



Referència	<b>AIN-2016/1681</b>
Objecte	<b>Informe sobre la naturalesa de les llicències d'activitat a efectes de la seva transmissibilitat i renúncia per part del seu titular</b>
Lletrat	Xavier Silvestre i Castejon
Data	12 de desembre de 2016

## **1. Antecedents**

L'objecte d'aquest informe és oferir als òrgans gestors municipals un marc jurídic unificat per part de la Direcció dels Serveis Jurídics sobre la naturalesa de les *llicències d'activitat*<sup>1</sup>, a efectes de la seva transmissibilitat i renúncia per part del seu titular, amb la finalitat de tenir un criteri que permeti evitar fins a cert punt respostes contradictòries a determinades situacions que es venen produint i que tenen en comú el fet d'estar ocasionades per discrepàncies entre els diversos particulars interessats en tenir la consideració de titulars.

Per elaborar aquest informe s'han tingut en consideració, a més de la normativa i la jurisprudència que s'esmentaran, els informes de la Direcció de Serveis Jurídics números 2011/1354 de 13 de desembre de 2011, i 2015/1819 de 15 de gener de 2016, que caldrà entendre substituïts pel present a efectes d'unificació de criteris.

## **2. Resum executiu**

Al llarg del present informe es posarà de relleu la problemàtica causada per la regulació de la transmissibilitat de les llicències d'activitat, i la renúncia a les mateixes, en la tramitació dels expedients corresponents. Aquesta regulació i la jurisprudència donen lloc a respostes contradictòries en molts casos, com es veurà, i per tant obliguen a oferir una resposta eminentment casuística, a partir d'una anàlisi del cas concret per part de l'òrgan gestor.

---

<sup>1</sup> Per a major claredat emprarem al llarg d'aquest informe l'expressió "llicències d'activitat" en el seu sentit més genèric, que inclou diversos títols habilitants previstos a la normativa per a iniciar una activitat (autoritzacions o llicències, comunicacions prèvies i declaracions responsables).



A la vista d'aquesta situació, en el present informe s'ofereixen una criteris que pretenen donar seguretat jurídica en els casos més conflictius (entesos com aquells en què, independentment de la major o menor complexitat jurídica, existeixen discrepàncies entre diverses persones pel que fa a la titularitat de la llicència) i, alhora, donar arguments que permetin agilitzar la tramitació dels procediments en la resta de casos. Sempre en el benentès que serà l'òrgan gestor qui, analitzant la documentació i circumstàncies del cas concret, decidirà quina solució procedeix adoptar dintre del marc jurídic que ofereix el present informe.

Així, en aquest informe s'opta per un escenari en què:

- a. les situacions "no conflictives" es resolguin de la manera més àgil possible, eliminant requeriments com la imprescindible necessitat de signatura del titular anterior, que esdevenen innecessaris si es pot acreditar per altres mitjans la subrogació en la titularitat de l'activitat. En altres paraules, podem afirmar que si el titular anterior signa el document de transmissió no hi haurà dubtes sobre la subrogació de la llicència; però si no és possible obtenir aquesta signatura, en determinats casos no conflictius i amb tots els advertiments oportuns, es pot presumir que ha existit transmissió amb l'aportació d'altres proves.
- b. les situacions dubtoses o de conflicte es resolguin, a nivell administratiu, establint una situació transitòria de cotitularitat entre el titular registrat i les persones que estan exercint realment l'activitat en cada moment, durant la qual ambdues seran responsables solidàries de les obligacions derivades de l'exercici de l'activitat. Mentre es perllongui aquesta situació, no s'admetran transmissions o renunciacions a la llicència fins que no s'hagi aclarit fefaentment a qui correspon la titularitat de l'activitat, i així s'advertirà als presumptes titulars de la llicència.

Per valorar la possibilitat d'agilitzar els tràmits sense perdre el punt de vista de la seguretat jurídica, s'ha tingut en compte que qualsevol transmissió de la titularitat d'una llicència és fàcilment revocable (mitjançant la inscripció d'un nou titular) en cas que una sentència de la jurisdicció civil declari que la llicència correspon a una persona diferent a la que exerceix l'activitat; sense que això suposi conseqüències a nivell administratiu (doncs les eventuals indemnitzacions econòmiques entre els interessats s'haurien de ventilar en l'àmbit de la jurisdicció civil) sempre que els interessats hagin estat suficientment advertits de que la resolució administrativa no es pronuncia sobre la titularitat civil o mercantil.



En canvi, la renúncia a una llicència pot tenir efectes front a tercers, com es veurà, i per tant en aquests casos procedeix extreure la prudència amb dues mesures:

- atorgant vista i audiència a tercers interessats, com pot ser el propietari o els titulars d'altres drets reals sobre l'immoble, perquè puguin aportar la documentació o impulsar el procediment declaratiu que considerin oportú.
- paralitzant la possibilitat de renunciar a una llicència en aquells casos en què consti a l'òrgan competent que la seva titularitat és dubtosa o està sota disputa.

En les consideracions que segueixen es desenvoluparan els arguments i les corresponents conclusions, en el sentit aquí anunciat.

### **3. Consideracions jurídiques**

#### **a. Normativa aplicable**

En l'actualitat, la transmissió de les llicències d'activitat pateix una evident dispersió normativa, doncs algunes normes com la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA), o la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (LEPAR), són d'aplicació exclusiva a les activitats incloses als seus annexes en funció de la seva incidència ambiental o sectorial, mentre que lleis amb vocació més generalista com podrien ser la Llei estatal 12/2012, de 26 de desembre, de mesures urgents de liberalització del comerç i de determinats serveis, o la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, a banda d'incloure també uns annexes que limiten la seva aplicabilitat a determinades activitats considerades "innòcues" o "de baix risc" (annexos 1 i 2, respectivament, de la llei), no ofereixen solucions clares als problemes que es plantegen en aquest informe.

Per aquest motiu, a més de la regulació continguda en les lleis esmentades – quan sigui aplicable – hem de seguir tenint molt present tant el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual



s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), com el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals de 17 de juny de 1955 (RSCL)<sup>2</sup>.

Tenint en consideració això, transcrivim tot seguit a efectes informatius la principal normativa que regula la transmissió de les activitats en l'actualitat, tenint present que com hem dit per a determinades lleis aquesta normativa només serà d'aplicació a les activitats incloses en el seu àmbit d'aplicació:

- Article 3 Llei estatal 12/2012:

*2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.*

- Article 14 Llei 16/2015, de simplificació administrativa:

*1. El canvi de titularitat en l'exercici de les activitats econòmiques produeix efectes des de la comunicació a l'Administració competent, i en el cas de les activitats econòmiques innòcues, ha d'incorporar una nova declaració responsable. El portal únic per a les empreses establert per l'article 16 ha de disposar de models normalitzats.*

- Article 36 Llei 11/2009, d'espectacles públics i activitats recreatives:

*1. Les llicències i les autoritzacions regulades per aquesta llei són transmissibles, llevat que el nombre de les que es poden atorgar sigui limitat o que s'hagin concedit tenint en compte les característiques particulars dels subjectes autoritzats.*

*2. No es poden transmetre les llicències ni les autoritzacions que són objecte d'un procediment d'inspecció, d'un expedient sancionador o de qualsevol altre procediment d'exigència de responsabilitats administratives en els termes establerts per l'article 61.3, mentre no s'hagi complert la sanció imposada o no s'hagi resolt l'arxiu de l'expedient per manca de responsabilitats. Tampoc no es poden transmetre les llicències ni les autoritzacions subjectes a un expedient de revocació o caducitat fins que no hi hagi una resolució ferma que confirmi la llicència.*

*3. Els canvis de titularitat dels establiments oberts al públic no necessiten cap autorització ni llicència noves, però sí una comunicació per escrit a l'òrgan competent per a atorgar-la, que acrediti*

