



COMENTARIOS SOBRE EL REGIMEN DE SUJECIÓN A LICENCIA APERTURA DE LOS DESPACHOS PROFESIONALES EN EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA.

Ignacio Pemán Gavín
Abogado.

I.- Introducción.

A título introductorio cabe recordar que, hoy día, la libertad de empresa encuentra especial énfasis en nuestro ordenamiento jurídico desde la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior lo que ha incidido en el régimen de controles administrativos de las actividades económicas al incluir junto a la técnica autorizatoria el régimen de comunicaciones y de declaración responsable

En un primer momento, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificó el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al objeto de someter los actos de control preventivo de ámbito municipal a sus principios cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios.

Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, incorporó a la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, los artículos 84, 84 bis y 84 ter, estableciendo con carácter general la inexigibilidad de licencia u otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resultase necesario para la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico, o en el supuesto de que requiriesen de un uso privativo y ocupación del dominio público pero, en cualquier caso, condicionando su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad.

En concreto, el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece lo siguiente:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Y continúa señalando *que No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso*

privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada.

Esta tendencia a la inexigibilidad de licencia de apertura ha encontrado su último manifestación en el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios al establecer que *1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público 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.*

II.- Régimen en el término municipal de Zaragoza

En el ámbito del término municipal de Zaragoza, resulta de aplicación la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística (MIAU), aprobada por Ayuntamiento Pleno con fecha 5 de Mayo de 2011 y publicada en el BOPZ nº 116 de 25.05.2011. En concreto, resulta de aplicación al régimen de licencias de apertura, el Título II: intervención previa al inicio de la actividad y dentro del mismo, el Capítulo I titulado *Sometimiento a Licencia*.

En concreto, el artículo 34 -titulado Actos sujetos a licencia urbanística- de la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística (MIAU), regula los supuestos sujetos a licencia de apertura y entre ellos el de los despachos profesionales.

Así, en su apartado 3º establece que *“en particular, están sujetos, salvo que queden sometidos al régimen de comunicación previa o declaración responsable, los siguientes actos:*

q) La nueva implantación, apertura o modificación de las actividades en establecimientos comerciales, industriales y de prestación de servicios que no precisen licencia ambiental de actividad clasificada siempre que conlleven la realización de obras amparadas en licencia urbanística.

De esta manera el artículo encuentra su fundamento a partir de una doble distinción:

- a) Por una parte la distinción de licencias de apertura y urbanísticas como técnicas de control desde dos perspectivas diferentes: En el caso de la licencia de apertura relacionada con la actividad, y la licencia urbanística con las obras. En el caso de la licencia de apertura constituye una técnica fundada, en una relación entre el administrado y administrador de tracto continuo y por lo tanto sujeta a la actividad a una relación permanente y por el contrario la licencia de obras constituye un control que se agota con su otorgamiento y ejecución.
- b) Por otra parte de la distinción dentro de las licencias de obras entre las diferentes técnicas de control previo o posterior a la ejecución de las obras como consecuencia del artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las

Bases del Régimen Local que le lleva a distinguir entre licencias de obras, declaración responsable y comunicación previa

A partir de este régimen jurídico puede afirmarse que están sujetas a licencia de apertura las actividades de prestación de servicios en el caso de que tal apertura conlleve la realización de obras sujetas, a su vez, a licencia urbanística tal como se razona con mayor detenimiento a continuación.

II.- Examen del régimen de la Ordenanza de Zaragoza: supuestos en los que resulta necesaria la licencia de apertura.

De esta manera, a partir de las diferentes técnicas de control establecido en el régimen local y en la propia Ordenanza que se analiza cabe distinguir dos tipos de supuestos:

1.- El caso en el que la apertura de un despacho profesional no conlleve aparejada la realización de obra alguna.

En este caso, no sería exigible la licencia de apertura, dada la exigencia expresa del artículo de que se realicen obras.

2.- El caso en el que la apertura de un despacho profesional exija la coetánea o previa realización de obras.

En este caso no todos los supuestos estarían sujetos a licencia de apertura, sino solo en el caso de que dichas obras tengan una importancia o relevancia cualitativa o dicho desde una perspectiva negativa, no estaría sujetos a licencia de apertura, los supuestos de apertura que lleven aparejadas obras sujetas, a su vez, declaración responsable o comunicación previa.

De esta manera, cabría clasificar dos subgrupos conforme a la siguiente estructura:

A) Apertura de despachos profesionales con realización de obras no sujetos a licencia de apertura. Obras sujetas a comunicación previa o declaración responsable

Tal como se ha indicado se encontrarían en este supuesto: los supuestos de apertura en que las obras ejecutadas estuvieran sujetas bien a comunicación previa bien a declaración responsable:

a) Obras sujetas a comunicación previa.

