

ADMINISTRACIÓN LOCAL. TRAMITACIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF*

EXTRACTO

En el presente supuesto práctico se presentan diversas cuestiones jurídicas relacionadas con la necesidad y tramitación de licencias urbanísticas. En primer lugar, los problemas giran en torno a una licencia para edificar un solar para uso residencial colectivo. Solicitada la misma, se produce la modificación inicial del Plan General de Ordenación Urbana, planteándose los efectos de la misma sobre la licencia solicitada. Ante la falta de respuesta del ayuntamiento, se inicia la construcción de la obra por lo que una asociación ecologista presenta denuncia que no es admitida por el ayuntamiento al denegarle legitimación para ello. Constatado por aquel la veracidad de la denuncia, se procede al requerimiento de legalización urbanística por parte de la constructora. Finalmente, se construyen seis plantas, en lugar de las cuatro previstas inicialmente. Igualmente se plantea la denegación de una licencia para realizar una obra al objeto de establecer un bar, fundamentado en que no es el propietario del local. Finalmente se cuestiona sobre los requisitos para la transmisión de una licencia y el procedimiento a seguir.

Palabras clave: licencia de obra de edificación; procedimiento; cambio de planeamiento urbanístico.

Fecha de entrada: 24-07-2017 / Fecha de aceptación: 02-08-2017

ENUNCIADO

Promociones YYY, SL desea solicitar licencia de obras para edificar sobre un solar sito en el término municipal de Madrid que permite el uso residencial colectivo en un máximo de cuatro alturas.

Pretende construir un edificio residencial de cuatro plantas con bajos destinados a locales comerciales y garajes. La mercantil interesada adjunta a su solicitud dirigida al ayuntamiento un proyecto técnico de edificación redactado por un arquitecto y visado por el colegio profesional.

La licencia fue solicitada el 20 de septiembre de 2016, si bien el 20 de octubre de ese mismo año se aprueba inicialmente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana del término municipal que señala como zona afectada por la modificación, entre otras, la zona donde Promociones YYY, SL pretende construir y en la que la modificación inicialmente aprobada contempla el uso residencial en vivienda unifamiliar.

El 20 de marzo de 2017, y ante la ausencia de resolución expresa por parte de la Administración municipal, la empresa construye el edificio proyectado en su solicitud, concluyendo las obras en el mes de septiembre de 2017.

Ecologistas en Acción presentó una denuncia ante el Ayuntamiento de Madrid, si bien, el ayuntamiento decidió no iniciar ninguna actuación al no reconocerle ninguna legitimación en el procedimiento.

Pese a lo expuesto, el ayuntamiento decidió girar visita de inspección al emplazamiento de referencia debido a las constantes quejas de los vecinos del barrio en que se ha construido el edificio y que reclaman un equipamiento deportivo en esa zona.

En la visita de inspección los técnicos municipales observaron lo que ya en su día denunció Ecologistas en Acción, comprobando, además, que los garajes de la planta baja del edificio se estaban utilizando sin haber solicitado la oportuna licencia de funcionamiento, por lo que el ayuntamiento decide iniciar procedimiento de restauración de la legalidad urbanística aplicable concediendo a Promociones YYY, SL el plazo de dos meses para la solicitar u obtener la preceptiva licencia municipal que ampare dicha actividad.

Vista la solicitud formulada por la mercantil referida y las obras ejecutadas, el ayuntamiento giró las correspondientes tasas e impuestos, al comprobar que no habían sido liquidados por la mercantil.

En el mes de diciembre de 2017 se aprueba definitivamente la modificación del PGOU de Madrid y, por tanto, el destino del suelo donde se había construido el edificio en cuestión quedó destinado a uso residencial vivienda unifamiliar.

Supongamos ahora que el ayuntamiento sí concedió licencia de obras de edificación en plazo y que no está en tramitación ninguna modificación del planeamiento. En ella se autorizaban cuatro plantas que era el máximo de alturas permitido por el PGOU en ese solar, pero la promotora decidió edificar seis plantas. Una vez concluidas las obras de nueva planta, y solicitada la licencia de primera ocupación, el ayuntamiento la deniega al entender que la interesada no ha respetado la licencia de obras de nueva planta, por lo que, además, decide iniciar un expediente de disciplina urbanística dirigido a la demolición de las dos plantas superiores.