---

<sup>2</sup> En aquest últim cas del RSCL, degut a que la jurisprudència es remet constantment al seu article 13 mitjançant consideracions que, als efectes d'aquest informe, entenem aplicables a la regulació continguda al ROAS degut al redactat similar d'ambdues normatives



*la subrogació dels nous titulars en els drets i les obligacions derivats de la llicència o l'autorització i, si escau, el compliment de la resta de requisits que les ordenances municipals exigeixin per a la transmissió de les llicències.*

*4. La comunicació a què fa referència l'apartat 3 ha d'ésser efectuada conjuntament pels transmissors o titulars de l'establiment i els adquirents en el termini d'un mes des de la formalització del canvi de titularitat. Un cop transcorregut el termini de dos mesos des de la comunicació, si no s'ha notificat que la transmissió no és procedent, es considera plenament eficaç.*

*5. Una vegada produïda la transmissió, les responsabilitats i les obligacions dels antics titulars derivades de les llicències o les autoritzacions són assumides pels nous titulars. En defecte de comunicació, els subjectes que intervenen en la transmissió són responsables solidaris de la responsabilitat que es pugui derivar dels establiments o les activitats autoritzades.*

- Article 126 Decret 112/2010, reglament d'espectacles públics i activitats recreatives:

*1. Les persones titulars dels establiments i les organitzadores dels espectacles públics o de les activitats recreatives poden transmetre les llicències i autoritzacions, de conformitat amb l'article 36 de la Llei 11/2009, de 6 de juliol.*

*2. El canvi de titularitat dels establiments oberts al públic ha de ser comunicat pel transmissor i per l'adquirent en el termini d'un mes des de la formalització del canvi a l'òrgan administratiu competent, que l'ha d'inscriure en el Registre d'establiments oberts al públic i de persones organitzadores. Aquesta comunicació ha d'incloure el nom i les dades de la persona responsable adquirent de l'establiment, espectacle o activitat.*

- Article 64 Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental de les activitats:

*1. L'autorització i la llicència ambientals són transferibles amb la comunicació, dirigida a l'òrgan ambiental competent, en què s'acrediti subrogar els titulars nous en els drets i els deures derivats de l'autorització o la llicència ambientals.*

*2. El canvi de titularitat de les activitats incloses en l'annex III s'ha de comunicar a l'ajuntament corresponent.*

*3. Un cop produïda la transmissió, les responsabilitats i les obligacions dels titulars antics són assumides pels titulars nous.*

*4. Si es produeix la transmissió sense efectuar la comunicació corresponent, tant els titulars antics com els titulars nous resten subjectes d'una manera solidària a totes les responsabilitats i les obligacions derivades de l'autorització ambiental, de la llicència ambiental o de la comunicació.*



- Article 86 Decret 179/1995, Reglament d'obres, activitats i serveis:

*86.1 Les llicències o autoritzacions són transmissibles llevat que el nombre de les que es puguin atorgar es trobi limitat, o quan s'hagin concedit tenint en compte les característiques particulars del subjecte autoritzat.*

*86.2 Els subjectes que intervenen en la transmissió de la llicència han de comunicar-ho per escrit a l'òrgan que la va atorgar, el qual ha de comprovar que no es troba compresa en els supòsits anteriors. Transcorregut el termini d'un mes des de la comunicació sense haver-se notificat la no procedència de la transmissió, es considerarà aquesta plenament eficaç. En defecte de comunicació, els subjectes intervinents en la transmissió són responsables solidaris dels danys que puguin derivar-se de l'actuació.*

- Article 13 Reglamento de servicios de las corporaciones locales

*1. 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 derivaren para el titular.*

## **b. Establiments de restauració**

La condició de titular de les llicències per exercir aquest tipus d'activitat ha esdevingut una constant font de conflictes degut a que els plans d'usos que en limiten la implantació han provocat una important valorització patrimonial derivada de la titularitat. Com a conseqüència, les disputes civils o mercantils entre privats es traslladen sovint a un àmbit administratiu que en teoria no li correspon, obligant els òrgans gestors a intervenir en aquestes disputes o a adoptar decisions que poden tenir importants conseqüències en la resolució les mateixes.

Per aquest motiu, és molt important deixar ben clar el règim d'intervenció aplicable a aquestes activitats, tot recordant que ja no estan incloses als annexes de la LPCAA<sup>3</sup> i, per tant, no els són d'aplicació els seus preceptes ni tan sols amb un caràcter supletori que aquesta llei no té. Per tant, totes les consideracions contingudes en informes previs que apliquin l'articulat de la LPCAA a activitats de restauració s'han de considerar superades per l'evolució legislativa.

Donat que aquestes activitats estan actualment incloses a l'annex II de la Llei 16/2015, abans esmentada, els serà directament aplicable la normativa aplicable a les activitats econòmiques

---

<sup>3</sup> Arran de la derogació del codi 12.59 de l'annex III LPCAA per l'article 170.19 de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.



de baix risc, i només supletòriament la LEPAR<sup>4</sup> i el seu Reglament aprovat per Decret 112/2010, de 31 d'agost.

### **c. Teoria general del caràcter real i transmissibilitat de les llicències d'activitat**

Tant la doctrina com la jurisprudència venen reconeixent de forma constant i pacífica la naturalesa real i no personal de les llicències d'activitat, i per tant, la seva vinculació a un concret establiment físic; malgrat que la regulació normativa doni peu a un tractament d'aquestes llicències que les vincula també a la persona que en té la titularitat (per exemple, en exigir la signatura de la transmissió encara que aquesta persona ja no tingui cap poder de disposició sobre l'establiment i les seves instal·lacions).

Aquest caràcter real de les llicències ha donat lloc a un seguit de conseqüències que ni la doctrina ni la jurisprudència les posen en discussió, de les quals destacarem tot seguit les més rellevants a efectes del present informe:

- Les alteracions sobre la titularitat de la llicència no tenen cap altre efecte sobre l'activitat, si l'exercici d'aquesta s'ajusta a la llicència atorgada.
- La intervenció municipal en cas de transmissió no és de prèvia i expressa autorització per a què aquesta tingui efectes, sinó de simple constatació o presa de raó de les transmissions prèviament perfeccionades en l'àmbit extra administratiu. L'Ajuntament hauria de quedar al marge de les relacions, contractes, pactes i acords a què hagin pogut arribar els interessats.
- La manca de comunicació de la transmissió de les llicències no dóna lloc al cessament de l'activitat, sinó a la responsabilitat solidària entre l'antic i el nou titular.

El desenvolupament d'aquestes consideracions i la seva aplicació a casos específics és el que genera les controvèrsies a les què aquest informe vol donar resposta. Aquesta resposta es farà des d'un criteri primordial de garantir la seguretat jurídica necessària tant per als particulars com per als òrgans gestors municipals, però alhora donant solucions basades en el principi d'intervenció mínima previst a l'article 33 de la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment segons el qual *"les administracions públiques de Catalunya que en l'exercici de les competències respectives [...] exigeixen el compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat, han*

---

<sup>4</sup> D'acord amb el seu article 4.3, que estableix la supletorietat.



*d'escollir la mesura menys restrictiva, motivar la necessitat de la mesura per a la protecció de l'interès general i justificar-ne l'adequació per a aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas es produeixin diferències de tracte discriminatòries.”* Aquest principi es manté en la regulació més recent, i en aquest sentit ens podem referir més concretament a l'article 4 de la Llei estatal 40/2015, de règim jurídic del sector públic.

De la conjunció d'aquests dos principis, seguretat jurídica i intervenció mínima, es desprenen dos criteris fonamentals que es desenvoluparan al llarg d'aquest informe: cal agilitzar la transmissió de les llicències d'activitat allà on no hi hagi controvèrsies entre els particulars, i cal concretar els casos on és convenient protegir els drets de les persones interessades per tal d'evitar la consolidació de situacions conflictives que puguin donar lloc a responsabilitats administratives i patrimonials.

