

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XVIII

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1959

NUM. 107

## I. SECCION DOCTRINAL

### Las licencias en la legislación local

por

**RAFAEL ENTRENA CUESTA**

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad de Madrid

**SUMARIO:** I. *Introducción:* 1. Importancia de las licencias en la actualidad. 2. El problema terminológico. 3. Licencias de policía y licencias demaniales. 4. La legislación local en materia de licencias.—II. *Concepto y naturaleza jurídica de las licencias:* 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica.—III. *Clases:* 1. De otorgamiento reglado y de otorgamiento discrecional. 2. Transmisibles e intransmisibles. 3. Puras e impuras.—IV. *Procedimiento para otorgar las licencias:* 1. Licencias demaniales. 2. Licencias de policía.—V. *Efectos:* 1. Entre la Administración y los particulares. 2. Respecto de terceros.—VI. *Extinción:* 1. Por voluntad del titular de la licencia. 2. Por voluntad de la Administración.

#### I. INTRODUCCIÓN

1. Entre las distintas formas de actuación consentidas a las Corporaciones locales para conseguir sus finalidades, se encuentra tradicionalmente la de someter las actividades de los administrados, en determinadas ocasiones, al deber de obtener una licencia, sin el cumplimiento de cuyo requisito tales actividades deberán considerarse como ilícitas. Esta forma de actuación administrativa se encuentra en la actualidad extraordinariamente desarrollada, constituyendo, posiblemente, uno de los caminos más seguidos por los entes públicos en la persecución de los in-

tereses que tienen encomendados. Sin duda por ello la legislación local ha dedicado una particular atención a esta materia, reglamentándola mediante una serie de preceptos del mayor interés, no sólo por el rigor jurídico que luce en todos ellos, sino también por la trascendencia práctica de los mismos. Pese a esta circunstancia, no conocemos hasta el momento presente estudio alguno en que se haya reflexionado de forma unitaria sobre la ordenación que de materia tan importante en la actualidad han venido a establecer las normas que disciplinan la organización y comportamiento de los entes públicos menores de carácter territorial (1). Este vacío, es el que intentamos llenar con las páginas que siguen, pero antes de adentrarnos en nuestra empresa, parece conveniente realizar algunas precisiones al objeto de centrar el tema de que vamos a ocuparnos.

2. A) La primera cuestión a considerar, al referirse al tipo de actos administrativos sobre los que vamos a meditar, ha de ser forzosamente de índole terminológica. Tanto la doctrina, como el Derecho positivo, en efecto, vacilan en este punto, hablando unas veces de autorizaciones, otras de permisos, otras, en fin, de licencias. Incluso en ocasiones, se confunden los actos administrativos a que se refieren los tres vocablos expresados, con las concesiones. Pero prescindiendo ahora de esta confusión, intentamos subrayar, que no faltan tratadistas, tanto en nuestra patria como fuera de ella, que estimen debe asignarse un valor distinto a cada uno de los tres términos empleados, que, en consecuencia, evocarían otras tantas categorías jurídicas (2).

---

(1) Una vez ultimado este trabajo, ha aparecido la monografía de GONZÁLEZ BERENGUER sobre *La actividad de policía en la esfera municipal* (Madrid, 1959), cuyo capítulo V está dedicado al estudio de la licencia. Por los propios límites de esta monografía, sin embargo, no se refiere a las licencias demaniales, y, además, el tratamiento del tema se hace basándose, fundamentalmente, en la doctrina de nuestro Tribunal Supremo, durante los años 1950 a 1957.

(2) Así, recientemente, BENVENUTI, en *I limiti dello jus aedificandi e la natura giuridica della licenza edilizia*, sostiene que tal licencia no es una autorización, sino un acto intermedio entre ésta y la concesión, que propone llamar *consenso* (*Atti del secondo convegno di Diritto amministrativo in materia di licenza edilizia*,

Nosotros, en cambio, nos inclinamos por estimar que no existe base en nuestro ordenamiento jurídico para entender que con los términos autorización, permiso y licencia, se está aludiendo a diversas realidades jurídicas. Todas ellas representan el mismo tipo de actos administrativos y son objeto, en consecuencia, de idéntica reglamentación.

B) Si empleamos el término licencias, lo hacemos por dos tipos de razones: En primer lugar, por ser la terminología seguida predominantemente por los textos positivos que van a servir de base a nuestra investigación. En segundo lugar, porque no hemos visto nunca empleado dicho término, para aludir a un tipo de autorizaciones que desde este momento quedan excluidas del objeto de nuestra investigación. Dos grupos, en efecto, se establecen dentro del amplio campo de las autorizaciones: se sitúan de un lado las llamadas autorizaciones de fiscalización o tutela, que constituyen una forma de control preventivo ejercido por un ente público sobre los actos de organismos y entidades sometidas al mismo; de otra parte, se sitúan las autorizaciones demaniales y las de policía. Pues bien, nosotros no vamos a tratar en esta ocasión de los actos incluidos en el primero de los grupos que acabamos de recordar, respecto de los cuales en ningún caso se aplica el término *licencia*; nuestro estudio va a ceñirse a las autorizaciones demaniales y a las autorizaciones de policía.

3. Acabamos de referirnos a las licencias de policía y a las licencias demaniales o dominiales, según la expresión que parezca preferible. Esta referencia nos sitúa ante una segunda cuestión

---

Roma, 1957, págs. 25 y ss.). Contra esta postura ha reaccionado M. S. GIANNINI, al recensionar dicha publicación en la «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1957, 4, pág. 909. También considera las autorizaciones como distintas de las licencias SANDULLI, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1957, 4, pág. 790. Todo ello es muestra de la confusión existente en esta materia, que ha permitido afirmar a FRANCHINI que «no existe posiblemente ninguna categoría jurídica respecto de la cual haya existido y exista una mayor indeterminación acerca de los actos que deban ser incluidos dentro de la misma (*Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'Amministrazione e i privati*, Milán, 1957, pág. 5).

previa al tratamiento del tema que nos hemos propuesto investigar. Es la siguiente: ¿Son estas licencias susceptibles de un tratamiento unitario?, y, en el supuesto de que la respuesta sea afirmativa, ¿la posibilidad de tratamiento unitario implica una identidad de los principios porque se rigen? Vamos a tratar de dar respuesta a las preguntas formuladas.

A) El mismo enunciado que preside estas páginas está ya expresando nuestro sentir en relación con la primera de las cuestiones planteadas. Si vamos a tratar de las licencias en la legislación local, quiere decir que admitimos la existencia de una serie de rasgos comunes entre las demaniales y las de policía. Estos rasgos comunes son los que se dan en todo tipo de autorizaciones; responden a la propia técnica de estos actos administrativos: tanto en las licencias demaniales como en las de policía, la Administración prohíbe de forma general el ejercicio de una determinada actividad —un uso común especial del dominio público o una forma cualquiera de actuación—; mediante la licencia, se remueven los límites establecidos a las actividades de los particulares; finalmente, el destinatario de la autorización tenía con anterioridad al otorgamiento de aquélla, derecho a realizar la actividad que ahora va a ejercitar. En las páginas que siguen desarrollaremos estos puntos con mayor detenimiento.

B) Pero esta identidad de la técnica seguida en el caso de las licencias demaniales y en el de las de policía, no implica que sean los mismos en todo caso los principios, porque unas y otras se rigen:

a) Por lo pronto, es distinto el fundamento del establecimiento de la prohibición general que la licencia viene a remover.

1.º En el caso de las licencias demaniales, las Corporaciones locales pueden someter a previa licencia la actividad a que aquéllas se refieren por su condición de propietarias de los bienes sobre los que dicha actividad se va a realizar. La Administración es propietaria de los bienes que integran el dominio público y, en consecuencia, como todo dueño, podrá regular la forma en que el objeto de su propiedad ha de utilizarse (3).