Por otro lado, el arrendatario de uno de los locales del edificio quiere instalar un pequeño bar para lo que necesita, además, mover un tabique interior. Solicitada licencia ante el ayuntamiento, resulta denegada dado que el solicitante no es el propietario del inmueble.

El propietario de otro local del edificio pretende abrir una peluquería siendo preciso únicamente pequeñas obras interiores de acondicionamiento del local como pintar y cambiar la instalación del agua que resulta muy antigua. Asimismo, se plantea cuáles serían los requisitos para una posible transmisión de la licencia, y cuál sería el procedimiento a seguir.

Por otro lado, se plantea si el objeto de la modificación del Plan fuera el cambio de uso de esa parcela destinándola a uso equipamiento deportivo donde el ayuntamiento pretende construir un polideportivo público. Se plantea el modo de obtención de esa parcela ya edificada para uso residencial y en el caso en el que el ayuntamiento construyera el polideportivo público, qué licencias precisaría.

Cuestiones planteadas:

Elabore un informe jurídico en el que se analicen todas las cuestiones, procesales y sustantivas, que se deriven del supuesto de hecho.

SOLUCIÓN

1. Derecho a edificar

Decreto de 17 de junio de 1955, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística autonómica.

Debemos indicar, en primer lugar, el derecho a edificar de la mercantil toda vez que, al tratarse de un solar, estaríamos ante una clase de suelo urbano consolidado, según la legislación urbanística autonómica, y suelo en situación básica de urbanizado con los derechos y deberes establecidos en el TRLS 2015. Artículos 14 y 21.2 del TRLS 2015. Entre los derechos de los propietarios de suelo en situación básica de urbanizado consagrados en el TRLS 2015, se encuentra el derecho a edificar.

2. Necesidad de licencia de obras

Licencia de obras de nueva planta o de edificación

Artículo 1.3 del RSCL. Los ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: 3. En el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados.

Artículo 5 del RSCL. La intervención de las entidades locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local. En este sentido, el artículo 84.1 b) de la LBRL establece que las EELL podrá intervenir la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

Artículo 21.1 del RSCL. Estarán sujetas a previa y preceptiva licencia [...] las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos, demolición de construcciones y demás actos que señalen los planes.

De conformidad con el artículo 11.4 del TRLS 2015 todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. En cada legislación urbanística autonómica se han establecido los actos sujetos a previa y preceptiva licencia urbanística, que comprenden los actos de edificación, usos de suelo y subsuelo y demás que señalen los planes urbanísticos.

En el supuesto que nos ocupa, la mercantil precisará de licencia de obras de nueva planta y posterior licencia de primera ocupación. El uso de garaje es una dotación propia del uso residencial por lo que no precisa de licencia de actividad, lo que quedará recogido en la propia licencia de primera ocupación del edificio residencial como dotación del mismo. Por tanto, en los supuestos de edificios cuyo uso principal o característico sea el de uso residencial/vivienda unifamiliar, colectiva, en bloque... y que complementariamente incluyan garajes, la licencia municipal de primera ocupación llevará implícita la concesión de actividad de los garajes, no precisando estos de una licencia de funcionamiento específica.

Cuestión distinta serán los locales comerciales cuyo régimen de intervención administrativa veremos más adelante.

Artículo 21.2 del RSCL. En todo caso, se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana y, además, si concurren las circunstancias que se expresan para cada uno de los siguientes [...] d) Si el edificio puede destinarse a un determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el promotor ha cumplido el compromiso de urbanizar. Esto es, que la parcela tenga la condición de solar.

3. Procedimiento para la obtención de licencia

Artículo 9 del RSCL. Procedimiento para la obtención de licencia de obras de nueva planta.

