

INFORME. ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/033/25 COMUNICACIÓN AMBIENTAL – SENTMENAT

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 9 de septiembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 24 de julio de 2025, se dirigió a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), con relación al Decreto de Alcaldía núm.2025-1372 del Ayuntamiento de Sentmenat de 19 de junio de 2025, dictado en el expediente 1825/2024, por el que se resuelve inadmitir la comunicación ambiental de 22 de mayo de 2025 referida a la actividad de fabricación de velas.
2. El 30 de julio de 2025, la SECUM remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) la reclamación al amparo del artículo 26.5 de la LGUM.
3. El 9 de septiembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA

4. La Reclamante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM del Decreto de Alcaldía núm.2025-1372 del Ayuntamiento de Sentmenat de 19 de junio de 2025, dictado en el expediente 1825/2024 por el que se resuelve inadmitir la comunicación ambiental de 22 de mayo de 2025 referida un local destinado a la actividad de fabricación de velas, candelas y cirios para alumbrar, ornamentales y aromáticos.
5. En los apartados 1 y 2 del Resuelve del citado Decreto 2025-1372 se acuerda lo siguiente:

Primero. – Inadmitir el certificado final presentado, por ser parcial, que excluye cuatro instalaciones pendientes de legalización – de protección contra incendios, de baja tensión, de gas y de gasoil-, al amparo del artículo 52 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades, que no contempla la emisión de certificaciones parciales, especificando que en la certificación debe acreditarse que el establecimiento y las instalaciones cumplen todos los requisitos ambientales y ordenándose en el encabezamiento del mencionado artículo, que la comunicación tiene que formalizarse una vez terminadas las obras e instalaciones necesarias, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en el resto de legislación sectorial.

Segundo. – Advertir que el establecimiento continúa en la misma situación de irregularidad administrativa y que se mantienen activos los mismos puntos resolutorios notificados en el Decreto de Alcaldía 2025-0626.

6. Se da la circunstancia específica de que la fábrica o taller sufrió un incendio y tuvo que reconstruirse. La entidad reclamante sostiene que, al disponer de una licencia de actividad con anterioridad al siniestro, no se le debería exigir una nueva comunicación o autorización con posterioridad a la reconstrucción. Considera que dicha exigencia resulta contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como al de simplificación de cargas administrativas de los artículos 5 y 7 LGUM.

3. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN O ESTABLECIMIENTO

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

7. La actividad económica consistente en la fabricación de velas para iluminación, aromáticos u ornamentales está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues

supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado¹.

3.2. Valoración sobre la compatibilidad de la actividad administrativa con la libertad de establecimiento o circulación

8. Por un lado, el art. 5 de la LGUM declara que cuando las autoridades *“establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009”*, manifestándose también que *“cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”*.
9. Por otro lado, el artículo 7 de la LGUM prevé que *“la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”*.
10. El artículo 52 de la Ley autonómica catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (Ley 20/2009) prevé explícitamente en su apartado 1 que *“la comunicación debe formalizarse una vez acabadas las obras y las instalaciones necesarias, que tienen que estar amparadas por la licencia urbanística correspondiente”*. Es decir, y **en este supuesto concreto**, una vez terminadas las obras de reconstrucción del taller o fábrica de velas y cirios, resultaba preceptivo, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable, efectuar al Ayuntamiento una nueva comunicación de inicio de actividad.

¹ Esta actividad económica está clasificada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en la clase 32.99 denominada *“Otras Industrias Manufactureras N.C.O.P”*, que comprende: *la fabricación de artículos diversos: velas, cirios y artículos similares, frutas y flores artificiales, artículos de broma y artículos promocionales y de regalo, coladores y tamices de mano, maniqués para modistos, ataúdes, etc.* Véase Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2025) pág. 278 (https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177032&menu=ultiDatos&idp=1254735976614).

