
PÚBLIQUES
DIRECCIÓ GENERAL
EMERGÈNCIES
I INTERIOR

CONSULTA 2018-38-A

En els ports de l'Autoritat Portuària de les Illes Balears, en quina mesura es subjecten les activitats portuàries a la Llei 7/2013, de 30 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears?

Si no s'hi subjecten, quina és l'administració competent per a realitzar inspeccions a l'activitat portuària?

La qüestió concreta plantejada es refereix a si una empresa de càrrega i descàrrega autoritzada per l'administració portuària, precisa de títol habilitant d'acord a la Llei 7/2013, de 30 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears. Per extensió, per tant, es planteja el dubte de si les activitats portuàries es subjecten en general a aquesta Llei o n'estan exemptes. Finalment, es demana, per al cas de no subjecció, quina administració ha d'exercir les funcions de control i inspecció.

En relació a la subjecció a la Llei 7/2013de les activitats portuàries, recordem el caràcter extensiu de l'àmbit d'aplicació de la Llei quan, al seu article 2.1, determina que:

> Queden sotmeses a aquesta llei totes les activitats i les infraestructures comunes, de titularitat pública o privada, susceptibles d'ocasionar molèsties, alterar les condicions de salubritat, causar danys al medi ambient o produir riscs a les persones o als béns que es desenvolupin o s'ubiquin a les Illes Balears, amb independència que les persones titulars o promotores siguin entitats públiques, persones físiques o jurídiques, i tinguin o no finalitat lucrativa, es facin en instal·lacions fixes, portàtils, desmuntables, de manera habitual o esporàdica i en espais oberts o tancats.

El segon apartat d'aquest article fixa els supòsits de no subjecció, entre els qual no hi figuren les activitats portuàries. Sí que es parla de quedar fora de l'àmbit d'aplicació de la Llei aquelles "activitats expressament excloses per una llei estatal o autonòmica" (art. 2.2 a). Es tracta de veure, per tant, si hi ha una llei que exclogui els ports de l'àmbit d'aplicació d'aquesta norma.

Carrer de Francesc Salvà i Pizà, s/n (es Pinaret)
07141 Es Pont d'Inca (Marratxí)
Tel. 971 17 77 00
dgiej.caib.es

En els casos de ports de titularitat estatal, hem de tenir en compte el que disposa el Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant. Aquesta norma no fa cap referència concreta a la normativa d'activitats però sí que conté dos preceptes que poden ser aclaridors del règim jurídic a aplicar:

a) L'article 60 es refereix a les obres portuàries que es defineixen als articles precedents i determina que aquestes obres

> no estan sotmeses als actes de control preventiu municipal a què es refereix l'article 84.1.b), de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, atès que constitueixen obres públiques d'interès general.

b) L'article 73.4, que es refereix a les autoritzacions de l'administració portuària per a dur a terme les activitats pròpies del port, deixa clar que:

> 4. Les autoritzacions i concessions atorgades segons aquesta Llei no eximeixen els seus titulars d'obtenir els permisos, llicències, autoritzacions i concessions que siguin exigits per altres disposicions legals. No obstant això, quan aquests s'obtinguin amb anterioritat al títol administratiu exigible d'acord amb aquesta Llei, la seva eficàcia queda demorada fins que aquest títol s'atorgui.

El que queda clar d'aquests preceptes és que les obres portuàries definides a l'article 57 i següents del RDL 2/2011 no necessiten el permís d'instal·lació i obres de la Llei 7/2013. Ara bé, inclou el concepte d'obra el d'activitat? Si entenem que no, es podria pensar que en els casos d'implementació d'activitats o modificació de les existents s'hauria de sotmetre l'actuació als procediment de la Llei 7/2013, amb independència de que pugui operar aquí el mecanisme de la Disposició addicional vuitena d'aquesta llei:

> Totes les activitats que requereixen una autorització global prèvia de l'administració autonòmica o de l'Estat, que s'hagi tramitat amb una documentació tècnica que inclogui l'objecte propi d'un permís d'instal·lació, no necessiten obtenir el permís previ d'instal·lació, atès que es considera atorgat de forma presumpta mitjançant l'autorització global esmentada.
>
> Aquesta autorització serà prèvia a l'atorgament de la llicència d'obres que es regirà per la normativa urbanística vigent.
>
> En cas que sigui obligatòria la inspecció prèvia a l'inici i l'exercici de l'activitat, la durà a terme l'òrgan de l'administració que n'ha autoritzat la instal·lació.
>
> Per iniciar i exercir aquestes activitats s'ha d'estar sotmès al procediment previst en el capítol III del títol IV d'aquesta llei.