Según este precepto, las licencias de nueva construcción, como sería en nuestro caso, o de reforma de edificios e industrias, apertura de mercados particulares y, en general, grandes establecimientos, deberán otorgarse o denegarse en el plazo de dos meses a contar desde la fecha en que la solicitud hubiera ingresado en el Registro General de la Corporación Local.

Para actividades personales, parcelaciones, obras e instalaciones industriales menores y apertura de pequeños establecimientos, el plazo será de un mes.

Según el RSCL, en caso de construcciones de inmuebles o modificación de la estructura de los mismos, se entenderá otorgada por silencio administrativo. Si la licencia se refiere a obras o instalaciones menores, apertura de toda clase de establecimientos, se entenderá otorgada por silencio administrativo.

Este artículo 9 del RSCL también regula los efectos del silencio administrativo, que habrá de modularse y entenderse superado en todo aquello que resultase contrario, por los efectos del silencio del TRLS 2015. En este sentido, el artículo 11.3 del TRLS 2015 establece que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística. A mayor abundamiento, de acuerdo con el artículo 11.4 b)

del TRLS 2015, serían expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen obras de edificación de nueva planta.

4. Licencia en tramitación y cambio del planeamiento urbanístico en vigor

Tal y como señala la jurisprudencia, la licencia urbanística supone la vinculación de la Administración actuante a la normativa jurídica aplicable y por tanto no cabe otra opción más que resolver la solicitud de licencia conforme al planeamiento y a la legislación urbanística vigente, y no a la que en un futuro pudiera existir, como indicó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de febrero de 1989.

En efecto, el *ius variandi* de la Administración que ejerce con cierta frecuencia en relación con el planeamiento urbanístico chocaría con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la CE, si el solicitante de una licencia pudiera ver resuelta su solicitud conforme a la normativa no vigente en el momento de la solicitud. Esto ha planteado importantes problemas en torno a los supuestos en que la Administración retrasa el otorgamiento de la licencia o suspende el procedimiento, y durante ese lapso de tiempo, se produce una modificación efectiva del planeamiento aplicable.

Pues bien, la jurisprudencia ha resuelto esta cuestión a raíz de su STS de 26 de mayo de 1997 señalando que la normativa aplicable será aquella efectivamente vigente cuando se dicta la resolución administrativa, siempre y cuando esta se dicte dentro del plazo para resolver que al efecto se recoge en el artículo 9 del RSCL. Si la Administración incumple este plazo para resolver, y con el fin de evitar que quede a su arbitrio la elección de la normativa a aplicar, el Tribunal Supremo viene señalando que será aplicable la normativa vigente en el momento de la solicitud. Mantiene el Tribunal Supremo que, tratándose de una materia eminentemente reglada, y a fin de que no quede al arbitrio de la Administración eludir la aplicación de la normativa procedente, a través del expedito procedimiento de dilatar la decisión con trámites que pueden ser innecesarios o con una actividad que pudiera dar lugar a un régimen urbanístico nuevo que impidiese la concesión de la licencia solicitada, la licencia se otorgará o denegará conforme a la normativa vigente en el momento de la solicitud.

La jurisprudencia ha dado la siguiente solución, de la que es expresiva la sentencia del Tribunal Supremo (RA 5023/1997), conforme a la cual: «Este carácter reglado de las concesiones o denegaciones de licencias urbanísticas determina como lógica consecuencia que el punto de referencia normativo que ha de servir de referencia para el control de la actuación pretendida es la ordenación urbanística vigente al tiempo de dictarse la resolución administrativa si esta se realizó dentro del plazo reglamentario establecido para ello y, en caso contrario, ha de estarse a la normativa en vigor al tiempo de la solicitud de la licencia».

Junto a este planteamiento, conviene tener en cuenta una serie de apreciaciones que pueden cambiar el sentido de este pronunciamiento. En aquellos supuestos en los que ante una de-

terminada ordenación urbanística se encuentra en tramitación un procedimiento de modificación de la misma o bien se han iniciado estudios encaminados a la misma, o se piensan iniciar, la legislación articula un mecanismo para evitar la consolidación de situaciones contrarias al planeamiento futuro, pero que son plenamente válidas conforme al planeamiento presente que se pretende cambiar.