#### **d. Conseqüències de la manca de signatura del transmissent**

Hem de valorar en primer lloc l'exigència continguda en determinades normatives, en el sentit que la comunicació de transmissió de l'activitat hagi d'estar signada tant pel nou com, sobretot, per l'antic titular. Valorarem també quin abast té l'exigència de que l'Administració valori la procedència d'admetre la transmissió, requisits que podem trobar molt explícitament a l'article 36 LEPAR, i en certa manera també als articles 86 ROAS i 13 RSCL (segons els quals la transmissió ha de ser comunicada per tots els subjectes que hi han intervingut).

A l'empara d'aquesta normativa, moltes sentències exigeixen el consentiment explícit de l'anterior titular de la llicència per tal que l'Administració pugui prendre coneixement de la transmissió, com per exemple la del TSJ Galícia 15/3/2007 (JUR 2008\325257, citada per la sentència 289/2013 del JCA 1 Santander, RJCA\2015\935), o la del TSJ Castella i Lleó 25/04/2003 (JUR 2003\239165), que molt explícitament afirma que:

*“habiendo deducido tan solo la petición el nuevo arrendatario del local, sin que el titular de la licencia de apertura haya consentido la transmisión y sin que la dueña del local justifique título de adquisición de la licencia, pues es insuficiente a estos efectos el desahucio judicial del local, no cabe sino concluir que fue inválida, al infringir la norma citada la transmisión de la licencia”.*

Altres sentències en la mateixa línia doctrinal són la TSJ València 29/1/2003 (JUR 2004\17546), TSJ Madrid 26/9/2002 (JUR 2003\8557) o TSJ País Basc 20/12/2000 (JUR 2001\255468), que venen a reiterar el punt de vista d'aplicació estricta de l'article 13 RSCL segons el qual:





*“la mera puesta en conocimiento de la Corporación Local de la adquisición de la licencia no es suficiente para que el ente local pueda entender transmitida la licencia. Contrariamente, el artículo 13 del Reglamento de Servicios exige la comunicación de la transmisión del antiguo y nuevo titular de la licencia, lo que no se había producido en este procedimiento.” (TS 21/12/2001, RJ 2002\1487).*

Es tracta d'una línia jurisprudencial, però, que podem matisar i que a més podríem entendre superada tant per la legislació més recent com per altres sentències, que citarem en l'apartat dedicat a la relació entre titularitat de la llicència i possessió de l'establiment.

En primer lloc, i pel que fa al matís anunciat, podem afirmar que aquestes sentències no impedeixen que la manca de consentiment del titular anterior tingui l'efecte previst a l'article 13 RSCL i 86 ROAS, és a dir, que es produeixi una responsabilitat solidària entre els intervinents; i per tant que l'Ajuntament hagi de considerar a qui efectivament estigui exercint l'activitat com a cotitular, als exclusius efectes d'exigir el compliment d'obligacions<sup>5</sup> i assumir responsabilitats derivades de l'exercici de l'activitat.

En paraules del TSJ Canàries 21/1/2000 (RJCA 2000\282): *“es claro que el incumplimiento de este deber de comunicación [per part del transmissor] no afecta a la validez del acto de transmisión”* o dit d'altra manera, la manca de signatura de la transmissió per part de l'anterior titular no impedeix donar en certa manera aquesta consideració, també, al titular actual.

D'altra banda, i com dèiem, l'exigència formal de la signatura del transmissor és discordant amb les noves orientacions tant legislatives com jurisprudencials en la matèria<sup>6</sup>, i en aquest sentit ens podem remetre tant a l'article 3.2 Llei 12/2012 segons el qual en cas de canvi de titularitat de l'activitat *“será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos”* (sense cap requisit formal al respecte), com a l'article 14 de la Llei 16/2015 que ja no preveu la necessitat de que la comunicació de la transmissió hagi estat efectuada per tots els intervinents en la mateixa i que podríem entendre que deroga l'exigència continguda al ROAS.

---

<sup>5</sup> Per exemple, la subscripció de la corresponent assegurança de responsabilitat civil allà on ho exigeixi la normativa.

<sup>6</sup> Aquesta afirmació apareix, per exemple, a *“El Consultor de los Ayuntamientos”*, número 19 (15-29 octubre 2015), consulta 2284/2015, pàg. 2284 referida a l'article 12 de la Llei valenciana 14/2010, que estableix aquest mateix requisit.



En síntesi, doncs, l'obligació formal de signatura per part del titular transmissent, com hem vist, té com a objectiu garantir l'exempció de responsabilitats administratives per part d'aquest (TS 13/6/2001, RJ 2001\5568), però el seu incompliment no dóna lloc a la invalidesa de la transmissió duta a terme, que seguirà tenint els efectes que corresponguin en l'àmbit de les relacions entre particulars<sup>7</sup>. A més, i tal i com veurem, la jurisprudència ve incrementant de manera progressiva la vinculació entre la titularitat de la llicència i la possessió de l'establiment, i per tant va relaxant la necessitat d'acreditar el consentiment de l'anterior titular.

Per tant, i tot i que la signatura d'ambdós intervinents en la transmissió és una condició suficient per tal d'acreditar la subrogació del nou titular en els drets i les obligacions derivats de la llicència, podem afirmar que aquesta signatura no constitueix una condició necessària sempre que es pugui acreditar per altres mitjans que s'ha produït la subrogació esmentada.

La tasca de l'òrgan gestor, doncs, no es pot limitar a una simple comprovació de si el transmissent ha signat el formulari estàndard de transmissió de llicències i en cas contrari denegar la inscripció del nou titular. Cas de ser necessari, haurà de dur a terme les comprovacions necessàries per determinar si la subrogació resulta acreditada a la vista de la documentació aportada a l'expedient (d'acord amb els criteris que es veuran tot seguit) i només en cas contrari, aleshores sí, denegar la inscripció del nou titular.

#### **e. Comprovació per part de l'Ajuntament del negoci de transmissió de la llicència**

El fet que la intervenció municipal només sigui de simple constatació o presa de raó de les transmissions prèviament perfeccionades en l'àmbit extra administratiu, ens porta a concloure que aquesta intervenció no pot pronunciar-se sobre les relacions privades que puguin existir entre l'anterior i el nou titular, o entre aquests i qualsevol altra persona com seria el propietari de l'immoble on es desenvolupa l'activitat.

Per exemple, la sentència del TSJ Múrcia 19/09/2001 (JUR 2002\3678) és molt clara quan afirma que una resolució municipal que admetia un canvi de titularitat sense entrar a valorar els negocis privats era vàlida, amb els arguments següents:

---

<sup>7</sup> "La misma jurisprudencia (STS 22-10-96 y 14-5-99) recuerda que la comunicación al Ayuntamiento del cambio de titular de la licencia no tiene carácter constitutivo para la transmisión de las licencias a que se refiere el artículo 86.1" del ROAS (sentència TSJ Catalunya 1002/2006, 28 de novembre).