(3) Sobre la naturaleza jurídica de la relación existente entre los bienes dema-

2.º En cambio, en el supuesto de las licencias de policía, el fundamento de la exigencia de las mismas no radica en la cualidad de propietario que tiene la Administración, concretamente las Corporaciones locales, de los bienes en que se ejercitaran las actividades para las que se exige el otorgamiento de una licencia, puesto que la mayoría de las veces tales actividades no se ejercitarán en bienes que pertenecen a la Administración, sino que corresponden al sujeto autorizado. En este caso el sometimiento a previa licencia se basa en la esencia misma de la potestad de policía de la Administración, como consecuencia de su potestad de imperio, y en virtud de la cual pueden emplearse las medidas conducentes a evitar cualquier tipo de alteración del orden público. El establecimiento de cada prohibición en concreto, se basa en la atribución específica a la Administración, a las Corporaciones locales, de competencia en la materia de que se trate: urbanismo, abastecimiento, moralidad, etc.

b) Esta diversidad de fundamento de la posibilidad de exigir una licencia para ejercitar una determinada actividad, impregna toda la regulación de las licencias demaniales y las licencias de policía, y en particular salta a un primer plano en cuanto al carácter reglado o discrecional del otorgamiento de ambas, a los límites a observar en el supuesto de las licencias discrecionales y a la posibilidad de revocación de uno y otro tipo de licencias. A lo largo de este estudio, nos cuidaremos de resaltar los distintos matices que en este sentido nos ofrece la legislación local, hasta ahora ignorados por los autores, de los que cabe deducir una serie de jugosas consecuencias en orden a toda la vida de estos actos administrativos.

4. Hora es ya de que nos refiramos a los textos legales que van a servir de base a nuestra investigación. Estos textos son: el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955.

---

niales y sus titulares, vid ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, IV, Milán, 1955, págs. 9 y ss., y ALESSI: *Sistema istituzionale di Diritto amministrativo*, Milán, 1953, págs. 391 y ss.

A) El Reglamento de Bienes, en su artículo 59, establece que en la utilización los bienes de dominio público se considerarán:

1.º Uso común, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos, de modo que el uso de uno no impida el de los demás interesados, y se estimará: *a)* general, cuando no concurren circunstancias singulares, y *b)* especial, si concurren circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso, o cualesquiera otras semejantes.

2.º Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.

3.º Uso normal, el que fuera conforme con el destino del dominio público a que afecta.

4.º Uso anormal, si no fuera conforme con dicho destino.

De acuerdo con estas premisas y tras establecer en el artículo 60 que el uso común general de los bienes de dominio público se ejerciera libremente, dispone en el artículo 61 que el uso especial normal de los bienes de dominio público, podrá sujetarse a licencia. Según el artículo 62, estarán sujetos a concesión administrativa, el uso privativo y el uso anormal de los bienes de dominio público. En el mismo artículo 61 se fijan los principios por que se ha de regir el otorgamiento y contenido de las licencias a que en el mismo se alude.

B) Pero es, sin duda, el título primero del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, donde se incluyen los preceptos más importantes en esta materia. En el preámbulo del Decreto por el que se aprueba, se afirma, que en él, «se recogen las conclusiones de la ciencia jurídica administrativa». Esta afirmación es rigurosamente exacta, tanto en lo que se refiere a la sistemática general que preside su articulado, como al contenido concreto de cada uno de sus preceptos.

Se parte de la distinción establecida por Jordana de Pozas, y que ha tenido un éxito poco común, no sólo entre los autores sino también, como se ve, en el Derecho positivo (4), entre po-

---

(4) Esta postura doctrinal ha sido recogida incluso en los principios funda-

licía, el fomento y los servicios públicos, como formas de actuación administrativa, dedicándose un título a cada una de ellas (5). En el título relativo a la policía administrativa, después de sentarse los principios generales en la materia, se enumeran las distintas formas, mediante las cuales pueden las Corporaciones locales intervenir en las actividades de sus administrados, y entre ellas, como no podía ser menos, figura en el apartado b) del artículo 5, el *sometimiento a previa licencia*. A continuación, se establece una reglamentación de esta forma de actos administrativos de un rigor jurídico que no hemos encontrado en ningún otro texto de nuestro Derecho ni del Derecho comparado.

Pasemos, pues, a estudiar esta reglamentación, pero antes vamos a considerar el concepto y naturaleza jurídica de las licencias.

## II. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

1. A) Entre las numerosas definiciones que la doctrina nos ofrece de las autorizaciones en general, nos parece la más aceptable, la establecida a principios de siglo por Donati. Entiende este autor por autorización, «una declaración de voluntad con la cual un sujeto o un órgano de la Administración pública permiten que otros sujetos ejerciten un derecho o poder propio, previa valoración de la oportunidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar» (6). Esta definición es aplicable tanto a las autorizaciones de fiscalización como a las de policía y a las demaniales. Puesto que nues-

---

mentales del Movimiento Nacional declarados por la Ley de 17 de mayo de 1958. El décimo de estos principios, en efecto, prescribe que la iniciativa privada deberá ser *estimulada* (fomento), *encauzada* (policía) y, en su caso, *suplida* (servicio público) por la acción del Estado.

(5) De acuerdo con las ideas de los redactores del proyecto de este Reglamento, se sustituye en el epígrafe del título I el término policía por el de intervencionismo. Vid. una crítica de esta orientación en nuestros *Apuntes de Derecho administrativo (Parte especial)*. Madrid, 1958-59, págs. 7 y ss.

(6) *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, «Archivio Giuridico», 1903, página 22.

tro estudio se ciñe a las dos últimas, vamos a proponer sendas definiciones de ambas, teniendo en cuenta las notas comunes existentes entre ellas y las diferencias que las separan.

B) a) Las licencias de policía podrían definirse como «una declaración de voluntad con la que un ente público permite a otro sujeto el ejercicio de un derecho del que ya era titular, previa valoración de la oportunidad de tal ejercicio en relación con la zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar».

b) La definición de la licencia demanial podría ser la siguiente: «una declaración de voluntad en virtud de la cual un ente público permite a otro sujeto que use de forma común y especial un bien que pertenece a aquél, previa valoración de la compatibilidad de dicho uso con los actos de afectación y apertura al uso público y la naturaleza del dominio de que se trate».

C) Vamos a desarrollar las definiciones propuestas.

a) 1.º El sujeto activo de las licencias de policía y las licencias demaniales será siempre un ente público, y en el caso de las que estamos estudiando habrá de ser, como es lógico, un ente público menor de carácter territorial.

2.º El destinatario de la autorización puede ser cualquier otro sujeto; no exigimos que se trate de un sujeto privado, porque cuando las Corporaciones locales establezcan como propietarios de un bien demanial o como titulares de las facultades de la función de policía en el ámbito territorial a que se extiende su competencia, la necesidad de obtener una licencia para ejercitar una determinada actividad, dicha prohibición afecta tanto a los sujetos privados como a los entes públicos que, por ende, si desean ejercitar la actividad prohibida, habrán de obtener la licencia que remueva las limitaciones previamente fijadas (7).

---

(7) Una excepción a la afirmación que realizamos en el texto, se encuentra en el artículo 167 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Según este precepto, cuando los actos que el artículo 165 sujeta a previa licencia se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento —a quien compete el otorgamiento de la licencia—, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los planes de ordenación, y en caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros.



b) En virtud de la licencia de policía, pueden los particulares ejercitar un derecho del que ya eran titular; igual ocurrirá como consecuencia de las licencias demaniales, puesto que los autores se muestran conformes en estimar que en todas las formas de uso común, es decir, en el general y en el especial, el usuario del dominio público no hace sino ejercitar un derecho público subjetivo del que ya es titular, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto del uso anormal o del uso privativo, que únicamente podrá efectuarse a través de la correspondiente concesión demanial (8).

c) Por último, existe un límite infranqueable en los dos tipos de licencia que estamos considerando. En las licencias de policía, la Administración habrá de velar por la tutela de aquella parte del orden público hacia cuya tutela se enderece la prohibición que la licencia viene a remover; si existe peligro de perturbación del orden público, no podrá otorgarse la licencia y, en el caso contrario, deberá efectuarse dicho otorgamiento. En cuanto a las licencias demaniales, no podrán ser otorgadas cuando dicho otorgamiento obstaculice el fin al cual se encuentra destinado el bien de que se trate; el uso especial podrá efectuarse en tanto en cuanto sea compatible con la afectación del bien en que haya de ejercitarse.

2. En la definición que acabamos de proponer se encuentra igualmente la naturaleza jurídica de las licencias demaniales y de policía.

A) Decimos que consisten en una declaración de voluntad de la Administración encaminada a producir un efecto jurídico concreto: mediante ella se remueven las limitaciones previamente establecidas al derecho de los particulares. Se trata, por tanto, de actos administrativos de carácter negocial y precisamente

---

(8) Cfr. ZANOBINI: *Corso...*, IV, cit., págs. 34 y 35, y ALESSI: *Sistema...*, cit., pág. 403. La naturaleza que asignamos a las licencias ha sido recientemente reconocida por nuestro Tribunal Supremo en la interesante sentencia de 5 de marzo de 1959, que declaró que «la concesión de una licencia es una autorización a un particular para realizar un acto que está permitido, y se exige para averiguar si se cumplen las condiciones requeridas».

de aquellos actos administrativos negociales que amplían la esfera jurídica del particular (9). Ello nos lleva a considerar la diferencia existente entre las licencias y los demás actos administrativos negociales que producen aquel efecto. Tales actos administrativos son la admisión, la aprobación, la concesión y la dispensa.

