

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 739/1996-C. Sentencia nº 620 (8-09-2000)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE APERTURA. DESPACHO PROFESIONAL.

Orden de Clausura de establecimiento dedicado a actividad de servicios técnicos de arquitectura en piso de planta alzada de edificio residencial.

---

**Ilma. Sra.**

**MAGISTRADA**

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Mar García Matute

Zaragoza, ocho de septiembre de dos mil.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de este recurso la resolución de 2 de febrero de 1996 de la Alcaldía-Presidencia, por la que se requiere a la recurrente para el cierre del local sito en C/ Costa.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— La actora interpuso ante esta Sala recurso contra la resolución citada. Admitido a trámite, formalizó la demanda por la que interesó la nulidad de aquellas resoluciones.

**SEGUNDO.**— La administración demandada contestó la demanda oponiéndose a la misma y solicitó la desestimación de la misma por ser conforme a derecho la resolución recurrida.

**TERCERO.**— Recibido el juicio a prueba fue practicada la documental propuesta por la actora.

**CUARTO.**— En conclusiones las partes insistieron en sus alegaciones y peticiones, quedando el recurso pendiente de señalamiento.

**QUINTO.**— Por acuerdo de la Presidencia de la Sala, en fecha 1 de marzo se constituyó la sección Tercera de refuerzo, atribuyéndose a dicha Sección el conocimiento, entre otros, del presente recurso, decretándose por providencia del día siguiente efectuar la designación de Ponente, así como la constitución de la Sala exclusivamente con el Magistrado Ponente para conocimiento y resolución del mismo, según lo establecido en las reglas de competencia del artículo 8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria única de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de 10

de diciembre de 1998, una vez firme la misma, se trajeron los autos a la vista para sentencia, con citación de las partes.

**SEXTO.**— Por providencia de fecha veinticuatro de julio se declararon los autos conclusos y vistos para sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Constituye el objeto de este recurso determinar si es conforme al Ordenamiento Jurídico la resolución de 2 de febrero de 1996, de la Alcaldía— Presidencia, por la que se requiere a la recurrente para el cierre del local sito en C/ Costa.

Según resulta del expediente administrativo la parte actora solicitó licencia de apertura de local destinado a servicios técnicos de arquitectura en fecha 9 de febrero de 1995, solicitud que fue archivada de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 30/92, artículo 156 del ROF y artículo 13 de la Ordenanza fiscal n° 14, al no haber aportado documentación conforme al artículo 4 de la Ordenanza de Prevención de Incendios. Comprobado por la Policía Local el ejercicio de la actividad, por resolución de 2 de febrero de 1996, ahora impugnada, se requiere a la parte actora para el cierre del local destinado a los servicios técnicos de arquitectura por carecer de la oportuna licencia de apertura, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 84 b) de la Ley 7/85 y 8 y siguientes del Reglamento de Servicios Locales.

**SEGUNDO.**— La cuestión que se plantea no es sino la obligatoriedad de solicitar licencia municipal respecto a los despachos de arquitectos así como otros colectivos profesionales, fundamentando básicamente el Ayuntamiento la exigencia de la misma en lo dispuesto en el artículo 21.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Sobre la cuestión suscitada, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 1-6-98, pueden considerarse como criterios jurisprudenciales consolidados los siguientes: «1°) la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a licencia previa o a otros actos de control preventivo —art. 84.1.b) LRBRL— es rigurosamente reglada, no pudiendo exigirse o establecerse fuera y más allá de los supuestos específicos en que tal intervención resulta normativamente autorizada, y sin que pueda extenderse por analogía a supuestos que la ley no prevea, porque se trata de limitaciones a derechos de los ciudadanos, en las que, además, ha de actuarse con sujeción, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual (art. 84.2 LRBRL; 2°) así como a la exigida proporcionalidad (art. 1.5° y 6.2 RSCL y STS de 1 de febrero de 1991), y 3°) el despacho de abogados, en el que se ejerce la correspondiente profesión, no es un establecimiento mercantil o industrial a los efectos de la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 22 RSCL, ni, como regla general, constituye un actividad sujeta al RAM, sin perjuicio de que pueda estarlo por razones particulares concurrentes en determinados casos,

siempre de obligada justificación por la Administración municipal, por los elementos o instalaciones de que disponga o por cualquier otra circunstancia (SSTS 7 de mayo de 1987, 28 de septiembre de 1988, 16 de octubre de 1990, 1 de febrero de 1991, 18 de febrero de 1993 y 5 de febrero de 1997)».

Conforme a la sentencia referida, los criterios expuestos no son, sin embargo, decisivos para resolver sobre la necesidad de licencia y que fue solicitada del Ayuntamiento, precisamente, por la propia entidad recurrente. En efecto, no puede ignorarse que las normas referidas, el artículo 22 RSCL y el Reglamento de Actividades Molestas, no son las únicas utilizables para decidir sobre la exigencia de la licencia municipal cuestionada, ya que cabe la posibilidad de que ésta venga establecida por disposiciones de carácter general diferentes, conforme resulta de los citados artículos 84 LRBRL y 8 RSCL, y ha reconocido el TS en diversas Sentencias, (entre otras, de 22 de julio de 1985, 29 de septiembre de 1989, 5 y 25 de febrero de 1998) en relación con el ordenamiento urbanístico.

Planteado en los autos como tema fundamental el de si la apertura del despacho profesional (de arquitectos) estaba o no sujeta a licencia municipal, la decisión, desde el punto de vista urbanístico, debía fundarse en la normativa general.

