

CONSULTA URBANÍSTICA 38/2001

FORMULADA: JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SALAMANCA

FECHA: 11 de junio de 2001. (467)

ASUNTO: RENOVACIÓN / ANULACIÓN DE LAS LICENCIAS DE ACTIVIDAD OTORGADAS A TERRAZAS DE VELADORES EN TERRENO PRIVADO ANEXAS A ESTABLECIMIENTOS

TEXTO DE LA CONSULTA:

Se solicita informe sobre el procedimiento a seguir para la renovación / anulación de las licencias de actividad otorgadas a terrazas de veladores en terreno privado (aunque de uso público), sometidas al planeamiento anterior, y anexas a establecimientos que tras la aprobación de la ley 17/97 de 4 de julio y el Decreto 184/98, de 22 de octubre, no podrían tener terraza de veladores anexa (locales destinados a discotecas, bares de copas, etc.). Se adjunta copia de la licencia de la terraza anexa a una discoteca, en terreno privado, y en la que no consta la temporalidad de dicha licencia.

INFORME:

Vista la consulta formulada por la Jefa de Oficina de la Junta Municipal del Distrito de Salamanca, se informa lo siguiente:

De conformidad con los criterios fijados por la Dirección de Servicios de Coordinación Territorial, la autorización para la instalación de terrazas de veladores en terrenos privados se ha venido tramitando por un procedimiento abreviado, considerándose, desde un punto de vista urbanístico, como una actuación provisional de las previstas en el artículo 60 de la ordenanza de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico. Entre las prescripciones que deberían figurar en la licencia se encuentra el plazo de vigencia de la misma, con indicación de la fecha de inicio y finalización de la actividad, dentro del período comprendido entre los meses de marzo y octubre del año correspondiente.

Por otra parte, tanto en la ordenanza reguladora de Quioscos y Terrazas de Veladores, como en las sucesivas campañas de terrazas de veladores realizadas anualmente, está prevista la existencia de terrazas de veladores anejas o accesorias a un establecimiento.

Las terrazas de veladores, por su propia naturaleza, no pueden suponer una actividad independiente, por una parte, porque no podrían disponer de los servicios y requisitos exigidos a cualquier actividad y, por otra, porque su instalación se regula como una actividad aneja o accesoria de otra principal.

En el presente caso se ha concedido una licencia de actividad e instalación inocua para la implantación de **nueva actividad** de terraza de veladores, no haciendo indicación alguna al **establecimiento** del que depende, y sin **limitación temporal** de vigencia, por lo que dicha concesión, al margen de la normativa autonómica, no se ha ajustado a los criterios establecidos para la instalación de terrazas de veladores en terrenos privados de este municipio.

La cuestión planteada por la Junta Municipal se refiere a que, según lo dispuesto en la normativa de la Comunidad de Madrid (Ley 17/97, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y Decreto 184/98, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones) la actividad de discoteca, que en la práctica es la principal, no puede tener instalada terraza de veladores.

Efectivamente, el punto 10.8 del anexo II del decreto 184/98 define las terrazas como *“recintos o instalaciones al aire libre, anexas o accesorias a establecimientos de cafeterías, bares, restaurantes y asimilables. Se practican las mismas actividades que en el establecimiento de que dependen”*.

En el presente caso, tal y como ha sido concedida la licencia de instalación de la terraza de veladores (para una actividad independiente), nos encontramos ante un supuesto de existencia de dos actividades incompatibles que se ejercen en un mismo “local, recinto o establecimiento”, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 4 y 6 del decreto 184/98, es decir, un supuesto no permitido por la normativa autonómica, lo que motiva la necesidad de adaptar las actividades a dicha normativa.

La ley 17/97, en su disposición adicional primera, establece unos periodos para que las actividades se adapten a la citada normativa y el decreto 184/98 dispone en su disposición transitoria primera que “los ayuntamientos deberán revisar, de oficio o a instancia de parte, en el plazo de tres años, a contar desde la entrada en vigor del decreto, todas las licencias de funcionamiento concedidas con anterioridad, con el único fin de adaptar la denominación de la actividad y la tipología del local a las definiciones contenidas en el Catálogo”.