*“la resolución se ajusta derecho por cuanto se limita a tomar razón del cambio de titularidad de la actividad conforme al art. 13 R.S.C.L., y lo hace a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero. Cualquier discusión relativa a la propiedad del cine y del derecho a su explotación a través de relación arrendaticia, su validez y contenido, es propia del conocimiento del orden jurisdiccional civil conforme al art. 2,a) L.J.”*

Però també en sentit contrari procedeix aplicar aquest argument, és a dir, és vàlida la resolució administrativa que denega inscriure el canvi de titular per considerar que no s'ha acreditat suficientment la transmissió, tot afirmant com feia el TSJ País Basc 20/12/2000 (JUR\2001\255468) que:

*“...forzoso resulta admitir que la resolución recurrida se acomoda a la legalidad vigente, en la medida en que el actor no ha acreditado en ningún momento la conformidad del anterior titular de la licencia de actividad, constando por el contrario su expresa oposición a dicho cambio de titularidad.*

*No cabe inferir la voluntad favorable del transmitente del hecho de que en la escritura de compraventa se manifieste por la parte vendedora, que se transmite la propiedad de ambas fincas libre de arrendamientos, toda vez que en dicho acto no interviene el arrendatario titular de la licencia Sr. C.. Tampoco se infiere dicha voluntad del hecho de que el recurrente y los hermanos Z. solicitasen licencia de obras [...]. Ciertamente ambos hechos son indiciarios de una verdadera transmisión de la licencia de actividad, pero no resultan concluyentes ante la expresa negativa del titular de la licencia, y en atención fundamentalmente al hecho de que en el litigio relativo a la división de la cosa común no se hiciera constar expresamente la existencia de la licencia de actividad ni fuera valorada separadamente. En atención a las anteriores consideraciones se impone la desestimación del recurso, sin perjuicio de las acciones que asistan al recurrente en el orden jurisdiccional civil frente al titular de la licencia en orden a que se reconozca su efectiva transmisión y la documente.”*

Malgrat l'evidència que l'Ajuntament no és un òrgan de la jurisdicció civil que hagi de resoldre disputes entre titulars, doncs, cal tanmateix que valori si, a la vista de la documentació de què disposi, els interessats han acreditat la transmissió de l'activitat, o si pel contrari existeixen dubtes fàctics o jurídics que justifiquin la no admissió de la comunicació presentada, i així derivar la resolució d'aquests dubtes als òrgans jurisdiccionals competents.

En aquest sentit, el TSJ País Basc en sentència 21/09/2010 (JUR 2010\398429) afirma que *“la exigencia de comunicación formal de las transmisiones de licencia no impide al Ayuntamiento valorar documentos, en concreto relaciones contractuales, de los que se derive la transmisión, para que todo ello se desenvuelva en un marco de coherencia entre las relaciones privadas y su*



*constatación administrativa; la exigencia estricta de comunicación formal en todo caso, a nadie se le escapa, puede llegar a situaciones absurdas, que en la aplicación del ordenamiento jurídico deben evitarse."*

Així, per exemple, l'òrgan gestor pot comprovar escriptures d'herència, poders de representació, contractes de compravenda, adjudicacions concursals<sup>8</sup>, rescissions d'arrendaments d'indústria, etcètera, per tal de valorar si permeten deduir dels seus propis termes l'existència de subrogació en els drets i deures derivats de la titularitat de l'activitat, i en conseqüència admetre la comunicació de transmissió en aquests casos. En canvi, pot considerar no acreditada la subrogació si els dubtes jurídics o fàctics que es desprenguin de la documentació aportada ho justifiquen. I en qualsevol cas, no pot exercir el paper que li correspon legalment als òrgans de la jurisdicció civil, consistent en resoldre les disputes entre particulars en aquells casos en què de la documentació aportada no es desprengui amb claredat quin ha de ser el pronunciament relatiu a la titularitat de la llicència.

En qualsevol dels casos exposats, a criteri de qui subscriu caldrà ser molt explícit per part dels òrgans gestors en els advertiments relatius als drets de tercers, i especificar quan es resolen les sol·licituds relatives a la titularitat de les llicències que la decisió administrativa adoptada no pressuposa cap pronunciament que pugui tenir efectes en litigis civils o mercantils vinculats a aquesta titularitat, els quals hauran de ser resolts davant la jurisdicció civil, atès que com s'ha dit anteriorment la intervenció municipal en cas de transmissió és de simple constatació o presa de raó de les transmissions prèviament perfeccionades en l'àmbit extra administratiu.

#### **f. Situació transitòria de cotitularitat**

En qualsevol cas, si de les actuacions practicades l'òrgan gestor arriba a la conclusió que la transmissió d'una activitat no ha estat degudament acreditada, o si li consta que aquesta transmissió és objecte de disputa entre particulars (per documentació aportada per tercers o com a conseqüència d'un tràmit de vista i audiència que l'òrgan gestor, sota el seu criteri, hagi cregut convenient instrumentar), caldrà denegar la sol·licitud d'inscripció del nou titular per tal que els interessats puguin exercir els seus drets, si així ho desitgen, davant la jurisdicció

---

<sup>8</sup> Tal i com es feia constar a l'informe de la Direcció de Serveis Jurídics de 7 de maig de 2014, l'adjudicació d'una unitat de negoci d'acord amb l'actual article 149.4 (aleshores 149.2) de la Llei 22/2003, de 9 de juliol, concursal (LC) comporta la successió empresarial; i per tant justificaria la transmissió de la titularitat de la llicència malgrat que no existeixi subrogació plena en els deutes tributaris en virtut de l'excepció que estableix l'article 42.1.c de la Llei general tributària (LGT), ni tampoc en salaris o indemnitzacions pendents de pagament d'acord amb l'article 33 de l'Estatut dels treballadors (ET).



competent; i així presentar la comunicació que correspongui una vegada aclarida fefaentment la titularitat de l'activitat.

En situacions així, que descrivim en el present informe com a "conflictives", i d'acord amb la normativa aplicable a les transmissions de llicències, l'ajuntament hauria de considerar com a responsables solidaris de les obligacions derivades de la llicència tant al titular que consti als seus registres, com a tota aquella persona de qui pugui presumir aquesta condició per estar exercint efectivament l'activitat.

Aquesta és una situació transitòria, durant la qual l'Ajuntament podrà exercir les seves competències de manera solidària tant contra el titular que consta formalment als seus registres (doncs en no haver admès la subrogació no s'eximeix de les obligacions corresponents), com també contra la persona que li consti per qualsevol mitjà que estigui exercint l'activitat en cada moment en cas d'expedients de disciplina, sancionadors<sup>9</sup> o de qualsevol altre tipus.

En canvi, considerem que durant aquesta situació l'Ajuntament no pot admetre ni transmissions formals de la llicència a menys que s'acrediti fefaentment a qui correspon la titularitat (i per tant es posi fi a aquesta situació provisional), ni tampoc renunciï a la mateixa. El motiu d'aquesta restricció seria la impossibilitat de considerar plenament acreditada la titularitat per part del transmissor de la llicència o de la persona que renuncia a la llicència, pels mateixos motius que van donar lloc a aquesta situació provisional de cotitularitat.

En canvi, situacions com la sol·licitud de llicència d'ocupació de la via pública per instal·lar terrasses, per exemple, s'haurien de resoldre des d'una òptica garantista per als drets de les persones interessades. Si qualsevol dels cotitulars de què l'Ajuntament té constància (el registrat o el que està exercint l'activitat) fa aquesta sol·licitud, la prudència aconsella no considerar que la incertesa sobre la titularitat sigui un impediment per resoldre-la favorablement, des del moment que la llicència d'ocupació – en aquest exemple – no està sotmesa a les característiques personals del sol·licitant, sinó a les de l'activitat que s'estaria exercint a l'empara d'una llicència plenament vàlida.

---

<sup>9</sup> Òbviament, la imposició de sancions al titular que no consta que estigui exercint l'activitat s'haurà d'ajustar al principi de responsabilitat previst a l'article 28 de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, que exigeix acreditar el dol o culpa per les infraccions comeses.



El fet de donar la consideració de cotitular a qui realment exerceix l'activitat per trobar-se en possessió del local té un ampli recolzament en la jurisprudència, com veurem tot seguit; jurisprudència que a més ens permet proposar una agilització en la tramitació de les transmissions de llicència en casos en què no consti cap conflicte al respecte.