B) a) Mientras que, como hemos visto, el destinatario de las licencias era ya titular del derecho que podrá ejercitar mediante ésta, a través de la admisión se sitúa a la persona beneficiaria de la misma en un nuevo *status*, o, cuando menos, en una nueva posición de sujeción especial. El *admitido*, no tenía antes los derechos que ahora puede ejercitar; no tenía derecho a que la Administración realizase en favor suyo la actividad objeto de la relación jurídica de prestación que entre ambos se establece. Lo único a que tenía derecho era a que se dictase el acto de admisión. Si se quiere, como advierte Alessi, tendría el *derecho a tener derecho* a la prestación. Pero insistimos, sólo puede, hablando en rigor, reclamar la prestación de un servicio, una vez que ha sido admitido a él (10).

b) La aprobación es siempre posterior al acto aprobado, que constituye tan sólo una *condictio juris* de eficacia del mismo y, por tanto, podrá realizarse libremente sin necesidad de solicitar el previo otorgamiento de la autorización (11).

c) Mediante la concesión, como ha señalado a partir de Ranelletti la doctrina italiana, se verifica una transferencia de fa-

---

(9) El carácter negocial de las licencias puede ser puesto en duda en cuanto a las de otorgamiento reglado si, de acuerdo con algún sector de la doctrina moderna, se exige que la manifestación de voluntad que constituye el negocio jurídico sea una manifestación de voluntad autónoma (vid. BETTI: *Teoría general del negocio jurídico*, trad. esp., Madrid, págs. 51 y ss.). Tales licencias, entonces, tendrían el carácter de actos debidos (cfr. BRANCA: *Istituzioni di Diritto privato*, Bolonia, 1956, págs. 56 y 57). También GONZÁLEZ BERENGUER se ha opuesto a considerar como negocios jurídicos las referidas licencias, basándose en que la voluntad de su autor no determina el contenido del acto (*La actividad...*, cit., página 144).

(10) *I mezzi dell' azione amministrativa*, Bolonia, 1957, pág. 40.

(11) Cfr. ENTRENA CUESTA: *El acto administrativo complejo en la esfera local*, en esta REVISTA, núm. 95, págs. 604 y ss.

cultades de un ente público a un particular. Se amplía, por tanto, ciertamente la esfera de los particulares, pero ello se hace otorgándoles algo que originariamente correspondía a la Administración por su relación con el dominio público o servicio público. El particular no tenía ya la facultad que se le concede, que pertenecía con carácter exclusivo a la Administración, a diferencia, por tanto, de lo que ocurre en las licencias, mediante las cuales, únicamente se efectúa una remoción de límites impuestos al ejercicio de facultades que ya correspondían al destinatario de aquéllas (12).

d) Por último, mientras que la actividad sometida a previa licencia es en sí lícita y sólo a efectos de controlarla se prohíbe que se ejercite, aquélla, objeto de una dispensa, es en sí ilícita. Cuando se establece la prohibición con reserva de autorización, se piensa en que lo normal será que la autorización se otorgue. En cambio, cuando se prohíbe aquella actividad que en virtud de la dispensa va a poder ejercitarse, no se piensa en esta posibilidad de ejercicio, que tendrá un carácter excepcional. Mediante la dispensa al consentir una actividad excepcionalmente prohibida, se viene en sustancia a otorgar al destinatario un derecho que antes no tenía (13). La dispensa, concluyendo, permite en vía excepcional y particular a un individuo, que no siga el *iter* trazado e impuesto por la ley y seguido normalmente por todos los ciudadanos (14).

### III. CLASES

1. Posiblemente, las más importantes clasificaciones que procede establecer de las licencias son las siguientes: atendiendo al carácter reglado o discrecional de su otorgamiento, cabe distinguirse entre licencias de otorgamiento reglado y de otorga-

---

(12) Vid. RANELLETTI: *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni*, «Giurisprudenza Italiana», 1894, IV, págs. 7 y ss.

(13) Vid. SANDULLI: *Notazioni...*, cit., págs. 797 y 798.

(14) En este sentido, FRANCHINI: *Le autorizzazioni...*, cit., págs. 32 y 33.

miento discrecional; desde el punto de vista de su transmisibilidad, las licencias son transmisibles e intransmisibles; en atención a su contenido debe distinguirse entre autorizaciones puras e impuras. En este apartado vamos a tratar de la primera de las clasificaciones aludidas.

A) Son licencias de otorgamiento reglado aquéllas en que la ley enumera los presupuestos de hecho necesarios para que se otorgue la autorización, dándose los cuales la Administración queda vinculada a efectuar dicho otorgamiento. En las licencias de otorgamiento discrecional, en cambio, dispone la Administración de amplias facultades discrecionales en cuanto al otorgamiento de aquéllas en relación con la naturaleza de la actividad que pretende desarrollarse o con las condiciones del solicitante.

B) La distinción que acabamos de establecer es de capital importancia no sólo en cuanto al otorgamiento, sino también en cuanto a los términos en que las licencias pueden otorgarse.

En efecto, si el otorgamiento de la licencia es reglado, la Administración, una vez que concurren las circunstancias exigidas por la ley, deberá resolver la solicitud del particular en sentido positivo; mientras que tendría necesariamente que denegar la licencia cuando no se den dichas circunstancias. En cambio, en las de otorgamiento discrecional, como ya hemos señalado, la Administración podrá valorar las circunstancias que concurren, y resolver conforme estime conveniente.

Pero de aquí derivan otras consecuencias. En las licencias de otorgamiento reglado, como acabamos de señalar, la Administración sólo podrá decir sí, si concurren las circunstancias que la ley prescribe, o no, si no concurren estas circunstancias. En cambio, en las de otorgamiento discrecional, la Administración dispondrá de otras alternativas. No sólo podrá decir sí o no, sino que tendrá facultades también para otorgar las licencias, pero estableciendo condiciones —empleando aquí la palabra condición en sentido amplio—, al ejercicio de la actividad autorizada. Podrá pensarse, en efecto, que dicho ejercicio sin el mantenimiento de alguna limitación resultaría nocivo para el orden

público, o contrario a la naturaleza del dominio público, y entonces en vez de denegar la licencia solicitada, la Administración puede otorgarla, pero fijando algunas condiciones, términos o modos al ejercicio de la actividad de que se trata (15).

C) Estos principios resultan plenamente aplicables en las licencias de las Corporaciones locales.

a) Así, ha declarado nuestro Tribunal Supremo en sentencia de 31 de octubre de 1958 que, «según ha establecido reiteradamente la jurisprudencia..., el otorgamiento de licencias municipales para obras y construcciones en terrenos privados, no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración, en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales del particular se ajusta a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público, en los aspectos urbanístico, higiénico, ornamental y otros de clara relación con el bien general; disposiciones —entre las que destaca, en primer término, las respectivas ordenanzas municipales—, a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias a que tales disposiciones se opongan y de tener que conceder, las que a las mismas se acomoden». En el mismo sentido, el Tribunal Supremo declaró en sentencia de 14 de marzo de 1959 que «mientras subsista la prohibición en un precepto obligatorio, ha de atenerse inexcusablemente a él la Corporación municipal cuando conceda o deniegue las licencias que se le pidan».

Por esta razón, la sentencia de 6 de noviembre de 1958 declaraba que un Alcalde obró rectamente al denegar la licencia solicitada para realizar una construcción que no se ajustaba al plan de ordenación urbana previamente aprobado e, inversamente, por la sentencia de 25 de junio del mismo año, se anuló el acuerdo municipal en virtud del cual se autorizó en zona urbana «una industria a la que en verdad corresponde el calificativo de incómoda, sin haberse adoptado ninguna medida, a fin

---

(15) Cfr. MAYER: *Derecho administrativo alemán*, II, Buenos Aires, 1950, páginas 59 y ss., y LUCIFREDI: *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milán, 1941, págs. 77 y ss.

de intentar evitar que perdure tal carácter y sin garantía de que se logre». En todos estos casos, nos encontramos con ejemplos de licencias de otorgamiento reglado. Existen unas normas fijas a las que deberá someterse la Administración y si no se dan los presupuestos que en ellas se establecen, se encontrará obligada a denegarlas en virtud de su obligación de velar por el orden público, tutelado por las normas de que se trata. Lo contrario ocurrirá si se dan los supuestos contemplados por las normas.

b) En materia de licencias demaniales, en cambio, pensamos que la regla será la discrecionalidad, en virtud del fundamento, páginas atrás señalado, del sometimiento a previa licencia en este caso. La Administración podrá examinar la oportunidad del otorgamiento de las licencias, lo que no quiere decir, naturalmente, que no disponga de límites en el momento de efectuarlo.