11. Asimismo, los tribunales han señalado que, en caso de destrucción o demolición y posterior reconstrucción de un local, debe solicitarse una nueva licencia o comunicación de actividad y, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana 526/2016 de 14 de junio de 2016 (recurso 2059/2011). Y ello porque consideran que ha tenido lugar una reforma o modificación sustancial y, que, además, tras la demolición o destrucción del edificio se ha producido el cese de la actividad autorizada. Así, en el apartado A) del Fundamento Quinto de la citada STSJ Comunitat Valenciana 526/2016 se dice que, en estos casos no hay “ni instalación en funcionamiento (porque la actividad estaba cesada en el año 2006), ni instalación autorizada (porque el local requería una nueva licencia ante la demolición y reconstrucción del mismo)”. Aunque no se indique explícitamente, esta tesis también es la admitida tácitamente por el Tribunal Supremo en el Fundamento Tercero de la Sentencia de 17 de marzo de 1992², donde se señala que: “preciso es tener, en cuenta que el local al que se refieren las presentes actuaciones ya venía dedicándose a la actividad de sala de fiestas, pero ocurrió que un incendio destruyó la instalación existente y ello motivó el que se solicitara la licencia de obras para la reconstrucción del local y la instalación de nuevo de la actividad en cuestión, licencias que se interesaron en abril y octubre de 1982”.
12. La exigencia de una nueva comunicación tras la reconstrucción del edificio estaría justificada (*necesidad*), **en este caso específico**, en la concurrencia de diversas razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 en relación con el artículo 5 LGUM. Concretamente, además de la protección de la “seguridad pública”, se trataría de tutelar la “seguridad y salud de los trabajadores” del taller reconstruido, considerando que en el Decreto de Alcaldía núm.2025-1372 se hace expresa referencia a “cuatro instalaciones pendientes de legalización – de protección contra incendios, de baja tensión, de gas y de gasoil”. La prevención de incendios en talleres o fábricas se regula mediante el actual Real Decreto 164/2025, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, que ha derogado el anterior Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre.
13. Y la proporcionalidad de la mencionada exigencia, especialmente por lo que respecta a las instalaciones de protección contra incendios pendientes de legalización, estaría amparada en la existencia de un siniestro previo en el mismo local que motivó, precisamente, su reconstrucción y cuya repetición intenta evitar la Administración competente.

² ROJ: STS 15834/1992, Sentencia número 896.

14. Finalmente, tampoco se vulnera el principio de simplificación de cargas del artículo 7 LGUM puesto que, por una parte, no concurren varias Administraciones en el procedimiento³ sino solo una (el Ayuntamiento de Sentmenat), tanto para el otorgamiento de la licencia de obras como en la comunicación de inicio de actividad. Y, por otra parte, ambos trámites tienen por finalidad la protección de bienes jurídicos o intereses distintos⁴: la licencia de obras tutela la observancia de las normas urbanísticas mientras que la comunicación de inicio de actividad tiene por objetivo proteger a las personas y el medio ambiente⁵.
15. En virtud de lo expuesto, **se concluye que la exigencia de efectuar una nueva comunicación de actividad tras la reconstrucción de un taller o fábrica de velas y cirios no resulta contraria a los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas de los artículos 5 y 7 LGUM ni a libertad de establecimiento o circulación en los términos establecidos en la citada LGUM**, al estar prevista en una norma de rango legal (artículo 52.1 Ley 20/2009, de 4 de diciembre), justificarse en razones imperiosas de interés general y ser proporcionada a la finalidad perseguida.

³ Si concurrían, en cambio, varias Administraciones, en el Informe UM/001/25 de 04 de febrero de 2025, véase apartado 15 (<https://www.cnmc.es/expedientes/um00125>).

⁴ Véase Informe UM/069/23 de 31 de octubre de 2023 (<https://www.cnmc.es/expedientes/um06923>).

⁵ Artículo 1 de la Ley autonómica catalana 20/2009: *“La presente ley tiene por objeto establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, en el que se toman en consideración las afecciones sobre el medio ambiente y las personas. Este sistema de intervención administrativa integra la evaluación de impacto ambiental de las actividades”*.