### **g. Relació entre la titularitat de la llicència i la possessió de l'establiment**

Hi ha un conjunt de sentències que, en certa manera desviant-se de les que esmentàvem en un apartat anterior (segons les quals el consentiment del titular anterior és imprescindible per transmetre una llicència), apunten a una vinculació de la condició de titular de la llicència i la possessió de l'establiment físic, sempre que s'acrediti que es mantenen les condicions que van permetre la legalització de l'activitat.

En podem citar algunes:

- TSJ Madrid 14/12/2000 (JUR 2001\111684): *"no cambiando las condiciones en que se ejerce la actividad, no resulta proporcional, ni exigible para el interés público que se iniciara un nuevo expediente para comprobar la adecuación de unos elementos industriales anteriormente licenciados, desde este punto de vista la argumentación del recurrente que trata el derecho a la licencia como si de un derecho de propiedad, de naturaleza civil se tratara. Esta posición no puede ser objeto de protección por parte del Tribunal. Ni siquiera desde el punto de vista civil podría sustentarse esta posición, podría entenderse, que la actividad licenciada es una mejora del inmueble, pudiendo en su caso ser de aplicación lo dispuesto en el artículo 453 del Código Civil, más en todo caso dicha mejora ha de ceder en favor de la propiedad, porque su utilización resulta inescindible, del lugar para el que se otorgó. En consecuencia el artículo 68. 1. de la Ordenanza especial de tramitación de licencias y control urbanístico del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por acuerdo plenario de 29 de julio de 1997. establece que los cambios de titular de licencias vigentes, siempre que en la actividad no se realicen modificaciones, exigirán la presentación de: a) Impreso normalizado de comunicación de cambio de titular, debidamente cumplimentado y por duplicado, que incluirá conformidad del anterior titular, la cual podrá sustituirse por el documento público o privado que acredite la transmisión "inter vivos" o "mortis causa" de la propiedad o posesión del inmueble o local. Por lo tanto para proceder al cambio de titularidad el Ayuntamiento ha de tener constancia de que efectivamente dicho cambio se ha producido, y ello por dos mecanismos alternativos, uno bilateral, que no es otro que la conformidad del anterior titular, y otro, que no precisa dicha conformidad, más complejo, que consiste en la acreditación de que se ha adquirido por cualquier medio, inter vivos o mortis causa, la propiedad o posesión, del local, mecanismo éste utilizado en el caso presente, al aportarse el contrato de arrendamiento que presupone la posesión*



*del local por parte del arrendatario, sin que la Ordenanza exija que se acrediten las transmisiones anteriores, pues lo trascendente es el conocimiento del poseedor actual del local, y ello porque presupone que la posesión se ha cedido conforme a derecho - , por parte del primitivo titular de la licencia, y con dicha cesión de la posesión se cedió la aptitud para ser titular de la licencia, puesto que la actividad en todo caso sólo puede ser ejercida por quien al menos detente la posesión del inmueble.*"

Aquest fonament jurídic ha estat reiterat en idèntics termes per altres sentències del mateix Tribunal Superior de Justícia de Madrid, de les que podem citar les de 15/01/2004 (RJCA 2004\735), 15/01/2004 (RJCA 2004\735) o 28/11/2006 (JUR 2007\275118).

- TSJ País Basc 13/7/2001 (LA LEY 142750/2001) segons la qual, *"la licencia mantenía su vigencia mientras subsistieran las condiciones de la actividad, de modo que el Ayuntamiento, de no advertir otras modificaciones que las subjetivas, que son inoperantes a estos efectos, debió otorgar la transmisión de la titularidad de la licencia cuando le fue comunicado por escrito por el dueño del establecimiento, toda vez que no ofrecía duda el título legítimo de la transmisión ya que la subrogación en la explotación se producía por los dueños del local a favor del nuevo titular, una vez que el anterior arrendamiento había sido declarado extinguido por resolución judicial"*.
- TSJ Aragón 10/04/2003 (JUR 2003\274022), que valida l'actuació municipal consistent en verificar qui era el titular de l'activitat mitjançant comprovacions in situ efectuades per la Policia Local, i posteriorment afirma que *"si primero se autoriza y se conmina a la Policía para que investigue quién es el titular del negocio, no le es dable después desconocer esta información y no actuar en consecuencia, notificando el requerimiento a quién se sabía que era titular del negocio, aunque no hubiese formalmente puesto en comunicación del Ayuntamiento la cesión del mismo."*
- TSJ Madrid 15/01/2004 (RJCA 2004\735): *"no se precisa para el cambio de titularidad el consentimiento expreso entre el anterior titular y el nuevo"*, i posteriorment cita la seva sentència ja esmentada de 14/12/2000.
- TSJ Madrid 28/11/2006 (JUR 2007\275118): *"como ya señalamos en nuestra Sentencia de 14 de Diciembre de 2.000 (recurso de apelación 121/2000) para proceder al cambio de titularidad el Ayuntamiento ha de tener constancia de que efectivamente dicho cambio se ha producido, y ello por dos mecanismos alternativos, uno bilateral, que no es otro que la conformidad del anterior titular, y otro, que no precisa dicha conformidad, más complejo, que consiste en la acreditación de que se ha adquirido por cualquier medio, inter vivos o mortis causa, la propiedad o posesión. Y acreditada dicha cesión el Ayuntamiento ha de proceder al cambio de titularidad que se producirá en las condiciones en las que la licencia se encuentre"*.



- TSJ País Basc 10/10/2011 (JUR 2012\173147): *“A partir del momento en que se produce el abandono del local por resolución del contrato y la puesta a disposición del mismo a la propiedad, con pérdida del derecho de uso y aprovechamiento, deja de existir en la esfera patrimonial del antiguo arrendatario derecho de licencia de actividad alguno, pues no tiene dónde proyectarse. [...] la titularidad de la licencia, que forzosamente han perdido con la pérdida de disposición del local, pues carece de objeto sobre el que proyectarse el permiso de actividad [...] la resolución del contrato por el arrendatario acredita la transmisión de la licencia a la propiedad (porque es en este caso quien pasa a detentar el poder de uso y disposición sobre el local, y porque no puede subsistir la licencia en quien no puede proyectar su derecho sobre el objeto por haberlo perdido)”.*
- Fins i tot podríem incloure en aquest grup la sentència TSJ Andalusia 26/09/2003 (JUR 2003\264203), que validava la resolució denegatòria d'un canvi de titular per no haver justificat el consentiment de la titular actual de l'establiment, que no havia fet cap manifestació al respecte, des del moment en què acollia com a argument per presumir la negativa d'aquesta titular en què *“la instalación sigue explotándose por dicha titular”*.

Aquestes sentències són molt clares en el sentit d'exigir que l'Ajuntament registri com a titular de l'activitat aquella persona que estigui en possessió de les instal·lacions que constitueixen l'objecte de la llicència i al corrent de les obligacions derivades del desenvolupament efectiu de l'activitat, i de fet defensen un criteri que facilitaria enormement la majoria de discussions (per no dir totes) relatives a la transmissió de les llicències d'activitat.

Malauradament, la legislació catalana no ofereix una regulació que empari amb claredat aquest criteri, contradictori a més amb múltiples sentències anteriorment esmentades, i no consta a qui subscriu que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'hagi pronunciat en aquests termes<sup>10</sup>. Per tant, i davant la incertesa de si els òrgans judicials en resoldre eventuais procediments contenciosos adoptarien o no aquest criteri, caldrà aplicar-lo des d'una posició prudent amb la finalitat d'evitar perjudicis tant a tercers interessats com a la pròpia Administració municipal, en aquells casos en què consti que un tercer interessat al·lega justificadament la seva condició de titular de l'activitat front a qui tingui la possessió de l'establiment.