Dicho mecanismo es el denominado de suspensión de licencias, regulado con carácter supletorio de lo que en este sentido establezca la legislación autonómica, en el artículo 27 del TR/76, modificado por el artículo 8 del Real Decreto-Ley 16/1981 y los artículos 117 a 122 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU) de 1978.

De la normativa indicada, se desprende la existencia de dos clases de suspensiones de licencias:

- Suspensión potestativa o facultativa: se puede adoptar alegando la existencia de estudios o la intención de iniciarlos, encaminados a la modificación de un plan. Su duración máxima es de un año. Exige una delimitación precisa de su objeto, tanto del ámbito como del contenido (art. 8.1 del Decreto-Ley 16/1981): «Los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los planes generales [...] podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias [...] en áreas determinadas, con el fin de estudiar su formación o reforma». Artículo 117 del RPU 1978.
- Suspensión preceptiva, una vez que se ha adoptado el acuerdo de aprobación inicial del planeamiento. Surge de forma automática y sus efectos se extienden a todas aquellas licencias en las que se tramiten extremos contrarios a la nueva ordenación que se pretende y que se ha aprobado inicialmente. Su duración, conforme a las reglas de los artículos indicados, dependerá de si se adoptó o no la otra suspensión, y cuándo se adoptó la misma. Artículo 8 del Decreto-Ley 16/1981:

«3. La suspensión a la que se refiere el apartado 1.º se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año [...]

En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

4. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años, por idéntica finalidad».

En el presente supuesto nos encontraríamos ante una suspensión preceptiva y automática.

Notas respecto a la suspensión potestativa.

A estas consideraciones habría que añadir una serie de extremos aportados por la jurisprudencia:

- El acuerdo de suspensión debe ser motivado, dentro del margen de apreciación de la realidad del término municipal que se le permite al ayuntamiento para fijar las prioridades de usos en el planeamiento urbanístico, en consonancia con la legalidad vigente. En este sentido, las SSTS, RA 5925/1987 y 2235/1989.
- Es preciso que en el acuerdo se delimite la zona o sector al cual se va a extender la suspensión. No obstante, de conformidad con el criterio señalado en la STS 6150/1992, no será necesario si el ámbito de la suspensión se extiende a todas las áreas del territorio municipal, debiéndolo hacer constar así expresamente.
- Dado que la modalidad de suspensión que se pretende usar es la facultativa, es preciso que se señale expresamente en el acuerdo, dentro de los límites legales, es decir, un año, el plazo por el cual se va a adoptar la suspensión. Así, la STS 2139/1986.
- Siempre dentro del período de un año, una vez que se apruebe inicialmente el instrumento de modificación del planeamiento, ello determinará el inicio de la suspensión preceptiva, de carácter automático, y se pondrá fin a la suspensión facultativa.
- El periodo de suspensión de licencias obviamente no puede afectar a la situación de licencias ya concedidas y que devengan incompatibles con la futura ordenación que se proyecta.

Respecto a la **suspensión preceptiva y automática**, que sería el supuesto que aquí nos ocupa, el artículo 120 del RPU 1978 establece que la aprobación inicial de los planes determinará por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias para aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento, cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente. No obstante, podrán concederse licencias basadas en el régimen vigente, siempre que se respeten las determinaciones del nuevo planeamiento. El acuerdo por el que el plan inicialmente aprobado se somete a información pública expresará necesariamente las áreas del territorio objeto de planeamiento que quedan afectadas por la suspensión de licencias.

En este sentido indicar que por medio de la suspensión no se pretende la paralización de una determinada licencia sino que se pretende la implantación de una nueva ordenación, con criterios distintos, y la suspensión no es más que un acto preparatorio de esa nueva ordenación que se pretende. De forma que en ningún caso debe existir una desviación del fin último, asentar las bases de la nueva ordenación, que habrá que motivar.