En concreto, son obras sujetas a comunicación previa las establecidas en el artículo 57 de la Ordenanza y por lo que ahora interesan las siguientes:

4.2. Obras de acondicionamiento menor en viviendas y locales:

a) En viviendas: obras de reforma parcial no estructural, reparación, renovación, modificación o sustitución de solados, techos, paredes, escayolas, chapados, instalación de fontanería, electricidad, calefacción, saneamiento y otros, pintura, estucado y demás revestimientos y carpintería interior, supresión de barreras arquitectónicas que permitan convertir las viviendas en accesibles o practicables, en las que concurran las circunstancias siguientes:

No impliquen la modificación sustancial de uso de vivienda o del número de unidades de viviendas.

No afecten, modifiquen o incidan en elementos comunes especialmente estructura y conductos generales, ni en el aspecto exterior de las edificaciones; ni se sobrepasen las sobrecargas con las que fueron calculadas.

No se trate de edificaciones fuera de ordenación o de edificios y conjuntos protegidos.

b) En locales: *obras de modificación, reparación, renovación o sustitución en suelos, techos y paredes, revestimientos, instalaciones de fontanería, electricidad, calefacción, saneamiento, carpintería, etc. que no afectan a su distribución interior, ni estructura, ni a conductos generales, ni modificación de uso, ni impliquen una reducción de las condiciones de seguridad contra incendios, en relación con el cumplimiento de la normativa vigente (estabilidad y resistencia al fuego de elementos constructivos, instalaciones de detección, alarma y extinción, alumbrado de emergencia, etc.), por requerir en estos supuestos licencia de obras de acondicionamiento, en las que concurren las circunstancias siguientes:*

No se trate de edificaciones fuera de ordenación, o de edificios y conjuntos protegidos.

No precisen la colocación de vallas o andamios.

No se trate de actividad clasificada, ni sujeta a la ley de espectáculos.

No sean considerados como pública concurrencia.

b) Obras sujetas a declaración responsable.

En concreto, son obras sujetas a comunicación previa las establecidas en el artículo 58 de la Ordenanza y por lo que ahora interesan las siguientes:

A título enunciativo, son obras menores sujetas a declaración responsable:

a) En viviendas: *las obras de acondicionamiento menor definidas en el apartado 4.2 del artículo anterior, que puedan afectar al aspecto exterior (como cambio de carpinterías), o que requieran informe previo de Patrimonio e instalaciones de aire acondicionado, cumpliendo la normativa urbanística vigente.*

b) En locales: *las obras de acondicionamiento menor definidas en el apartado 4.2 del artículo anterior, siempre que no afecten al aislamiento acústico, que precisen vallas y/o andamios, o se traten de actividades clasificadas o sujetas a ley de espectáculos o pública concurrencia, o tengan por objeto la supresión de barreras arquitectónicas.*

c) Obras exteriores: *las obras de acondicionamiento menor definidas en el apartado 4.3 del artículo anterior, que precisen andamios, o requieran informe previo de Patrimonio o necesiten Estudio Básico de Seguridad y Salud (como reparación de aleros, con o sin canalón, revocado, estucado y pintado de fachadas, balcones y cuerpos salientes); reparación y sustitución de bajantes de agua; pequeños anuncios luminosos en fachada; armaduras para sostener toldos; reparación de marquesinas; retejado de cubierta (las obras de restauración del tejado no supondrán el cambio de la estructura, distribución del mismo, pendiente o materiales existentes), etc.*

B) Apertura de despachos profesionales sujetos a licencia de apertura.

El resto de los supuestos de ejecución de obras no sujetos a declaración responsable o comunicación previa y por tanto sujetos a licencia urbanística estarían asimismo sujetos a licencia de apertura. Se trata por exclusión de todas aquellas obras de mayor

envergadura, tanto como las de nueva planta, como las de reforma estructural, o que afecten a la estructura o al aspecto envolvente del edificio lo que normalmente no se da en los casos de despacho profesionales. O dicho en los términos recogidos en la redacción propuesta en el Proyecto de reforma de la Ley 372009 de 17 de Junio, de urbanismo de Aragón, del artículo 230.2

.....
2. Están sujetos a licencia, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal, los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo:

.....
b) Obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta con excepción de las sujetas a declaración responsable.

c) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición cuando alteren la configuración arquitectónica del edificio por tener el carácter de intervención total o, aun tratándose de intervenciones parciales, por producir una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, o cuando tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

d) Obras de todo tipo en edificaciones protegidas por sus valores culturales o paisajísticos en cuanto afecten a los elementos objeto de protección.

.....
C) Conclusión.

Del análisis de la Ordenanza cabe concluir que licencia de apertura y licencia urbanística de obras constituyen dos técnicas de control desde diferentes perspectivas los usos y actos de edificación (funcionamiento y obras) de manera que por lo que ahora interesa se exigen conjuntamente para aquellas aperturas que además conllevan la ejecución de obras de carácter mayor.

Desde esta perspectiva conjunta encuentra su explicación que la Ordenanza únicamente exija la licencia de apertura en los supuestos en el que por razón del tipo de obras también lo estén a la licencia urbanística y, por el contrario, lo excluya en los casos en la que dicha licencia no resulte necesaria por estar dichas obras sujetas a un control posterior, es decir declaración responsable o comunicación previa.

El criterio expuesto constituye la opinión del Letrado que suscribe y que somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

Zaragoza, Septiembre 2012

Dr. Ignacio Pemán Gavín