---

<sup>10</sup> Només hem pogut trobar una petita referència a aquest assumpte a la sentència 472/2007, de 18 de maig, en què la secció 3a del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya estableix l'obligatorietat de complir una sanció de tancament a un titular posterior al que va ser sancionat, afirmant que *“la actividad se ejerce en todo caso al amparo de la misma licencia bajo cuya cobertura se hallaba la actividad cuando fue impuesta aquella medida de cierre, independientemente de la transmisión o no de la titularidad de la licencia”*. El TSJCat sembla admetre que és titular aquell que exerceix l'activitat, independentment de si ha existit una transmissió degudament acreditada.





En aquest sentit, ens remetem molt concretament al que es dirà a l'apartat següent, en referència als titulars desnonats, però podem avançar que a la vista de l'actual situació normativa i jurisprudencial considerem que no es pot aplicar aquest criteri de manera directa en casos de conflicte entre diverses persones que defensen ser titulars de la llicència, amb motivació i justificació suficients; casos en què l'òrgan gestor arribi a la conclusió que la titularitat de la llicència no és una qüestió pacífica i en què per tant procedeix denegar la seva transmissió.

En canvi, podem afirmar que aquest criteri de vincular titularitat i possessió permet sens dubte resoldre la titularitat d'una activitat en casos no conflictius, casos en què no sigui possible obtenir el consentiment del titular anterior per la simple impossibilitat de localitzar-lo, per defunció, o per altres circumstàncies en què no consti que ni aquest titular anterior ni terceres persones pretenguin dur a terme una reivindicació sobre la titularitat de la llicència.

En aquests casos "no conflictius", doncs, entenem que la transmissió de la titularitat es pot emparar en la simple acreditació de l'exercici de l'activitat legalitzada, en el mateix emplaçament que fou objecte de la llicència, prioritzant el principi d'intervenció mínima que anteriorment esmentàvem. L'òrgan gestor pot substituir la signatura de l'anterior titular per la documentació que acrediti qui està exercint l'activitat en realitat, i si no aprecia motius en sentit contrari, registrar el canvi de titularitat, titularitat que òbviament podrà ser rectificada si més endavant qualsevol altra persona acredita un millor dret sobre la mateixa mitjançant, per exemple, una resolució judicial.

Caldria fer, doncs, un advertiment en aquests casos, tal i com s'apuntava en un apartat anterior d'aquest informe, especificant que la decisió administrativa adoptada no pressuposa cap pronunciament que pugui tenir efectes en litigis civils o mercantils vinculats a aquesta titularitat, els quals hauran de ser resolts davant la jurisdicció civil, atès que la intervenció municipal en cas de transmissió és de simple constatació o presa de raó de les transmissions prèviament perfeccionades en l'àmbit extra administratiu.

Aquesta solució, insistim, no pot ser aplicada en casos conflictius. Ens centrarem tot seguit en el cas d'extinció d'arrendaments donada la seva relativa habitualitat.

#### **h. Extinció d'arrendaments. Desnonament de l'anterior titular.**

Enllaçant amb els raonaments anteriors, i com s'ha apuntat ja, l'extinció d'un contracte d'arrendament i el posterior desnonament de l'arrendatari titular d'una activitat genera sovint



discrepàncies sobre qui ostenta des d'aleshores la titularitat, és a dir, si aquest inquilí desnonat manté la condició de titular de l'activitat malgrat no tenir poder de disposició sobre l'establiment, o si es pot considerar aplicable la doctrina anteriorment esmentada en el sentit de que la llicència es pugui considerar transmesa a qui exerceixi en cada moment la possessió de l'establiment (i en particular, al propietari de l'immoble, sigui per exercir per ell mateix l'activitat o sigui a l'espera de contractar un nou arrendament).

És una qüestió que no té resposta pacífica, i com a mostra citarem dues sentències de les dues seus del mateix Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó que, amb un any de diferència, arribava a conclusions aparentment contradictòries:

- TSJ Castella i Lleó, Valladolid 19/10/2005 (JUR\2006\19066)

"es necesario acreditar que la transmisión de la licencia se ha efectuado, lo cual exige la concurrencia de dos voluntades -la del transmitente y la de aquél al que se transmite-, lo que en este caso no ha probado la parte apelante, puesto que la cláusula del contrato de arrendamiento que invoca es una cláusula cuyo cumplimiento, en su caso, podía exigirse ante el orden jurisdiccional civil, que es el competente para conocer de las controversias que derivan de ese tipo de contrato, pero no en un proceso contencioso-administrativo en el que, a los efectos de la cuestión litigiosa aquí suscitada, únicamente se ha de comprobar si efectivamente se ha acreditado la transmisión de la licencia. Por otro lado el que la licencia vaya ligada al local y no a una persona es lo que permite su transmisión, que en otro caso no sería factible, pero no elimina tal circunstancia el que para que opere esa transmisión el titular de la licencia lo consienta."

- TSJ Castella i Lleó, Burgos 26/04/2004 (JUR\2004\147686)

"no es esencial que el anterior titular del ejercicio de la actividad no haya realizado un acto positivo de transmisión de la actividad, bastando la realización de actos evidentes de que no pretende continuar con la actividad en dicho local, como es el darse de baja en el impuesto de actividades y el haberse producido el desahucio del local. No puede quedar sujeto un propietario de un local a la voluntad de que el arrendatario quiera o no quiera transmitirle la licencia de actividad o trasmitírsela al siguiente arrendatario del local, sobre todo cuando se aprecia una mala relación entre el arrendador (titular del local) y el arrendatario. La licencia de actividad se encuentra íntimamente relacionada con el local en el que se va a realizar la actividad, siendo precisamente para ese concreto local para el que se va a conceder la licencia [...] Se debe entender transmitida tácitamente esta licencia por el hecho de haber dejado el local (aunque sea por la fuerza de un desalojo o lanzamiento por desahucio) y haberse dado de baja en la correspondiente actividad, no estando sujeta, ni la persona que



*va a continuar con la actividad, y la administración, a la voluntad del que aparece como titular de la licencia [...]"*

Difícilment trobarem resposta a aquesta qüestió en seu contenciosa administrativa, doncs on cal resoldre-la és en l'àmbit civil; i per tant com hem dit reiteradament considerem que l'Ajuntament no s'ha de pronunciar sobre qui ostenta la titularitat d'una llicència en aquells casos en que la persona interessada no aporti elements de valoració suficients que permetin determinar la titularitat de la llicència, o bé quan existeixi una oposició d'un tercer amb fonaments jurídics o fàctics suficients.

En el cas de les dues sentències anteriors, per exemple, l'aparent contradicció es deu a una diferència entre els contractes d'arrendament extingits en cada cas, i és que en el segon cas (en què el TSJ considerava que la llicència havia de revertir en el propietari):

*"precisamente esta solicitud de licencia lo fue con motivo de adquirir el arrendamiento del local que ya contaba con la licencia, y que el contrato de arrendamiento se encuentra íntimamente interrelacionado con aquella transmisión de licencia al que se convertía en arrendatario y que ahora ha dejado de ser arrendatario y ha dejado de tener título alguno que le habilite para continuar con la actividad en dicho local, por lo que ha dejado de ser un legítimo ejerciente del contenido de la licencia de actividad, pasando a serlo el propietario del local o aquel a quien éste autorice, por distintos títulos. Por lo dicho, y la no transmisión de licencia formalmente no implica si no un abuso de derecho que no puede ser amparado por el derecho y que en ningún caso puede impedir la aplicación de la norma que con la transmisión formal se produciría. Así lo recoge el art 7.2 del Código Civil."*

La diferència entre les figures contractuals d'arrendament de local de negoci i arrendament d'indústria és el que determinarà en aquests casos a qui correspon la titularitat de la llicència, i aquesta és una qüestió que si no pot ser valorada pels jutjats contenciosos administratius, encara menys la podrà valorar l'òrgan gestor municipal.