D) Acabamos de hablar de la existencia de límites en cuanto al otorgamiento discrecional de las licencias demaniales y las licencias de policía. La discrecionalidad, en efecto, no es una nota que pueda predicarse de los actos administrativos *in totu*; en los actos administrativos discrecionales existen, junto a los aspectos que tienen aquel carácter, otros que se encuentran reglados. Por lo pronto, en el supuesto de actividades discrecionales, la Administración puede estar libre en todo menos en la elección de los fines que persigue, que son fijados en cada caso por el ordenamiento jurídico. Actividad discrecional no es igual que actividad arbitraria. La potestad que se ejercita deberá encaminarse a los fines determinantes de su atribución al sujeto titular de la misma (16).

---

(16) Vid. M. S. GIANNINI: *Lezioni di Diritto amministrativo*. Milán, 1950, páginas 93 y ss. En este sentido es de recordar la definición que de la desviación de poder nos ofrece la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, a tenor de cuyo artículo 83, número 3, «constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el Ordenamiento jurídico». Debe considerarse como fundamental en esta materia la sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 9 de junio de 1959 —ponente señor Fernández Hernando—, según la cual la actividad administrativa «ha de

Pero además, existen otra serie de límites que derivan de la propia naturaleza de los actos administrativos que estamos estudiando. Vamos a considerar estos extremos en cuanto a las licencias demaniales y en cuanto a las licencias de policía.

a) El propio Reglamento de Bienes, se ha cuidado de fijar un límite insalvable en el otorgamiento de las licencias demaniales: estas licencias habrán de ajustarse «a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general». Dejando a un lado la referencia a los preceptos de carácter general, al exigirse que las licencias se ajusten a los otros extremos citados, no se hace sino aplicar aquí una vez más «las técnicas jurídicas depuradas y modernas», que nos dice el preámbulo del Reglamento de Bienes, que se han seguido en su redacción. La doctrina exige, en efecto, que el uso que los particulares hagan de los bienes demaniales, sea en todo momento compatible con la naturaleza y la afectación de los mismos, y sólo cuando esta compatibilidad se dé, podrá otorgarse una licencia para que dicho uso se verifique (17).

Además de los límites señalados, que en definitiva actúan en sentido negativo, es decir, para impedir el otorgamiento de las licencias, existe otro límite, que vamos a ver inmediatamente; se fija de forma expresa en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y que creemos es también aplicable en el supuesto de las licencias demaniales, por tratarse de un principio general del Derecho administrativo y también del resto del ordenamiento jurídico: es el límite del principio de igualdad ante la ley.

---

reputarse orientada siempre a la promoción del interés público y sometida a un sistema de normas legales que constituye no sólo límite exterior infranqueable, sino también dictado ético-jurídico externo, tendente a moralizar la acción administrativa, vinculándola estrechamente al bien común». Más adelante se añade que «en la rectitud y adecuación de fines ha de buscarse el requisito más íntimo y esencial para la eficacia jurídica del acto y, en definitiva, el principio legitimador del obrar de la Administración en el Estado de Derecho.

(17) Cfr. LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, París, 1957, páginas 753 y ss.

Finalmente, más que como límite, puede considerarse como presupuesto del otorgamiento de la licencia, el previo establecimiento, por vía general, de la prohibición que mediante aquella se va a remover. Es necesario un reglamento previo —el reglamento *péalable* de que habla la doctrina francesa— en el que de forma general y obligatoria, se prohíba para el futuro una determinada forma de utilización de los bienes demaniales, bien que advirtiendo la posibilidad de que dicha utilización se efectúe una vez comprobada la compatibilidad de la misma con la naturaleza del dominio de que se trate.

b) En cuanto a las licencias de policía, los límites de la discrecionalidad, cuando ésta se da, son más precisos y derivan también de la propia naturaleza de este tipo de actividad. Tales límites son unas veces comunes a las demás potestades administrativas y otras específicos de la potestad de policía:

a') Entre los primeros debe citarse el de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, que se reconoce de forma expresa en el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

b') Entre los segundos, adquieren especial relieve los que siguen:

1.º Por muy amplia que sea la discrecionalidad de las facultades otorgadas a la Administración, en el ejercicio de las mismas, deberán perseguirse en todo caso las finalidades que determinaron su otorgamiento; la potestad discrecional, lo hemos dicho, puede ser libre en todo, menos en los fines que persigue, y si se otorga a una Corporación local la potestad de otorgar licencias exclusivamente en aquellos casos que lo juzga oportuno, esta oportunidad deberá medirse en relación con los fines señalados al establecerla.

Esta exigencia, que había sido fijada ya por la doctrina, se recoge de forma expresa en el artículo 4.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, según el cual, la competencia atribuida a dichas Corporaciones, para intervenir las actividades de sus administrados, se ejercerán mediante la concurrencia de los motivos que la fundamentan y precisamente para los fines que la determinen.



También nuestro Tribunal Supremo ha sentado en la interesantísima sentencia de 9 de febrero de 1959, de la que fué ponente el señor Cordero de Torres, este principio, cuando declaró que la sentencia recurrida, al estimar que «a falta de ordenanza regulatoria de la concesión de licencia para construir miradores con vuelo y proyección sobre la vía pública, ha de entenderse su otorgamiento facultativo por parte del Ayuntamiento y su denegación no susceptible de lesionar derechos del interesado..., confunde la indudable competencia municipal en la materia, con la absoluta discrecionalidad en el ejercicio de las facultades municipales, que deben rechazarse, ya que se trata de materias regladas por preceptos que condicionan el criterio que debe inspirar la decisión del Ayuntamiento, cual es el de la defensa y mejor gestión de los intereses públicos y vecinales, armonizado con la observancia de los requisitos urbanísticos establecidos allende, cuyos límites la Corporación local no deben impedir arbitrariamente que los vecinos mejoren los inmuebles de la localidad, realizando obras que no pugnen con los preceptos e intereses que se han indicado; todo ello —añade— dentro del respeto al principio de igualdad consagrado en el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Entidades locales». Difícilmente podría encontrarse una consagración más precisa de los límites a que en todo caso se encuentra sometida la potestad de policía de las Corporaciones locales.

2.º Pero, aparte de los dos límites citados, que han de tenerse en cuenta en cualquier momento de la discrecionalidad administrativa, es decir, tanto en el *an habeatur* —presupuestos—, como en el *quo modo habeatur* —procedimiento a seguir— y en el *quid habeatur* —contenido de la resolución que se adopte—, existen otros límites de la potestad de policía propios de cada uno de estos tres momentos. Tales límites, son aplicables a las diversas manifestaciones de la potestad de policía; en el momento presente nos interesa destacar, de los diversos límites que se fijan a cada uno de los tres aspectos de la discrecionalidad que acabamos de citar, aquéllos de entre los que afectan al *quid habeatur*, que son aplicables a las licencias de

policía. Los que afectan al *an habeatur*, los veremos jugar al estudiar la extinción de las mismas, y los relativos al *quo modo habeatur*, es decir, la necesidad de que la Administración, en su actividad de policía, actúe mediante el establecimiento de limitaciones a los derechos de los particulares, sin suprimir tales derechos, juegan en el momento de elegir el sometimiento a previa licencia como medio para tutelar la parcela del orden público de que se trate, pero no en la fase en que ahora nos encontramos.

De acuerdo, pues, con lo expuesto, hay que señalar que entre los diversos límites que se fijan a la discrecionalidad de la potestad de policía en el *quid habeatur*, posiblemente el que más responde a la esencia misma de esta potestad es el de la proporcionalidad que ha de presidir todo su ejercicio. Esta idea supone en cuanto a las licencias, que las Corporaciones locales no pueden denegar su otorgamiento, si a través de las condiciones añadidas a la licencia que en su caso hubiera de otorgarse, puede evitarse aquella perturbación del orden público, cuyo temor impulsó en principio la denegación de la licencia solicitada (18).