Ara bé, sembla més coherent pensar que el concepte d'obra portuària duu implícit l'ús (que naturalment serà el portuari) i les activitats que s'hi vinculen. Aquest raonament es desprèn de la pròpia regulació dels usos i activitats i la lectura que de la mateixa en fa el Tribunal Suprem. A la sentència de 31 de març

de 2014 (recurs de cassació 2948/2012), determina quines obres són les que realment queden cobertes per l'exempció de l'antic article 19.3 de la Llei de Ports de 1992, de redacció molt similar a l'actual article 60, i ho fa d'una forma extensiva parlant de que totes aquelles que fan referència als usos portuaris i a les seves activitats s'hi inclourien.

> De tal precepto se deduce que en los citados Puertos comerciales pueden destacarse –a estos efectos– hasta cuatro espacios distintos: Necesariamente, (1) los espacios y dársenas pesqueras; y (2) los espacios destinados a usos náutico- deportivos situados dentro de su zona de servicio; y –como posibles– (3) los espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial; o (4) los destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, en determinadas condiciones.
>
> Pues bien, los Pabellones a los que se hace referencia en el supuesto de autos tienen como finalidad la de almacenaje de materiales ligeros, y, tal actividad de almacenaje, debe de ser considerada como una actividad complementaria de la principal (...)
>
> A sensu contrario las actividades que se excluyen –por no ser estrictamente portuarias– son las relativas a "equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones", que, sin duda, la evolución normativa ha ido ampliando, al situarse en los puertos, actividades –no comerciales ni estrictamente portuarias– que resultaban impensables hace unos años.

Com es pot observar, el tribunal parla de forma indistinta d'obres i activitats, però és cert que l'exempció es refereix a actes de control preventiu (llicències) i no a altres sistemes d'intervenció dels prevists a l'article 84 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, com poden ser les comunicacions prèvies o les declaracions responsables. Essent així, es podria pensar que l'exempció de l'article 60 només es refereix a llicències i autoritzacions prèvies i no a aquests altres mecanismes. Però ben aviat es veu que aquesta interpretació és absurda, ja que resultaria que les grans obres que es subjectarien a llicència quedarien fora del control municipal i, en canvi, i entrarien les de menor entitat que només requereixen comunicació prèvia.

A l'esmentada sentència es fa una remissió a una sentència anterior (STS 1-4-2002) que recull la interpretació del Tribunal Constitucional sobre aquest aspecte:

> Según la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, el artículo 19-3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante debe ser interpretado de la siguiente manera:
>
> A) Las obras que se realicen en la zona del servicio portuario y sean propiamente construcciones o instalaciones portuarias (es decir, obras públicas de interés general) **no necesitan licencias municipales, siendo válidamente sustituidas éstas por el informe del municipio acerca de la acomodación de las obras al Plan Especial de Ordenación del Espacio Portuario** (artículo 19-1 de dicha Ley).

> B) Por el contrario las obras que se realicen en la zona de servicio del puerto pero que no afecten propiamente a construcciones o instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones (artículo 3.6 de la Ley), están sometidas a la regla general de necesidad de licencia municipal.
>
> Esta interpretación del Tribunal Constitucional, pese a la fecha de su sentencia, es consustancial al precepto interpretado, de forma que surte efectos desde la misma entrada en vigor de éste.

A partir de la doctrina del Tribunal Constitucional, el Suprem deixa clar que la intervenció municipal (que en el moment de la sentència només tenia un caràcter previ o preventiu) es substituïda per l'emissió d'un informe que a la normativa actual es manté (arts. 57 i ss. del RDL 2/2011). En coherència amb això, hem, d'entendre que aquesta substitució no ha de perdre eficàcia pel fet que el legislador autonòmic admeti tècniques d'intervenció alternatives a la intervenció preventiva, com ara la comunicació prèvia o la declaració responsable.

Per tant, el sentit de l'article 60 actual és el d'exonerar d'aquesta intervenció municipal en relació a la potestat municipal per a legitimar usos i les activitats a ells vinculades, incloses les obres necessàries per a dur-les a terme. És a dir, aquest article és la norma amb rang de llei que determina l'exclusió d'aquestes actuacions de l'àmbit d'aplicació de la Llei 7/2013, d'acord al seu art. 2.2. a).