Per tant, en casos en què es pretengui adquirir la titularitat d'una llicència mitjançant una sentència de desnonament en què no resulti explícitament acreditat a qui correspon la titularitat de la mateixa, i en què a l'òrgan gestor li consti l'existència d'altres persones interessades en ostentar aquesta condició (per exemple, l'inquilí desnonat que es persona per reivindicar el seu dret, sigui de *motu* propi o com a conseqüència d'un tràmit de vista i



audiència que l'òrgan gestor hagi decidit notificar-li com a possible interessat<sup>11</sup>, persones que acreditin haver rebut d'aquest la llicència, etcètera), de manera provisional no procedirà admetre la transmissió comunicada fins que la qüestió sigui resolta en seu judicial.

De la mateixa manera que s'apuntava per a altres casos en apartats anteriors, mentre es perllongui aquesta situació l'òrgan gestor hauria de considerar com a cotitulars solidaris de l'activitat tant a aquells que constin als registres com a tals, com a tota aquella persona de qui pugui presumir aquesta condició, per exemple mitjançant l'exercici efectiu de l'activitat.

En canvi, en aquells casos en què la sentència de desnonament resulti clara en els seus propis termes, o bé quan no consti l'existència de disputes entre particulars com a conseqüència de la titularitat de la llicència (per no reivindicar la mateixa l'inquilí desnonat), a parer de qui subscriu és possible acollir-se a la doctrina esmentada a l'apartat anterior i considerar que la titularitat de l'activitat correspon a qui tingui la possessió de l'immoble, tot fent a aquest titular els advertiments oportuns en el sentit que aquesta decisió administrativa no pressuposa l'adquisició de cap dret a efectes civils o mercantils.

Cal valorar aquí criteris d'eficiència en l'actuació administrativa i el principi d'intervenció en les activitats dels particulars establert a l'article 4.1 Llei 40/2015<sup>12</sup> per tal d'arribar a la conclusió que l'exigència del consentiment del titular anterior, en aquells casos en què aquest no reivindica cap títol sobre l'activitat i possiblement sigui de difícil localització per als titulars actuals, suposa un requisit excessiu per a la legalització d'una activitat que de fet disposa de llicència.

Aquesta opció, d'altra banda, permet la continuïtat d'una activitat que podrà retornar en qualsevol moment a la titularitat de la persona que determini la jurisdicció civil si els seus òrgans declaren que així pertoca; i de fet l'òrgan gestor manté la potestat de no inscriure posteriors transmissions de la llicència des del moment en què li consti l'existència de disputes al respecte de la seva titularitat en l'àmbit de la jurisdicció civil, tal i com hem esmentat en l'apartat corresponent. No es perjudicaria, per tant, cap dret sobre el presumpte titular desnonat ni es generaria cap situació que pugui donar lloc a responsabilitats municipals en cas

---

<sup>11</sup> Considerem que aquest tràmit procediria, per exemple, si a criteri de l'òrgan gestor els termes de la sentència aportada per justificar la transmissió de la llicència no són prou clars.

<sup>12</sup> Segons aquest article, "les Administracions Públiques que [...] exigeixin el compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat, hauran d'aplicar el principi de proporcionalitat i triar la mesura menys restrictiva, motivar la seva necessitat per a la protecció de l'interès públic així com justificar la seva adequació per assolir les finalitats perseguides..."



d'una eventual sentència declarativa dels seus drets, que es podria executar mitjançant la corresponent inscripció de la transmissió a qui la sentència declari com a legítim titular de l'activitat.

Aquests criteris es poden aplicar a altres casos diferents als desnonaments, assimilables pel fet de donar-se disputes privades al voltant de la titularitat de la llicència que calgui resoldre en seu jurisdiccional civil.

#### **i. Renúncia a la llicència**

En el present informe s'inclou un estudi de la renúncia<sup>13</sup> a la titularitat de les llicències donat que s'han detectat situacions en què, com a conseqüència de la "*condició de trasllat*" abans esmentada, s'ha adquirit la titularitat de llicències amb l'única finalitat de renunciar-hi per poder iniciar l'activitat en un altre establiment. Aquesta renúncia, si no han existit pactes previs entre les parts, dóna lloc a l'oposició del propietari de l'immoble, que veu com aquest disminueix la seva valoració patrimonial, i que per evitar-ho posa en dubte davant l'Ajuntament la condició de titular de la persona que ha renunciat a la llicència, o la impossibilitat de sol·licitar aquesta renúncia en virtut dels contractes signats entre ells. Aquestes situacions han donat lloc a una reflexió jurídica que, com es veurà, té una íntima connexió amb la resta de consideracions formulades al llarg d'aquest informe.

Així, i per al cas concret de les activitats incloses directament o supletòria a l'àmbit d'aplicació de la LEPAR, la renúncia per part del titular és una possibilitat explícitament reconeguda a l'article 37.1.b LEPAR. També la necessitat d'aplicar la "*condició de baixa de llicència*" prevista a l'article 14 del Pla d'usos de Ciutat Vella (BOPB 16/09/2013) ha donat lloc a una certa problemàtica, doncs per poder obtenir una llicència en un establiment determinat és necessari acreditar la renúncia a una llicència en un altre emplaçament.

La renúncia d'una llicència pot ser efectuada per qui acrediti ser-ne el titular, i només per aquesta persona, sense que l'Ajuntament hagi de pronunciar-se sobre relacions entre

---

<sup>13</sup> Tot i que existeixen sentències que consideren irrenunciabls les llicències donat el seu caràcter operatiu i que en alguns casos, fins i tot, afirmen que la seva caducitat no impedeix una posterior rehabilitació per part d'un nou posseïdor, si acredita el manteniment de les condicions de la llicència; entenem que no són directament aplicables al nostre àmbit territorial degut a la normativa catalana i també municipal aplicable (per exemple, sentència 2012/2006 TSJ Madrid de 28 de novembre (JUR 2007\275118), FD 3r).



particulars<sup>14</sup>. En aquest cas, però, es produeix una peculiaritat més respecte a tot allò que s'ha dit en apartats anteriors, i és que l'admissió d'una renúncia té conseqüències sobre l'operativitat de la llicència, a diferència de la seva simple transmissió. Per tant, i en cas d'acreditar-se que una actuació municipal no suficientment diligent hagi permès admetre la renúncia quan no era possible, es podrien generar responsabilitats municipals degudes tant al perjudici directament causat com a la consolidació de situacions de fet per aplicació del planejament urbanístic que doni lloc a perjudicis en terceres persones alienes a aquesta renúncia<sup>15</sup>.

D'acord amb el que preveu l'article 4 de la Llei 39/2015, es consideren interessades en el procediment administratiu totes aquelles persones que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que en el mateix s'hi adopti. Sembla evident que, per exemple, els propietaris o els titulars d'altres drets reals sobre l'immoble poden tenir aquesta consideració en cas d'extinció de la llicència (degut tant a la pèrdua de valoració que patiria l'immoble en el mercat, com a la possibilitat de què aquestes persones disposin de documentació que acrediti la impossibilitat de l'arrendatari de dur a terme aquesta revocació), i això justificaria que en casos de sol·licituds de renúncia a la llicència sigui convenient atorgar a aquestes persones el termini de vista i audiència previst a l'article 82 de la Llei 39/2015, sense que aquest tràmit impliqui reconèixer cap dret sobre la llicència esmentada per la seva simple condició de propietària.