El legislador autonómico ha establecido un periodo de adaptación para las actividades y espectáculos públicos que venían funcionando con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa, fijando un plazo, que finaliza el próximo 16 de noviembre, en el que los ayuntamientos “deben” actuar de oficio o a instancia de parte.

De este modo, la adaptación la podrá proponer el propio titular de la actividad, antes de finalizar el plazo establecido, y deberá elegir entre continuar ejerciendo la actividad de discoteca renunciando a la instalación de la terraza de veladores, o modificar la actividad actual, ejerciendo otra que, siendo conforme con la normativa urbanística, sea compatible con dicha instalación de terraza de veladores.

En el caso de que el titular no solicite dicha adaptación, deberá actuar este Ayuntamiento. En cuanto a esta actuación, la disposición transitoria primera del

decreto 184/98, se refiere a “todas las licencias de funcionamiento concedidas”, aunque se entiende que la adaptación deberá producirse en todas las actividades, tengan o no concedida licencia de funcionamiento.

Por otra parte, en cuanto al mecanismo al que deben acudir los ayuntamientos para la adaptación de actividades que no ha sido solicitada a instancia de los titulares, dicha disposición transitoria señala la revisión de las licencias.

La revisión de oficio de las licencias urbanísticas ya se encontraba prevista en el art. 187 del texto refundido de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por real decreto 1346/1976, de 9 de abril, y se regula en el art. 199 de la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, (cuya entrada en vigor se producirá el 28 de agosto de 2001).

Dichos preceptos se refieren a la revisión de actos declarativos de derechos por motivos de legalidad, remitiéndose a la legislación del procedimiento administrativo común contenida en los arts. 102 y 103 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y exigiéndose, por tanto, la previa declaración de lesividad de los actos administrativos y su posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No obstante, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 3 de noviembre de 1987, 15 de diciembre de 1988 y 17 de julio de 1992), la revisión de actos administrativos se distingue de la revocación de los mismos.

La revocación de licencias se regula en el art. 16 del reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por decreto de 17 de junio de 1955 (en adelante RSCL), que se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como declaran las sentencias del Tribunal Supremo de fecha 20 de diciembre de 1991 y 18 de marzo de 1993:

“la normativa aplicable en materia de régimen local mantiene la vigencia del citado Reglamento. Así se deduce de una interpretación conjunta de la Disposición Final Primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985/799, 1372 y ApNDL 205), Básica del Régimen Local, y la Disposición Derogatoria del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (RCL 1986/1238, 2271 y 3551). Pues aquella Disposición Final diferencia claramente entre la autorización al Gobierno para dictar el Texto Refundido y la Autorización para actualizar los Reglamentos, entre ellos el de Servicios, mientras que la citada Disposición Derogatoria no contiene derogación expresa de dicho Reglamento.

Por tanto, no habiendo sido actualizado en la fecha de autos el reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y hasta que el Gobierno no haga uso de la autorización por decreto 17-6-1955. En consecuencia hay que estimar que el Ayuntamiento era titular de las potestades de revocación de las licencias municipales que otorga el art. 16 del reglamento, por lo que estaba debidamente fundado en Derecho el acto administrativo impugnado ante el Tribunal de instancia”.

El art. 16.1 del RSCL dispone que “las licencias quedarán sin efecto si se incumpliesen las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaran nuevos criterios de apreciación”.

De este modo se han establecido dos procedimientos:

- Dejar sin efecto las licencias cuando no se cumplan las condiciones a que estén subordinadas.
- Revocar las licencias en los tres siguientes supuestos (siendo obligatoria en los dos primeros casos y potestativa en el tercero):
 - 1º. Cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento.
 - 2º. Cuando sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación.
 - 3º. Cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación. La jurisprudencia ha entendido que dicha adopción requiere que los nuevos criterios hayan tenido expresión en el planeamiento urbanístico aprobado (sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1987, 31 de julio de 1990 y 24 de marzo de 1992).