Nuestro Derecho positivo, se ha hecho eco de la idea de la proporcionalidad al establecer en el número 2 del artículo 6.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que si fueran varios los actos de intervención admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. Creemos que este precepto debe aplicarse no sólo en cuanto a la elección entre los diversos medios, sino también en el momento de utilizar el medio de intervención previamente elegido. Es decir, jugará no sólo en el *quo modo habeatur*, sino también en el *quid habeatur*. La sentencia antes citada de 9 de febrero de 1959, recoge igualmente esta idea, cuando oponiéndose a la afirmación contenida en la sentencia anulada de que el mirador que se pretendía construir dificultaría las posibles obras de defensa contra avenidas, declara

---

(18) Vid. para un estudio de los límites de la potestad de policía, nuestros *Apuntes...*, cit., págs. 22 a 29.

que estas indicaciones «en todo caso pudieron salvaguardarse, condicionando la licencia pedida».

2. A) La segunda clasificación que decíamos había de tenerse en cuenta, es la que distingue entre autorizaciones transmisibles e intransmisibles. La regla general en esta materia, es de que son intransmisibles las autorizaciones *intuitu personae*, es decir, las que se otorgan en consideración a las circunstancias personales, mientras que las demás tienen el carácter de transmisibles (19). Estos principios, sin embargo, adquieren un desarrollo especial en lo que se refiere a las licencias de policía y a las licencias demaniales.

B) a) El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales establece en su artículo 13 unos principios que difieren de los tradicionalmente fijados por la doctrina y el Derecho positivo, expuestos en el párrafo anterior. El punto de partida, con arreglo a esta disposición, para averiguar si son transmisibles o intransmisibles las licencias de policía, es el del número limitado o ilimitado de las mismas. En el primer supuesto, si el número es limitado, las licencias son intransmisibles; en el supuesto contrario, si el número de licencias es ilimitado, hay que establecer a su vez la siguiente clasificación:

1.º Las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio, serán en todo caso transmisibles. Basta para ello que el antiguo y nuevo constructor o empresario lo comunique por escrito a la Corporación.

2.º Las relativas a actividades sobre bienes de dominio público, serán o no transmisibles, según se prevea reglamentariamente o, en su defecto, al otorgarlas.

3.º Igual principio se establece en cuanto a las licencias concernientes a la cualidad de un sujeto, es decir, a las licencias otorgadas *intuitu personae*. También en este caso, habrá que es-

---

(19) Cfr. GARRIDO FALLA: *Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*, «Revista de Administración Pública», núm. 28, pág. 28.

tar a lo que establezcan las normas vigentes, o lo que se prescriba en el momento del otorgamiento.

b) La transmisibilidad de las licencias demaniales, se regula en el número 3 del artículo 61.

1.º También, con arreglo a este precepto, son en todo caso intransmisibles las licencias cuyo número estuviere limitado.

2.º Se asignan, sin embargo, igual carácter, siguiendo así las conclusiones generales de la doctrina en esta materia, y discrepando por tanto de la regulación que establece el Reglamento de Servicios, a las relativas a las cualidades personales de un sujeto, que no podrán ser transmitidas en ningún caso.

3.º Finalmente, las demás licencias demaniales serán o no transmisibles, según se prevea en las ordenanzas o reglamentos.

C) Resulta extraño la diversa regulación que de una misma cuestión se establece en el Reglamento de Bienes y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, promulgado con la escasa diferencia de veinte días.

Ello hace suponer que, posiblemente, los redactores del segundo de los Reglamentos citados, que es el posterior, no tuvieron en cuenta el régimen establecido en el Reglamento de Bienes, ya que no vemos razones que justifiquen las discrepancias de las regulaciones que en aquéllos se contienen. No parece, sin embargo, que esta discrepancia pueda interpretarse en el sentido de que el Reglamento de Servicios derogue al Reglamento de Bienes, puesto que se trata de disposiciones paralelas, que inciden sobre diversos tipos de situaciones y que por lo tanto continuarán rigiendo cada una en su esfera con arreglo a las normas que en el mismo se fijan.

3. La última de las clasificaciones que vamos a considerar es la que distingue entre licencias puras y las que no tienen este carácter.

A) Son licencias puras aquéllas que simplemente remueven los límites que se establecen por la prohibición general al ejercicio de un determinado derecho por parte de los particulares. En cambio, mediante las licencias que podemos calificar de impu-

ras, al mismo tiempo que se faculta al particular para el ejercicio de la actividad que antes le estaba prohibida, se establece alguna condición, se fija algún término o se señala algún modo al ejercicio de esta actividad (20).

B) a) Cuando a los elementos naturales de la licencia, se añade una condición, la eficacia de aquélla se hace depender de un suceso futuro e incierto. Esta doble exigencia, la necesidad de que el suceso de que se hace depender la eficacia de la licencia sea futuro e incierto, nos lleva a rechazar aquella postura doctrinal que, empleando en un sentido a todas luces impropio el término condición, pretende englobar dentro de las licencias condicionales, aquéllas en que se establece algún modo en el ejercicio de la actividad autorizada. La consecuencia de que se verifique la condición, será el comienzo de los efectos de la licencia si aquélla era suspensiva, o la cesación de los mismos, si es resolutoria.

Como hemos visto, la inclusión de condiciones al otorgarse las licencias, resulta aconsejable cuando de no fijarse tales condiciones, sería necesario denegar el otorgamiento de la licencia solicitada y ello en base a la idea de la proporcionalidad. Ahora bien, esta misma idea creemos que postula, vistas las consecuencias que derivan del incumplimiento de las condiciones en el caso de que sean suspensivas, que de no ser rigurosamente necesario el establecimiento de tales condiciones, se elijan otros modos de actuación —la proporcionalidad juega también en el *quo modo habeatur*—, en virtud de los cuales la Administración podrá valorar en cada caso las consecuencias de la actividad del particular contrarias al orden público o a la naturaleza del dominio público, con lo que se evitará que dicha actividad ocasione automáticamente, por la propia esencia de la condición, la extinción de la licencia otorgada (21).

b) Cuando la licencia está sujeta a término, se fija un plazo, una vez transcurrido el cual, comenzarán o cesarán sus efec-

---

(20) Vid. VIRGA: *La potestà di polizia*, Milán, 1954, págs. 126 y ss.

(21) En este sentido O. MAYER: *Derecho administrativo*, II, págs. 59 y ss.

tos. Lo normal en la materia que estamos desarrollando será que las licencias tengan duración indefinida —como advierte García de Enterría, el término «perpetuo» es equívoco en Derecho (22) e incluso la Ley se manifiesta en este sentido en ocasiones—.

Así el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales señala en el artículo 15, que las licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación, tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas. En cambio, establece que las referentes a actividades personales podrán limitarse a plazo determinado.

De lo que hemos expuesto hasta ahora, se desprende que el elemento accidental que con más frecuencia se incluirá en el acto autorizado será el de la carga. Mientras en el supuesto de la condición si se cumple el suceso futuro e incierto en que consiste, dejan de producir sus efectos las licencias sujetas a condición resolutoria, en el de la carga, en caso de incumplimiento, se derivará para el particular una sanción que unas veces será de carácter meramente represivo; otras se dirigirá a constreñir al autorizado al cumplimiento de la carga, y otras llegará incluso a que se retire la licencia otorgada. En todo caso, el incumplimiento de la carga no conduce necesariamente a la ineficacia de la licencia (23).

C) Junto a las clases de licencias estudiadas en este apartado, y desde el mismo punto de vista en que aquí las consideramos, hay que dedicar una especial atención a otro tipo de licencias de las que nos hemos ocupado detenidamente en otro lugar. En los momentos actuales, como consecuencia del fenómeno del intercambio de las técnicas administrativas, la Administración tiende a conseguir finalidades que tradicionalmente se lograron mediante la prestación de servicios públicos a través del empleo de medidas de policía. A tal fin, somete a previa licencia el desarrollo de una determinada actividad, y una vez que se remueven los límites fijados, exige que la actividad autorizada se ejercite con arreglo a los preceptos por ella estableci-

---

(22) *El dogma de la reversión de concesiones*, en *Dos estudios sobre la usucapción en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, págs. 89 y 90.

(23) Cfr. FRANCHINI: *Le autorizzazioni...*, cit., págs. 59 y 60.

dos. La consecuencia de ello, es que las licencias en cuestión no contienen ya condiciones, términos o modos, sino que colocan al particular destinatario de las mismas en una situación legal y reglamentaria. Podrán por tanto considerarse como licencias puras, puesto que en principio su efecto consiste exclusivamente en remover los límites que previamente se habían establecido; pero una vez removidos tales límites, al ejercitar el particular las facultades que ya le correspondían, deberá observar cuantas obligaciones se contengan en las normas que disciplinan la actividad que vaya a desarrollar; obligaciones que, por lo demás, podrán ser alteradas por la Administración en cualquier momento, puesto que no son consecuencia de un contrato estipulado entre la Administración y los particulares, sino que se contienen en un acto regla que se aplica al particular, colocado en virtud de la autorización en una situación legal y reglamentaria. La autorización, desde este punto de vista, actúa como acto condicional (24).