5. Alcance económico de la suspensión: es preciso distinguir varios aspectos

1. Indemnización por la suspensión de la tramitación de licencias. Se indemnizará, respecto de las licencias solicitadas con anterioridad a la apertura del trámite de información pública, el

coste de proyectos que devienen inútiles y la devolución de tasas originadas por la solicitud. En este sentido, el artículo 121.2 del RPU/1978.

2. Distinta de la anterior, indemnización por posibles reducciones de aprovechamiento ante un cambio de planeamiento. De todas formas, esta indemnización solo surge una vez que se ha producido la aprobación del planeamiento, y se ha definido el nuevo aprovechamiento, inferior al anterior. Supuestos indemnizatorios del artículo 48 b) del TRLS 2015.

No obstante lo anterior, el derecho a exigir la indemnización y devolución de estos costes económicos quedará en suspenso hasta que, una vez aprobado definitivamente el nuevo planeamiento urbanístico, se demuestre la incompatibilidad del proyecto con sus determinaciones, salvo en el caso de que el solicitante desista de su solicitud de licencia, en cuyo caso se le devolverán las tasas satisfechas.

6. Tasas e impuestos

Impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras (ICIO) y tasa por prestación de servicios urbanísticos, tanto para la licencia de obras de nueva planta, como para la peluquería y para el bar.

Para la toma de razón del cambio de titularidad de una licencia, tan solo tasa por prestación de servicios urbanísticos.

Tendremos que estar al Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido Ley Reguladora Haciendas Locales y a las ordenanzas fiscales reguladoras.

Tanto esta tasa como el ICIO serán objeto de autoliquidación por el sujeto pasivo.

Respecto del ICIO, será preciso que se haya previsto en ordenanza fiscal toda vez que se trata de un tributo local potestativo.

7. Legitimación de Ecologistas en Acción

Ostentan legitimación en ejercicio de la **acción pública** artículo 5 j) y artículo 61 del TRLS de 2015.

A tal efecto, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de 29 de febrero de 2012, recurso 2654/2008, establece que «en el ámbito sectorial en el que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad,

por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la vía jurisdiccional».

A mayor abundamiento, respecto a la causa de inadmisibilidad por supuesta falta de legitimación activa, cabe significar que la actuación municipal no es conforme a derecho. A tal efecto, tal y como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo en su Sentencia de 20 de febrero de 2015, recurso 1546/2013, «debemos recordar que la acción pública permite exigir, tanto en sede administrativa como en sede judicial, la observancia de la legalidad urbanística tanto por cuestiones de fondo como de forma, STS de 25 de abril de 2014, y no puede prosperar el argumento citado, toda vez que el recurso contencioso'-administrativo se promovió en el ejercicio de la acción pública de la que, y tal y como expresa el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de octubre de 2013, queda excluida, justamente por su propio carácter, toda indagación acerca del interés que pudiera presidir el ejercicio de la referida acción, indagación que solo procede cuando efectivamente la legitimación para recurrir requiere la concurrencia de algún derecho o interés legítimo, pero no es tal caso».

8. Expedientes de disciplina urbanística

Aplicar el RPU 1978 y el TRLS 1976. Orden de legalización y posterior orden de demolición.

Respecto a la licencia de obras de nueva planta, tener en cuenta que la solicitud de licencia era conforme al planeamiento urbanístico vigente en el momento de presentarse ante el Ayuntamiento, por lo que según el RSCL 1955 a los efectos del supuesto concurre un procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico.

Respecto al garaje asociado al edificio de uso residencial y que carece de licencia de funcionamiento, nos remitimos a lo anteriormente señalado, no siendo conforme a derecho la actuación municipal que inician un expediente de disciplina urbanística por este motivo.

Respecto a la construcción de seis plantas, dos más de las autorizadas en el proyecto de obras de edificación:

En el presente supuesto, en tanto que el planeamiento prevé un máximo de cuatro plantas y la mercantil ha edificado dos plantas más de las permitidas, la actuación municipal es conforme a derecho, denegando la licencia de primera ocupación.