L'objectiu del tràmit seria, exclusivament, donar a aquestes persones la possibilitat de manifestar l'existència d'eventuals drets sobre la possessió de l'immoble, sobre clàusules limitatives del dret de disposició de l'inquilí sobre la llicència, o qualsevol altra circumstància que considerin oportú aportar a l'expedient. A més, en posar en coneixement del propietari la intenció del titular de l'activitat de renunciar a la llicència sobre l'establiment, facilitarà la interposició dels procediments declaratius que els interessats estimin convenients davant la jurisdicció civil, i així afavorirà una més ràpida resolució de les discrepàncies relatives a la titularitat de la llicència o la potestat del titular per renunciar a la mateixa, pronunciaments civils que òbviament no correspon adoptar als òrgans municipals però que garanteixen una

---

<sup>14</sup> Tal i com preveu l'article 6.2 del Codi civil, les renunciacions a drets i obligacions (com poden ser els derivats de la titularitat de les llicències) "*solo serán válidas cuando no [...] perjudiquen a terceros*"; i per tant un òrgan judicial civil pot determinar bé la invalidesa de la renúncia efectuada, bé una indemnització econòmica per al propietari perjudicat.

<sup>15</sup> Seria el cas, per exemple, de l'atorgament d'una altra llicència com a conseqüència d'una renúncia posteriorment revocada, i la situació en què quedarien el titular d'aquesta altra llicència que ara esdevindria també revocable o cas de mantenir-se, el perjudici a l'interès general degut al manteniment d'una activitat en contra del planejament.



seguretat jurídica necessària tant en el tràfec mercantil de les llicències com, el que és més important, una eficaç tasca d'intervenció municipal en conèixer amb exactitud a qui correspon la titularitat de les activitats.

En casos així, òbviament i com s'ha dit reiteradament, la posició municipal no pot consistir en atorgar-se la funció d'òrgan jurisdiccional civil per dirimir les disputes entre els interessats compareguts a l'expedient. Si els elements aportats a l'expedient no permeten decidir que la condició de titular de la persona que pretén renunciar a la llicència ha estat degudament acreditada, si aquesta condició haurà de ser objecte d'un procediment declaratiu en l'àmbit civil, o si es poden generar perjudicis a tercers interessats, no procediria admetre la sol·licitud de renúncia fins que les persones interessades puguin acreditar el seu millor dret mitjançant resolucions judicials, contractes posteriors en què s'acrediti fefaentment la voluntat de les parts, etcètera.

#### **4. Conclusions**

A la vista de tot el que s'ha exposat, particularment la incertesa normativa i jurisprudencial existent al respecte, qui subscriu considera que cal resoldre els dubtes generats en procediments de transmissió o renúncia a llicències de manera casuística, en el marc dels criteris jurídics expressats en aquest informe. Aquests criteris, òbviament, podran variar en el futur, tant en funció d'eventuals canvis normatius com de l'evolució que pugui tenir la jurisprudència al respecte.

Destaquem, a tall de síntesi, els criteris jurídics següents:

- a. La naturalesa real de les llicències d'activitat les vincula ineludiblement a un immoble determinat i a les seves característiques físiques, instal·lacions, etcètera. Aquesta vinculació, però, no pressuposa ni que la seva titularitat depengui del propietari d'aquest immoble, ni tampoc que la persona que consti administrativament com a titular tingui necessàriament la potestat exclusiva sobre la seva transmissió o la seva revocació. Es tracta d'aspectes que han de ser resolts en el si del dret civil, especialment en cas de conflicte, doncs es deriven de relacions jurídiques entre particulars.
- b. La signatura del titular anterior de la llicència, quan no consti que la titularitat de l'activitat és objecte de disputa, acredita per sí mateixa la seva conformitat amb la transmissió i és suficient per admetre la mateixa; però la manca d'aquesta signatura no té per què impedir



la transmissió de la llicència sempre que es pugui acreditar per altres mitjans la subrogació del nou titular en els drets i obligacions derivats de l'exercici de l'activitat, en els termes que s'expressaran als punts següents.

- c. En els casos en què no consti la signatura del titular transmissent, l'òrgan gestor pot comprovar la documentació aportada a l'expedient per valorar si dels seus propis termes resulta fefaentment acreditada la transmissió de l'activitat. Aquesta valoració no pot comportar, però, una decisió que dirimeixi conflictes jurídics o fàctics entre particulars, i per tant davant de situacions dubtoses o de conflicte entre particulars l'òrgan gestor no pot admetre les comunicacions de transmissió presentades.
- d. L'efectiva possessió de l'establiment en condicions de dur a terme l'activitat objecte de la llicència permet acreditar la condició de titular de la mateixa, sempre que no consti l'existència de terceres persones interessades en reivindicar aquesta condició. En qualsevol cas, però, aquesta possessió determina que la persona que exerceixi l'activitat sigui considerada cotitular pel que fa a responsabilitats i obligacions derivades de l'exercici de la mateixa.
- e. En casos de desnonament de l'anterior titular de la llicència, procedirà l'admissió del canvi de titular si la documentació aportada pels interessats (sentències, etcètera) acredita fefaentment la transmissió de la llicència. També es podrà admetre la transmissió si s'acredita que el nou titular està exercint efectivament l'activitat, i no consta l'oposició de tercers al respecte (per compareixença de *motu proprio* o com a conseqüència d'un tràmit de vista i audiència, si l'òrgan gestor ha considerat oportú atorgar aquest tràmit per major seguretat jurídica).
- f. En qualsevol dels casos exposats, cal ser molt explícit per part dels òrgans gestors en els advertiments relatius als drets de tercers, i especificar quan es resolen les sol·licituds relatives a la titularitat de les llicències que la decisió administrativa adoptada no pressuposa cap pronunciament que pugui tenir efectes en litigis civils o mercantils vinculats a aquesta titularitat, els quals hauran de ser resolts davant la jurisdicció competent, atès que com s'ha dit anteriorment la intervenció municipal en cas de transmissió és de simple constatació o presa de raó de les transmissions prèviament perfeccionades en l'àmbit extra administratiu.
- g. La renúncia a la llicència només es pot adoptar per qui acrediti la condició de titular de la mateixa. En aquests casos, la tramitació de l'expedient haurà d'incorporar un tràmit de





vista i audiència a la persona propietària o altres titulars de drets reals sobre l'immoble i, si escau, a altres persones interessades (com seria el cas d'eventuals cotitulars de la llicència). En cas de no resultar fefaentment acreditada la condició de titular del sol·licitant o la seva potestat per renunciar a la llicència, l'òrgan gestor no podrà resoldre favorablement la sol·licitud de renúncia.

- h. En tots aquells casos en què no es resolgui favorablement l'admissió de les comunicacions de transmissió i consti l'exercici de l'activitat per persona diferent a la registrada com a titular de la llicència, l'òrgan gestor haurà de considerar de manera provisional com a cotitulars de la llicència, als efectes d'assumir les obligacions i responsabilitats derivades de l'activitat, tant a l'últim titular registrat com a la persona que s'acrediti que està exercint l'activitat en cada moment. Mentre es perllongui aquesta situació transitòria, no procedirà admetre renúncies a la llicència, ni transmissions que no estiguin emparades per una justificació suficient (justificació que pot consistir en un contracte entre ambdós cotitulars, o una resolució judicial prou explícita en aquest sentit, per exemple).
- i. Els òrgans gestors municipals no poden adoptar en cap cas pronunciaments destinats a dirimir discrepàncies jurídiques o fàctiques entre els particulars quan sigui necessari un pronunciament de fons sobre aspectes controvertits. Tampoc poden admetre transmissions de la titularitat si tenen constància de processos judicials declaratius en relació amb aquesta titularitat. En tots aquests casos s'establirà la situació de cotitularitat provisional abans esmentada, mentre no es resolguin els conflictes pendents al respecte de la titularitat de la llicència.

Vist i plau,

Xavier Silvestre i Castejon  
Lletrat consistorial

Manuel Mallo Gómez  
Director de l'Àrea de Règim Jurídic