En canvi, seguint el mateix criteri jurisprudencial, sí que estarien subjectes a la Llei 7/2013 les activitats que no són estrictament portuàries, avui regulades a l'article 72 del RDL 2/2011:

> Als terrenys que no reuneixin les característiques naturals de béns de domini públic maritimoterrestre que defineix l'article 3 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, i que, per causa de l'evolució de les necessitats operatives dels tràfics portuaris hagin quedat en desús o hagin perdut la funcionalitat o idoneïtat tècnica per a l'activitat portuària, s'hi poden admetre al domini públic portuari espais destinats a usos vinculats a la interacció port-ciutat, com ara equipaments culturals, recreatius, certàmens firals, exposicions i altres activitats comercials no estrictament portuàries, sempre que no es perjudiqui el desenvolupament futur del port i les operacions de tràfic portuari i s'ajustin al que estableix el planejament urbanístic

Vol dir això que no hi ha cap més intervenció municipal en relació a les activitats portuàries? No té perquè haver de ser així ja que pot donar-se el cas de que siguin necessàries autoritzacions sectorials municipals, que no són objecte d'exoneració com deixa clar l'article 73.4 del RDL 2/2011.

Aquest és precisament el cas de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 31 de gener de 2002 (RCA 165/1998), citada a la documentació que ens ha tramès l'administració que realitza la consulta. En aquesta sentència es dona la raó a l'ajuntament perquè no s'havia obtingut, per part d'una empresa

que feia tasques de càrrega i descàrrega de carbó, la llicència municipal d'activitats. Però com deixa clar aquesta sentència, la llicència d'activitats era preceptiva no com a una mesura genèrica d'intervenció municipal, sinó perquè així ho exigia una norma sectorial de naturalesa ambiental, com és la Llei catalana 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric. Aquesta Llei precisament feia recaure la intervenció administrativa a l'ajuntament aprofitant la figura de la llicència d'activitats, a la qual hi afegia tota una sèrie de paràmetres i controls, com es desprèn per exemple dels arts. 46 i 47 del Decret 322/1987, de 23 de setembre, de desplegament de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de Protecció de l'Ambient Atmosfèric. Això atorga un caràcter sectorial a la llicència d'activitats que no tenen els títols habilitants que es deriven de la Llei 7/2013, a excepció dels referits a les autoritzacions ambientals integrades regulades al Títol VII i que no són competència municipal.

Reforça aquesta interpretació la Llei 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme de les Illes Balears, que al seu article 148.3 estableix:

> L'autorització o la comunicació prèvia de les obres lligades a la instal·lació o l'adequació d'activitats permanents o a infraestructures comunes vinculades a aquestes, s'han de regir pel que preveu la legislació reguladora d'activitats i, supletòriament, pel que estableix aquesta llei.

Es deixa clar, per tant, que la subjecció a la Llei 7/2013 ve a substituir el control municipal d'implantació d'usos i edificacions propi de l'urbanisme a favor d'una normativa anàloga tot i que més específica, ja que es refereix a actuacions edificatòries destinades a activitats permanents. Per aquesta raó, s'ha d'entendre que les activitats portuàries en general no es troben subjectes a la Llei 7/2013, tret que es tracti d'activitats comercials no estrictament portuàries com ara els equipaments culturals, recreatius, certàmens firals o exposicions , entre d'altres. I tot això sense perjudici d'haver d'obtenir les corresponents autoritzacions sectorials que resultin exigibles d'acord a la seva normativa (art. 73.4 del RDL 2/2011).

Per tot l'anterior, i tornant a la consulta que motiva aquest informe, a la pregunta de *en quina mesura es subjecten les activitats portuàries a la Llei 7/2013, de 30 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears*, la resposta ha de ser que no s'hi subjecten, tret que es tracti d'activitats comercials no estrictament portuàries com ara els equipaments culturals o recreatius.

En relació a saber *quina és l'administració competent per a realitzar inspeccions a l'activitat portuària*, aquesta funció correspondrà en primer lloc a l'autoritat portuària, de conformitat a l'art. 26 del RDL 2/2011, sense perjudici de les competències que la normativa sectorial pugui atribuir a altres organismes o ens administratius.