Al no obtenerse dicha licencia de primera ocupación, deberá iniciarse un expediente de restauración de la legalidad urbanística conculcada, que se iniciará con audiencia previa al interesado y posterior orden de demolición de las plantas superiores del edificio. En el presente supuesto no se concederá orden de legalización toda vez que la mercantil no podrá obtener li-

cencia al ser las obras ejecutadas contrarias a la ordenación urbanística del municipio, esto es, contrarias al PGOU.

9. Construcción del polideportivo por el ayuntamiento. Necesidad de obtención de licencia previa

Uso de equipamiento deportivo

Dado que el planeamiento vigente aprobado definitivamente por el PGOU determina el cambio del uso de la parcela, pasando de residencial a uso dotacional equipamiento deportivo, y dado que se trata de un solar, tal y como se desprende del relato de hechos, estamos ante una clase de suelo urbano consolidado/situación básica del suelo, según el TRLS 2015, suelo urbanizado. Sobre ese solar se ha edificado con uso residencial por lo que el ayuntamiento podrá ejecutar el planeamiento obteniendo esa parcela destinada por el nuevo Plan a uso deportivo, mediante el instituto de la expropiación forzosa. Estaríamos en presencia de una actuación asistemática. Junto con la posible obtención por medio de la expropiación toda vez que la entrada en vigor del planeamiento modificado conlleva la declaración de utilidad pública e interés social, habrá que plantear en el supuesto la posible obtención de dicha parcela por otros medios tales como la ocupación directa del artículo 48 e) del TRLS 2015, la permuta, o el pago mediante transferencia de aprovechamiento.

La declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación vendrá determinada por la aprobación, publicación y entrada en vigor del instrumento de planeamiento urbanístico.

Necesidad de licencia urbanística para el ayuntamiento

Aunque en la materia que nos ocupa rige el principio de sometimiento general, pues todas las personas físicas y jurídicas viene obligadas a solicitar licencias urbanísticas, incluso las Administraciones públicas, este principio tiene una excepción tratándose de obras a ejecutar por el propio ayuntamiento donde no será precisa la obtención de licencia municipal, por cuanto que todo lo exigido para conceder una licencia habrá sido previamente estudiado por el ayuntamiento en el propio proyecto de obras que, además, resulta aprobado por el propio órgano municipal competente según lo dispuesto en la LBRL.

A mayor abundamiento, se trata de un supuesto en que la licencia urbanística compartiría características comunes con la ejecución del planeamiento, pues la ejecución del equipamiento deportivo, al ser público, corresponderá al ayuntamiento. Luego si una determinada actuación de ejecución del planeamiento se contempla normativamente, no debe duplicarse dicho control.

Por tanto, cuando los actos de construcción, edificación, instalación y uso del suelo sean promovidos por los ayuntamientos en su propio termino municipal, el acuerdo municipal que

los autorice estará sujeto a los mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística.

10. Licencia al arrendatario para pequeño bar

Necesidad de obtener licencia

De acuerdo con el artículo 22.1 del RSCL la apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados. A tal efecto, téngase en cuenta lo establecido en el artículo 84 bis.1, párrafo segundo, letra a) de la LBRL.

Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá licencia de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente. Por tanto, la licencia de funcionamiento y apertura debe ser siempre previa a cualquier licencia de obras menores en el local.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que de conformidad con lo establecido en el artículo 22.3 del RSCL, la licencia de apertura ha de ser previa a la licencia de obras, con el fin de no permitir una construcción o edificación en la que se pretenda desarrollar una actividad que luego no resultara autorizada.

Las STS de 17 de mayo de 1999, por todas, indican que la interdependencia y prelación entre ambos tipos de licencia se relaciona íntimamente con la evitación de eventuales responsabilidades por funcionamiento anormal de la Administración cuando se produce la falta de coordinación prevista por el artículo 22.3 del RSCL, evitando gastos de ejecución para realizar una obra inviable para ser destinada al uso previsto que no es autorizable.

Denegación de la licencia por cuestiones de propiedad

De acuerdo con el artículo 10 del RSCL, los actos de las entidades locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre este y las demás personas.