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales da pie para que tales Corporaciones puedan utilizar como forma de intervención en la actividad de los administrados el tipo de licencias de que nos estamos ocupando. El número 4 de su ar-

---

(24) El empleo de este tipo de autorizaciones constituye posiblemente uno de los rasgos característicos de la actuación administrativa en nuestros días. A través de ellas se consigue la satisfacción de necesidades colectivas sin necesidad de convertirlas en públicas y tener que recurrir, en consecuencia, a técnicas de servicio público. Nos encontramos, pues, como hemos subrayado en otra ocasión, ante una muestra del intercambio de las técnicas en Derecho administrativo: mediante técnicas de policía se consiguen finalidades tradicionalmente conseguidas con técnicas de servicio público. Esta circunstancia, sin embargo, no implica una confusión de tales autorizaciones con las concesiones de servicio público. Puesto que, a diferencia de lo que ocurre con las concesiones de servicios públicos, en el caso que consideramos no existe ningún contrato que haya servido de base al otorgamiento de la autorización, no entrarán en juego en cuanto al destinatario de ésta los principios propios de los contratos administrativos. En su virtud, dicho destinatario podrá en cualquier momento liberarse de la obligación de prestar el servicio privado de que se trate, que en su caso se establezca en las normas que lo disciplinan mediante una simple renuncia de la licencia que le había situado bajo la órbita de aquéllas, e, inversamente, estará desprovisto de las garantías de que disponen quienes celebran contratos administrativos; en particular, del derecho al mante-

título 1.º, en efecto, establece que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa. Y según el artículo 17, en la reglamentación de los servicios privados prestados al público a que se refiere el número 4 del artículo 1.º, corresponderá a las Corporaciones locales, otorgar la autorización, aprobar las tarifas del servicio, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación, las garantías del interés público y las sanciones aplicables en caso de infracción, así como los supuestos en que procediere revocar la autorización (25).

#### IV. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LAS LICENCIAS

Al estudiar el procedimiento para otorgar las licencias, conviene distinguir entre las demaniales y las de policía.

1. El Reglamento de Bienes se limita a establecer en este punto que las licencias se otorgarán directamente, salvo que por cualquier circunstancia se limitare el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación, y si no fuera posible, porque todos los autorizados hubieran de reunir las mismas condiciones, mediante sorteo. Este precepto es aplicable según el número 2 del artículo 17 del Reglamento de Servicios, en el caso de las licencias últimamente estudiadas, mediante las cuales se faculta al particular para prestar un servicio privado de interés público.

---

nimiento de la ecuación financiera, que se reconoce en el número 2 del artículo 27 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (vid. el estudio de un supuesto de empleo de las autorizaciones a que nos estamos refiriendo en nuestro trabajo *El servicio de taxis*, «Revista de Administración Pública», número 27, páginas 29 a 61).

(25) Una crítica de los preceptos citados, en nuestro estudio sobre *El servicio de taxis*, cit., págs. 35 y ss.



Las normas que acabamos de exponer deberán integrarse con las generales que se contienen en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, por lo que el procedimiento a seguir será el que se establece en el título IV del mismo, si bien teniendo en cuenta que en virtud del artículo 270, en el caso de que las licencias se otorguen mediante licitación, la entrega y recepción de los pliegos de proposiciones y sus documentos complementarios, se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento de Contratación de las Entidades locales de 9 de enero de 1953.

2. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales ha cuidado de establecer una detallada regulación del procedimiento para otorgar las licencias de policía. Dicho procedimiento, que se regula en el artículo 9.º, se aplicará «cuando no exista otro especialmente ordenado por disposición de superior o igual jerarquía». Vamos a estudiar su iniciación, tramitación y resolución.

A) Las solicitudes de licencias se presentarán en el Registro general de las Corporaciones, y si se refirieran a ejecución de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los organismos que hubieran de informar la petición.

B) En el plazo de cinco días siguientes a la fecha del Registro, se remitirán los duplicados a cada uno de los aludidos organismos.

Los informes de éstos deberán de remitirse a las Corporaciones diez días antes, al menos, de la fecha en que termine el plazo a que posteriormente nos referiremos, transcurrido el cual se considerará informada favorablemente la solicitud.

Si resultaren deficiencias subsanables, se notificarán al peticionario antes de expirar el plazo a que en seguida vamos a aludir, para que dentro de los quince días pueda subsanarlas.

a) El Reglamento de Servicios fija unos plazos, dentro de

los cuales deberá otorgarse o denegarse las licencias y que varían según la clase de éstas:

1.º Las licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelación de solares para los que exista aprobado plan de urbanismo, obras o instalaciones industriales menores, apertura de pequeños establecimientos, habrán de otorgarse o denegarse en el plazo de un mes.

2.º Las de nuevas construcciones o reforma de edificios o industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y en general grandes establecimientos, en el de dos. Estos plazos se contarán desde la fecha en que la solicitud hubiera ingresado en el Registro general y su cómputo quedará suspendido durante los quince días que antes hemos visto disponía el peticionario para subsanar las deficiencias que en su caso existieran en la documentación presentada.

b) Las consecuencias que derivan del transcurso de estos plazos sin que se adopte el oportuno acuerdo, varían también en razón de la naturaleza de la licencia solicitada.

a') 1.º El peticionario de licencia de parcelación en el supuesto expresado, construcción de inmuebles o modificación de la estructura de los mismos, implantación de nuevas industrias o reformas mayores de las existentes, podrá acudir a la Comisión Provincial de Urbanismo donde existiera constituida o, en su defecto, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y, si en el plazo de un mes no se notificare al interesado acuerdo expreso, quedará otorgada la licencia por silencio administrativo (26).

2.º Si la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimonial, se entenderá denegada por silencio administrativo; y

---

(26) Nuestro Tribunal Supremo ha declarado refiriéndose a una de las licencias incluidas en este grupo, que «no es posible entender concedida la licencia solicitada por silencio administrativo, ya que para que éste pueda adquirir tal valor otorgante, era preciso haber acudido previamente ante la Comisión Provincial de Urbanismo, o, en su defecto, ante la de Servicios Técnicos, como el mismo precepto expresa, y como en el caso de autos no se hizo, es obligado entenderla denegada» (Sentencia de la Sala 4.ª de 1 de abril de 1959).

3.º Si la licencia instada se refiere a obras o instalaciones menores, apertura de toda clase de establecimientos y en general a cualquier otro objeto no comprendido en los dos apartados precedentes, se entenderá otorgada por silencio administrativo.

b') Los preceptos que acabamos de citar acerca de la interpretación del silencio administrativo en materia de licencias en la esfera local, como se ve, supone, en ocasiones, una quiebra de los principios generales en esta materia: frente al principio general del valor negativo del silencio de la Administración, el Reglamento de Servicios establece la regla inversa. El silencio en este terreno se interpreta en sentido positivo. Esta regla sólo quiebra en una ocasión: cuando la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales. Tales peculiaridades nos fuerza a plantearnos dos problemas: en primer lugar, el de la razón de la inversión de los términos en que tradicionalmente se resuelve el problema del silencio de la Administración y, en segundo lugar, la causa de la excepción antes apuntada, es decir, de la vuelta a la regla general (27).

