



CONSULTA 2020-4-A

¿El ejercicio de una actividad sin título habilitante deja sin efecto el título habilitante que pudiera haber en el establecimiento por aplicación del principio de exclusividad?

El artículo 3 de la Ley 7/2013, de 30 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares regula el principio de exclusividad en las actividades, lo que supone que «cuando se inicie una nueva actividad que sustituye una ya existente se producirá una novación de licencia y quedará sin efecto la autorización anterior, la comunicación previa o la declaración responsable de la actividad». Por otro lado, se añade también que «en caso de querer hacer una modificación de la actividad existente se tendrán en cuenta las interacciones entre ésta y la parte modificada».

En la mayor parte de casos, la aplicación de este principio no supone un problema. Si en un local hay un comercio y se obtiene un nuevo título habilitante para ejercer la actividad de cafetería, el título habilitante que amparaba el comercio queda sin efecto. En consecuencia, si se quiere cesar la actividad de cafetería y quiere volver a ejercerse la de comercio, se debe pedir un nuevo título habilitante.

Distinto de este supuesto es cuando no hay un nuevo título habilitante sino una modificación del título existente. Por ejemplo, una cafetería que pasa a ser un restaurante o una zapatería que pasa a ser una tienda de ropa. En esta caso no se produce ninguna novación sino una modificación de la actividad que puede dar lugar o no a la modificación de las instalaciones.

Pueden darse, sin embargo, otras situaciones derivadas de la ausencia de título o de la pérdida de eficacia de este. En el primer caso, que es lo que plantea la pregunta, la nueva actividad se hace sin título habilitante. En este caso, se trata de una actividad ilegal que debe ser objeto de sanción y se debe legalizar o cesar de acuerdo a lo que fija la Ley. Realmente aquí no se produce una novación del título ya que no hay ningún título nuevo, sino un incumplimiento de las condiciones del único título existente. Por lo tanto, el titular del comercio que instala un bar en el



local, lo que hace es ejercer una actividad no contemplada en el título habilitante que tiene, título que se mantiene y no desaparece por novación, aunque puede resultar ineficaz por el cambio de las condiciones en las instalaciones. Es decir, si para la instalación del bar desaparecen las instalaciones propias del comercio, el título habilitante de esta última actividad deviene ineficaz por falta de las condiciones esenciales para su ejercicio. Con la normativa actual, diríamos que la declaración responsable donde se afirma que la actividad se desarrollará en instalaciones adecuadas a la actividad, pasa a ser ineficaz ya que las afirmaciones que hace son falsas porque estas instalaciones ya no están.

En un segundo caso, puede ocurrir que el titular del local con un comercio presente una declaración responsable para ejercer la actividad de cafetería y que, pasado un tiempo, el ayuntamiento declare la ineficacia para haber inexactitudes, omisiones o falsedades de carácter esencial. En este caso, sí que ha habido una novación ya que la declaración responsable ha tenido efectos que no han cesado hasta el momento de declarar su ineficacia. Es clara, en este sentido, la redacción del art. 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas:

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de datos e 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, si se caso, sea requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determina la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de estos hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas que correspondan.

Sin embargo, aquí también se debe tener en cuenta que no queda alterado el título habilitante existente cuando lo que se produce de forma ilegal o con títulos que convierten sobrevenidamente ineficaces es una modificación de ese título, como sería el caso antes mencionado de una cafetería que pasa a ser un restaurante o una zapatería que pasa a ser una tienda de ropa.