Por su parte, dispone el artículo 12.1 del RSCL que las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero.

La licencia es un acto reglado. El ayuntamiento debe conceder o denegar la licencia atendiendo, exclusivamente, a la acomodación de lo proyectado a la legalidad urbanística vigente, no pudiendo entrar a conocer de cuestiones tales como la posible propiedad del inmueble sobre el que se solicita la licencia.

Cualquier cuestión o posible litigiosidad sobre el dominio/propiedad del inmueble, o en caso de disconformidad del propietario con una posible licencia solicitada por el arrendatario sobre el local de su propiedad, deberá sustanciarse ante la jurisdicción civil.

ENTRENA CUESTA define la licencia urbanística como un acto administrativo reglado en el que la Administración, normalmente municipal, remueve las limitaciones previamente establecidas al derecho de edificación o uso del suelo, previa comprobación de la compatibilidad del ejercicio de tales derechos con la normativa urbanística aplicable. Esto es, la licencia urbanística se concede o deniega según que la solicitud de autorización se adecue o no a la legislación urbanística y al planeamiento urbanístico aplicable. Así, por todas, las STS de 24 de abril de 2000.

Por tanto, la resolución del ayuntamiento denegando la licencia con base en cuestiones de propiedad del inmueble no es conforme a derecho. En tanto que acto administrativo podrá ser recurrido en vía administrativa, recurso de reposición potestativo a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por último, sobre una posible revocación o anulación de licencias hay que tener siempre en cuenta el artículo 16 del RSCL.

11. Transmisión de la licencia de peluquería

Artículo 13.1 del RSCL. Las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la corporación, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivasen para el titular.

En la comunicación bastará acompañar documento público o privado que acredite la transmisión *inter vivos* o *mortis causa* del bien. Se trata de una forma de **comunicación previa**.

La toma de razón por el ayuntamiento de la transmisión operada queda sujeta al pago de la correspondiente tasa.

Conforme al artículo 9.3 del RSCL, los documentos en que se formalicen las licencias y sus posibles transmisiones serán expedidos por el secretario de la corporación.

No obstante lo anterior, téngase en cuenta que conforme al Anexo II de la Ley 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios (Agrupación 97. Servicios personales. Grupo 972. Salones de peluquería e institutos de belleza. Epígrafe 972.1. Servicios de peluquería de señoras y caballero), si la superficie útil de exposición y venta al público no fuera superior a 750 m², conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 12/2012, para el inicio y desarrollo de esta actividad no podrá exigirse por parte del ayuntamiento la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

Respecto a la transmisión de la titularidad del local, conforme al artículo 3.2 de la Ley 12/2012, no están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible, al igual que establece el RSCL, comunicación previa al ayuntamiento a los solos efectos informativos.

Asimismo, dispone el artículo 3.3 de la Ley 12/2012 que no será exigible licencia o autorización previa para la realización de obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obras de edificación conforme al artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación.

También se tendrá en cuenta el artículo 4 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Las licencias previas que de acuerdo con esta ley no puedan ser exigidas serán sustituidas por declaración responsable o comunicación previa de conformidad con el artículo 69 de la Ley 39/2015. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 84 ter de la LBRL.

Por tanto, tanto las obras como la apertura de la actividad quedarán sujetas a declaración responsable o comunicación previa, cuyo régimen se desarrolla en el artículo 5 de la Ley 12/2012.

Respecto al cambio de titularidad de la actividad, tanto la LBRL, como el RSCL y Ley 12/2012 señalan que será suficiente una mera comunicación dirigida al ayuntamiento.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Ley 12/2012 (medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios), arts. 4, 5 y 12 y Anexo II.
- Real Decreto 2159/1978 (RGU), arts. 117 a 122.
- Real Decreto Legislativo 7/2015 (TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), arts. 5, 11, 14, 21, 48 y 61.

- Decreto de 17 de junio de 1955 (Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales), arts. 1, 5, 9, 10, 13 y 21.
- SSTS 2139/1986, 6150/1992 y 2654/2008.