---

(27) Antes de continuar adelante, conviene que hagamos dos críticas a la redacción del apartado b) del número 7.º del artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, ya citado, según el cual «si la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales, se entenderá denegada por silencio administrativo». En primer lugar, sobre la alusión a las actividades que se realicen en la vía pública, puesto que estas no constituyen sino una especie de las que se efectúan en bienes de dominio público; dada la fórmula del precepto transcrito, parece como si la vía pública fuese un *tertium genus* entre los bienes de dominio público y los patrimoniales, lo que carece de toda base doctrinal o jurídico-positiva. Pero es más grave, sin duda, la segunda de las observaciones a formular: junto a las licencias que se refieren a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público, se sitúan las relativas a actividades en *bienes patrimoniales*. Ahora bien, los actos jurídicos a través de los cuales permita la Administración a los particulares que desarrollen una actividad en los bienes patrimoniales, independientemente de las palabras que se empleen al dictarlos, no pueden considerarse como *licencias*, empleando el término en sentido riguroso; es decir, como actos administrativos que reúnan las notas que de aquellas venimos predicando. Y ello, por lo pronto, porque nadie tiene derecho a penetrar en los bienes patrimoniales —salvo el caso, naturalmente, de los comunales, en los que hay que suponer no se está pensando—, y, además, sobre todo, porque la utilización de los referidos bienes patrimoniales está sometida al Derecho

1.º Para resolver ambas cuestiones es necesario remontarnos a la esencia misma de la doctrina del silencio administrativo. Cuando la Administración no actúa, el Derecho administrativo da un valor negativo a este silencio, porque en caso contrario, por la simple negligencia de un funcionario, en ocasiones se convertiría, como ha señalado la doctrina, el administrado en administrador, puesto que se le atribuirían funciones que originariamente pertenecían a la Administración (28). Ahora bien, estas razones no son aplicables en el supuesto de licencias de policía. Como hemos tenido buen cuidado de resaltar en las páginas anteriores, por medio de tales licencias, no se le confiere al particular algo que previamente perteneciera a la Administración, sino que simplemente se le faculta para el ejercicio de un derecho del que ya era titular. Quiere decir entonces que, en el supuesto de que el silencio se interprete en sentido positivo, no entra en juego el razonamiento que acabamos de exponer, puesto que aquí no se convierte el administrado en administrador, ya que el derecho que va a poder ejercitar por esta interpretación positiva del silencio, le corresponde antes a él y no a la Administración. Es aquí donde se encuentra, por tanto, la explicación que estamos buscando.

2.º Pero, ¿cómo se explica la excepción a esta excepción, es decir, la vuelta a la regla general en materia de silencio administrativo? ¿Por qué cuando se trata de licencias que se refieren a actividades en bienes de dominio público se entenderán denegadas por silencio administrativo? Para responder a estas preguntas basta con aplicar los mismos principios aludidos en el párrafo anterior. Si el silencio se interpretase en sentido posi-

---

privado, con la salvedad de los artículos 75 y siguientes del Reglamento de Bienes, por lo que tendrán aquel carácter los actos de la Administración, siempre que no se trate de actos separables, que faculden para efectuar dicha utilización (cfr. nuestros *Apuntes...*, cit., págs. 424 y ss.). Dicho de otra forma: no puede hablarse de licencias que se refieren a actividades en bienes patrimoniales, porque tales licencias no existen.

(28) Cfr. GARRIDO FALLA: *La llamada doctrina del silencio administrativo*. «Revista de Administración Pública», núm. 16, págs. 85 y ss., y *El silencio administrativo en la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, en esta REVISTA, núm. 91, págs. 54 y ss.

tivo, saltarían a un primer plano los inconvenientes que han determinado la asignación de un valor negativo a la inactividad de la Administración. Estas licencias se refieren al ejercicio de un derecho que ciertamente correspondía al particular, como ocurre en todas las actividades que pueden ejercitarse mediante licencia; pero no cabe duda que este derecho va a ejercitarse en algo que pertenece a la Administración. La semejanza desde este punto de vista entre las licencias que nos ocupan y las concesiones y licencias demaniales, son evidentes. Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico sólo atribuye un valor positivo al silencio en materia de otorgamiento de autorizaciones demaniales y a las concesiones de esta misma naturaleza, cuando la Administración carece de facultades discrecionales en cuanto a las mismas, es decir, cuando el otorgamiento de autorizaciones demaniales y de las concesiones demaniales, habría de efectuarse necesariamente una vez que se soliciten. Tal ocurre según el artículo 120 de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, en cuanto a los permisos de investigación, y con arreglo al artículo 27 de la Ley sobre Régimen Jurídico de las Investigaciones y Explotaciones de los Hidrocarburos de 26 de diciembre de 1958, en el caso de las concesiones de explotación a que tienen derecho quienes siendo titulares de permisos de investigación, descubren la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales (29). Salvo en estos supuestos, siempre que se solicite una autorización —permiso o licencia—, o una concesión demanial, se entenderá denegada por silencio administrativo.

## V. EFECTOS

Los efectos de las licencias debemos considerarlos desde dos ángulos distintos: habremos de referirnos, en primer lugar, a los efectos que se producen entre la Administración y los particu-

---

(29) Vid. sobre esta materia, ENTRENA CUESTA: *El dominio público de los hidrocarburos*, «Revista de Administración Pública», núm. 29.

lares, para considerar seguidamente los efectos de las licencias respecto de terceros.

1. A) a) El efecto principal, tanto de las licencias de policía como de las licencias demaniales, como ya sabemos, es la remoción del límite previamente establecido al ejercicio de un derecho del particular. A través de la licencia se remueve este límite y puede el particular en consecuencia ejercitar el derecho a que se refiere. Dicho ejercicio se verificará libremente o sometándose a las condiciones, términos y modos que en su caso se establezcan.

b) Por otra parte, en el caso de las licencias que facultan para la prestación de servicios privados de interés público, ya sabemos que como consecuencia del otorgamiento de las mismas se coloca al particular en una situación legal y reglamentaria. El destinatario de tales licencias tendrá, por tanto, en cada momento, los derechos y obligaciones que se establezcan en este ordenamiento jurídico de carácter seccional, al que se encuentran sometidos, y entre tales obligaciones figurará frecuentemente la de prestar obligatoriamente el servicio, durante el número de horas y con las modalidades que se establezcan en las normas vigentes (30).

B) En cuanto a la Administración, deberá *reconocer y respetar* la situación creada por la licencia, según se desprende de los principios generales en cuanto a los efectos de los actos administrativos y ha reconocido nuestro Tribunal Supremo en doctrina sentada, entre otras, por las sentencias 18 de marzo de 1953, a 4 de octubre y 3 de diciembre de 1954, y 5 de marzo de 1959. Todo ello, sin perjuicio de cuanto diremos en el apartado siguiente.

2. En lo que se refiere a los efectos de las licencias respecto de terceros, rige el principio general de que se considera otor-

---

(30) Sobre el concepto de ordenamiento jurídico de carácter seccional, vid. nuestro trabajo sobre *El servicio de taxis*, cit., pág. 53 y bibliografía allí citada.

gada, salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros. Así se establece expresamente en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en cuanto a las licencias de policía, en el cual se añade que tales licencias no podrán ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil o penal en la que hubieran incurrido los beneficiarios en el ejercicio de su actividad.

## VI. EXTINCIÓN

Las licencias se extinguen como consecuencia de la voluntad de su destinatario o de la Administración.

1. Los derechos que pueden ejercitarse en virtud de las licencias, como todos los derechos, a tenor del artículo 4 del Código civil, son renunciables. Esta renuncia determinará, por lo pronto, la extinción de la licencia, y, además, en el caso de que se trate de licencias para la prestación de servicios privados de interés público, la exclusión del renunciante, del ordenamiento jurídico de carácter seccional a que antes se hallaba sometido, por lo que dejarán de afectarle los derechos y obligaciones que en el mismo se establezcan. Únicamente no puede renunciarse a licencia en el caso de que ésta se hubiese otorgado en virtud de un contrato estipulado entre la Administración y los particulares. En este supuesto, el destinatario de la licencia deberá cumplir con anterioridad a la renuncia, las obligaciones que para él derivan del contrato estipulado.

2. En cuanto a la extinción de las licencias, como consecuencia de la voluntad de la Administración, hay que distinguir entre caducidad, la anulación y la revocación de la licencia.

A) Los supuestos en que la Administración podrá declarar la caducidad de las licencias son los siguientes:

- a) Si transcurriera el plazo por el cual se hubieran otorgado.
- b) Si se cumpliera la condición resolutoria incluida en la

licencia o dejara de cumplirse la que tuviere carácter suspensivo. Tanto en éste como en el caso anterior, la Administración no sólo puede, sino que debe declarar la caducidad de las licencias, dada la naturaleza de los elementos de las mismas a que nos estamos refiriendo.

c) Finalmente, la Administración podrá declarar la caducidad de las licencias otorgadas, cuando así lo exigiese la gravedad del incumplimiento de las cargas fijadas en el momento de otorgarse, y con arreglo, en su caso, a la disposición que regule el ejercicio de la actividad de que se trate.

B) En cuanto a la anulación de las licencias, son plenamente aplicables los principios que en esta materia establece el Derecho vigente y que ha elaborado la doctrina jurídico-administrativa. El único precepto que en este sentido se contiene en la legislación local que está sirviendo de base a nuestro estudio, es el que se incluye en el número 2 del artículo 16, según el cual, pueden ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivos cuando resultaren otorgadas erróneamente. Esta anulación, según se establece en el número 3 del mismo artículo, comportará el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.