Según el párrafo 3º del art. 16 del RSCL los interesados tendrán derecho al resarcimiento de daños y perjuicios causados en dos casos:

- El tercer supuesto de revocación citado: revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación.
- El caso de anulación de licencias otorgadas erróneamente (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1992).

En el presente caso, el motivo de la necesaria adaptación de la actividad no ha sido la adopción de nuevos criterios por el Ayuntamiento de Madrid, sino la aprobación, por la Comunidad de Madrid, de una nueva normativa aplicable a las actividades y espectáculos públicos. Así, en un supuesto de revocación de una licencia por la aprobación, no ya de normativa autonómica, sino de una ordenanza en el Ayuntamiento de Barcelona, el Tribunal Supremo, en su sentencia de fecha 10 de enero de 1992, dispone lo siguiente:

“SEGUNDO.-De lo que se trata es de un supuesto de posible aplicación del «ius variandi» cuya atribución a la Administración en casos íntimamente relacionados con la ordenación urbanística de las poblaciones, en el sentido más amplio, la habilita, según una reiterada doctrina de este Tribunal, para que, por unas u otras razones afectantes a los intereses públicos, considere improcedente que se siga autorizando lo que por la normativa anterior resultaba permitido, cuya justificación se encuentra en la consideración de que, de otro modo, quedaría petrificada la

situación jurídica de las diversas materias sobre las que el referido derecho de la Administración puede proyectarse, sin que ello suponga -como se ha declarado en más ocasiones por la jurisprudencia, incluso del Tribunal Constitucional- que, al aplicar la nueva ordenación que afecta a situaciones precedentes, se dé a la misma efecto retroactivo, y de observar es en este caso concreto, que el Acuerdo impugnado, al aplicar los preceptos de la Ordenanza que le sirvieron de motivación y cuya literalidad no requiere hermenéutica especial alguna, ni siquiera ordenó el desmantelamiento inmediato e incondicional de uno de los rótulos publicitarios instalados por la apelante, ni tampoco -desde otro punto de vista- había lugar a que se produjera ese efecto, tenido por más favorable por la parte misma, consistente en dejar a aquella instalación fuera de ordenación con las consecuencias previstas para las que así devienen, sino que dicha demolición se condicionaba al hecho de que repetido rótulo no se pudiera adaptar a las características exigidas para los de nueva instalación.

TERCERO.-No consta, al respecto, que, a pesar de haberse dado a la recurrente oportunidad para llevar a cabo esa adaptación, si es que resultara posible, ni siquiera por parte de la misma ello se hubiera intentado, y de ahí deviene que, constatado tal hecho, una correcta aplicación de la nueva Ordenanza y de sus Disposiciones Transitorias tan sólo podía determinar la concesión de un plazo de permanencia del rótulo en cuestión en las condiciones en que venía instalado, porque, aun en el supuesto de que la adaptación fuera practicable, la misma no fue solicitada por aquel a quien exclusivamente interesaba, y, al ser ésta la conclusión a que, derivativamente, llegó el Tribunal «a quo», resulta procedente la confirmación de la sentencia que la exterioriza.”

En consecuencia, transcurrido el plazo previsto en la normativa autonómica sin que los titulares de las actividades hayan solicitado su adaptación, o, habiéndose solicitado, ésta no sea conforme con el ordenamiento jurídico vigente, el Ayuntamiento deberá actuar de oficio para adaptar dichas actividades, pudiendo proceder a la revocación de las licencias que se encuentren en esta situación según lo dispuesto en el art. 16.1 del reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al haber sobrevenido circunstancias (aprobación de una nueva normativa autonómica) que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación.

Dicha revocación no conllevaría el resarcimiento de daños y perjuicios al no estar entre los supuestos previstos en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y exigirá, en todo caso, la tramitación del correspondiente expediente con trámite de audiencia al interesado y la motivación de la resolución (sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1987 y 17 de julio de 1992).