**TERCERO.**— El principio de legalidad que proclama el artículo 103.1 CE y que reitera el artículo 6.1 de la LRBRL, entendido en este aspecto como vinculación positiva de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, supone que la actuación administrativa, al intervenir la actividad de los ciudadanos, ha de estar habilitada por una previa atribución de potestad, atribución esta que puede ser tanto explícita como implícita.

Por otra parte, erigido el urbanismo en función pública, reconocida la competencia municipal —artículo 214 TRLS— y dada la vinculación de los Planes urbanísticos, ha de entenderse que el Municipio está habilitado para actuar en un control previo, mediante licencia de naturaleza rigurosamente reglada —art. 178.2 TRLS—, con la finalidad de comprobar que el uso del suelo no se aparta del destino previsto —art. 58 TRLS—. Y al enumerar los supuestos en los que resultaba preceptiva la licencia, el citado artículo 178.2 TRLS, después de referirse genéricamente a los actos de uso del suelo, incluía dentro de aquella exigencia «la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos» (arts. 1, 10 y 13 RDU). Y ello implicaba:

a) Cuando el edificio fuera a ser utilizado por primera vez una licencia para comprobar, además de otros aspectos de interés público, si el edificio podía ser destinado a determinado uso por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad.

b) Si con posterioridad a la licencia de primera utilización se producía una modificación objetiva del uso, tal modificación estaba también sujeta a licencia.

De esta manera, en el momento de la apertura de un despacho profesional podían darse dos situaciones: 1º) que la apertura de dicho despacho implicase una primera utilización del edificio o de parte del mismo, y en este caso sería necesaria una licencia de primera utilización; o 2º) que el despacho se abriera en

edificio o parte del mismo que ya fuera objeto de un uso anterior, en cuyo supuesto sería precisa licencia de modificación del uso.

Del mismo modo la sentencia de 25-2-98 del TS señala «Como dijimos en sentencia de 22 de julio de 1996 «en lo que se refiere a la necesidad de licencia para la actividad de despacho de Abogados necesariamente ha de afirmarse, bastando a esta Sala con remitirse a su sentencia de 29 de septiembre de 1989, de cuya fundamentación jurídica es de destacar, lo que recogemos y hacemos propio de ésta, que al enumerar los supuestos en que resulta preceptiva la licencia, el artículo 178.1 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 incluye la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, lo que reiteran los números 10 y 13 del artículo 1º del Reglamento de Disciplina Urbanística y que implica que cuando el edificio va a ser utilizado por primera vez sea necesaria una licencia, y que si con posterioridad a la licencia de primera utilización se produce una modificación objetiva del uso, tal modificación esté también sujeta a licencia, y que siendo así las cosas en el momento de la apertura del despacho implique una primera utilización del edificio —mas generalmente de una parte del mismo—, caso en el que será necesaria una licencia de primera utilización que habilite el determinado uso que integra el despacho profesional, o que, por el contrario, el despacho se abra en edificio —parte del mismo— que ya era objeto de un uso anterior pero distinto, en cuyo supuesto será precisa la licencia de modificación del uso».

En este sentido, la sentencia del TSJ Madrid de 06-05-1999 señala: El artículo 22 del Reglamento de Servicios menciona los establecimientos industriales y mercantiles, pero ello carece de alcance limitativo que se le pretende dar excluyendo los despachos de abogados. En primer lugar porque en su apartado 2º el artículo 22 remite al planeamiento y la prohibición relativa que toda licencia implica determina la necesidad de control de los usos autorizados o no precisamente por el planeamiento. Y ha de aceptarse que los Planes de urbanismo no sólo regulan los usos «mercantiles e industriales», sino también terciarios, en el que está el de despachos profesionales, domésticos o no. En segundo lugar porque, por ejemplo, el artículo 9.1 del mismo Reglamento de Servicios regula el procedimiento de obtención de licencias para «actividades personales», «establecimientos», etc. El Reglamento de Servicios no limita la intervención por razón urbanística, que deriva directamente de la Ley del Suelo, y se concreta en los planes... De esta manera, en el momento de la apertura de un despacho profesional podían darse dos situaciones: 1º) que la apertura de dicho despacho implicase una primera utilización del edificio de parte del mismo, y en este caso sería necesaria una primera utilización; o 2º) que el despacho se abriera un edificio o parte del mismo que ya fuera objeto de un uso anterior, en cuyo supuesto sería precisa licencia de modificación del uso.

Como se ve, en cualquiera de los supuestos, era precisa la licencia municipal; y siendo ello así debe tenerse en cuenta que el artículo 4 del RD 2059/1981, de 10 de abril de 1981, modificado por RD 1587/1982, de 25 de junio, sobre condiciones de protección contra incendios en los edificios, disponía

que quedaban responsabilizados del cumplimiento de la norma básica sobre tales condiciones los Organismos y Corporaciones que intervinieran preceptivamente en la concesión de licencias de obras y de apertura y funcionamiento, además que el Ayuntamiento invoca la aplicación del artículo 4 de la Ordenanza de Prevención de Incendios —que determina los requisitos que deben reunir los denominados «locales de uso administrativo y comercial donde se ubican Actividades Menores». De todo lo cual resulta la procedencia de licencia municipal, y, por tanto, la adecuación a derecho de la resolución impugnada.

**CUARTO.**— No se aprecian motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.**— Se desestima el presente recurso número 739/96-C interpuesto por «E. M. A. Y U., S.C.», contra la resolución especificada en el encabezamiento de esta sentencia, por ser conforme a derecho.

**SEGUNDO.**— No se hace especial pronunciamiento en costas.

Así, por esta sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, la pronuncio, mando y firmo.