C) a) No parece oportuno entrar en este momento en la discusión acerca de las diferencias que median entre la anulación y la revocación. Nosotros empleamos aquí el término revocación en el sentido que hoy parece privar entre los autores, según el cual se da dicha figura cuando se elimina un acto administrativo por razón de *oportunidad*, es decir, por falta de adecuación entre los efectos del mismo y el interés público, a diferencia de lo que ocurre con la anulación, que se dicta por motivos de *legalidad*, o sea por una falta de adecuación entre los elementos del acto administrativo, alguno de los cuales está viciado, y el Derecho objetivo (31).

El problema que ahora vamos a tratar, es el de la posibilidad de revocación de las licencias. Dado que mediante tales ac-

---

(31) Cfr. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1958, págs. 505 y ss. y bibliografía allí citada.



tos administrativos se declaran derechos a favor de los particulares, dicha posibilidad deberá inicialmente resolverse en sentido negativo en base al principio general, según el cual, no son revocables los actos que producen tales efectos. La doctrina, sin embargo, ha mitigado las consecuencias de una rigurosa aplicación de este principio, estableciendo una serie de excepciones al mismo, y entre estas excepciones ocupan un lugar destacado las que se refieren a la materia que ahora estamos estudiando. Se habla de que las licencias son esencialmente revocables. Veamos la medida en que esto es exacto en cuanto a las licencias demaniales y en cuanto a las licencias de policía.

b) Nada nos dice en este sentido el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, pero parece propio de la naturaleza de las licencias demaniales y del fundamento de las mismas que se otorguen a precario, según ha señalado en numerosas ocasiones la jurisprudencia, puesto que la Administración no puede enajenar su derecho a ordenar los bienes demaniales de la forma más conveniente al interés público. Así la sentencia de 3 de mayo de 1958 declaró, refiriéndose al alcance de una licencia demanial, que «no se trata de algo perdurable que sin limitación pueda incorporarse al patrimonio privado del concesionario sino, al contrario, de aquello que en razón al interés público reviste carácter temporal y en todo momento se encuentra subordinado al criterio de la Corporación, en cumplimiento de su obligación de velar por el ornato local y reglamentar el uso de calles o plazas».

c) a') En lo que se refiere a las licencias de policía, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, habla de revocación en dos ocasiones que deben ser cuidadosamente separadas.

1.º Según el número 1 del artículo 16, las licencias *deberán ser revocadas* cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado su denegación

2.º En el mismo número y artículo se establece que dichas licencias *pueden ser revocadas* cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación. Esta revocación, nos dice el número 3

del mismo artículo, comportará el resarcimiento de daños y perjuicios que se causaren.

b') Ante estos preceptos, debemos plantearnos las siguientes cuestiones: ¿se refieren a verdaderos casos de revocación?, ¿son realmente revocables las licencias de policía?

1.º Para responder a tales cuestiones hemos de recordar la nota que en opinión de los autores distingue la revocación de la anulación: en el caso de anulación, el acto administrativo se elimina por razones de legalidad; en el supuesto de revocación, la eliminación se produce por circunstancias de oportunidad. Con arreglo a estas premisas no parece que el primero de los casos contemplados por el apartado 1 del artículo 16, constituya en realidad un supuesto de revocación de licencia. En él se dice que la Administración deberá revocar la licencia cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación. Pero si bien se mira, no juegan aquí razones de oportunidad, sino de legalidad. Se trata de licencias que fueron otorgadas, desde luego, con arreglo a Derecho, pero que ahora no pueden continuar produciendo sus efectos, porque en toda licencia de policía debe considerarse implícita una cláusula *rebus sic stantibus*. La Administración y, por tanto, las Corporaciones locales, y aquí entra en juego los límites de la potestad de policía en cuanto al *an habeatur*, es decir, en cuanto a las circunstancias en que debe de ejercitarse, no puede escoger entre actuar o no actuar ante una perturbación o peligro de perturbación del orden público, y este peligro se da cuando se han alterado las circunstancias existentes al otorgarse la licencia o han sobrevenido otras que habrían justificado su denegación de haber existido en el momento del otorgamiento. Por ello, dice el precepto a que nos estamos refiriendo, que la Administración *deberá* revocar las licencias, sólo que en puridad no debía hablarse de revocación, sino de anulación, pues no se trata de eliminar una licencia por razón de oportunidad, sino por circunstancia de legalidad; porque la licencia que antes era legal, ahora no lo es, porque se han alterado las circunstancias que existían cuando se verificó su otorgamiento; simplemente la cláusula

*rebus sic stantibus*, ha operado, actuando como condición resolutive, de la eficacia de la licencia otorgada. Insistimos, por tanto, en que no creemos que aquí se dé un supuesto de revocación, sino de anulación. En una palabra: nos encontramos ante un ejemplo típico, de lo que la doctrina moderna califica como *ilegalidad sobrevenida*. Y la consecuencia de ello es evidente; si la Administración, que está obligada a anular las licencias en virtud de la esencia misma de la facultad de policía que le corresponde, cuando se da un supuesto de hecho, que de concurrir en el momento de otorgarse la licencia, habría llevado a su denegación, no anula dicha licencia, los particulares perjudicados por el ejercicio de la actividad que en base a aquella pueda realizarse, podrán dirigirse a las Corporaciones locales, exigiendo que adopte el acuerdo de anulación. Con gran claridad se contiene esta idea en la sentencia de 25 de junio de 1958, que fué dictada en virtud del recurso interpuesto contra la sentencia del Tribunal provincial que desestimó la petición de que se anulase la orden municipal, otorgando la licencia para el establecimiento de una industria incómoda y en la que se declaró que «de modo tan directo se halla condicionada la clasificación de una industria a que se lleven a efecto y *se mantengan* las medidas necesarias para suprimir las incomodidades por ella causadas naturalmente, que aun no calificada de incómoda y autorizado, por tanto, su funcionamiento atendiendo las especiales medidas previsoras que para instalarla se adoptaron cabe..., variar tal calificación que nunca es permanente al estimar después como incómoda la misma industria, si dejaron de aplicarse en su ejercicio alguna de aquellas precauciones para su instalación o se añadiese algún procedimiento en su técnica que ocasionase nuevos motivos de molestias».

Conviene resaltar, en todo caso, la peculiaridad de la regulación que se establece en el Reglamento de Servicios: a diferencia de lo que ocurre con los restantes actos administrativos que declaran derechos, las Corporaciones locales, cuando anulen licencias por las razones que hemos considerado, no habrán de seguir los cauces de la lesividad, sino que podrán adoptar directamente el acuerdo de anulación.

2.º Sólo, por tanto, en el segundo de los supuestos considerados en el apartado anterior, nos encontramos ante un verdadero ejemplo de revocación, ante un acto administrativo que se elimina del mundo jurídico por razones de oportunidad. Ahora bien, como podrá apreciarse, en este caso, las Corporaciones locales están obligadas a indemnizar a los particulares. De donde se deduce que en realidad nos encontramos, más que ante un ejemplo de revocación, ante un supuesto de expropiación, de los que contempla la Ley de 16 de diciembre de 1954, al referirse a «cualquier forma de privación singular de propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos..., ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o *mera cesación de su ejercicio*. La expropiación en este supuesto consistiría en una cesación de ejercicio de ese derecho que hemos visto correspondía a los particulares y que iba a poder ser ejercitado en virtud de la licencia cuyos efectos ahora se extinguen.

Con gran claridad y excelente rigor jurídico se ha subrayado esta circunstancia en las sentencias de nuestro Tribunal Supremo de 19 de febrero y 5 de marzo de 1959, de las que fueron ponentes, respectivamente, los señores Fernández Hernando y Docavo Núñez. En la segunda se declaró que «en realidad en esos casos lo que se hace es supeditar a los intereses colectivos los particulares, imponiendo a éstos un *sacrificio que, conforme a las normas establecidas para toda expropiación de derechos, exige el abono de la cantidad necesaria para que esos intereses particulares obtengan la debida compensación*». Según la sentencia de 19 de febrero, la obligación que en el artículo 16 del Reglamento de Servicios se impone a la Administración de indemnizar a los particulares cuando revocare una licencia por adoptar nuevos criterios de apreciación, «en definitiva, implica el reconocimiento del derecho subjetivo y la necesidad de respetarlo, siquiera la obligada supeditación del bien particular al común imponga en tal evento la *transformación del contenido económico de la titularidad jurídico-administrativa*».