

**INFORME DE 15 DE MAYO DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DEL AYUNTAMIENTO [ confidencial ] DE SUJETAR LA ACTIVIDAD DE CAMBIO DE NEUMÁTICOS EN LA VÍA PÚBLICA A LA ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE [ confidencial ] (UM/011/14)**

**I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Con fecha 7 de mayo de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SCUM), un escrito del día 2 de mayo de 2014 presentado por [ **confidencial** ], en calidad de franquiciado de la empresa [ **confidencial** ], por el que se formula reclamación al amparo del art. 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

A tenor de ese escrito, la sujeción de la actividad de cambio de neumáticos en la vía pública a la Ordenanza del Ayuntamiento [ **confidencial** ] reguladora de [ **confidencial** ], cuando la empresa que lleva a cabo dicha actividad ya cuenta con autorización para la explotación de un taller mecánico en la misma ciudad, vulneraría la libertad de prestación de servicios de los artículos 18, 19 y 20 de la LGUM en relación con los artículos 7 y 17 de la misma norma, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y el artículo 4 Real Decreto 1467/1986, de 10 de enero, sobre actividad de prestación de servicios de talleres de automóviles.

Más en detalle, la reclamación expone:

- Que el reclamante actúa como franquiciado de [ **confidencial** ], entidad dedicada a la venta por internet de neumáticos y su posterior instalación mediante redes de furgonetas móviles autorizadas para la asistencia en carretera y que operan en régimen de franquicia.
- Que el reclamante dispone, a través de la empresa franquiciadora, de un taller de reparación de vehículos en [ **confidencial** ], taller que cuenta con todas las licencias exigibles: declaración responsable de actividad dirigida a la Comunidad Autónoma<sup>1</sup>, inscripción en registro autonómico de actividades industriales de Aragón<sup>2</sup> y licencia urbanística municipal<sup>3</sup>
- Que en fecha 21 de marzo de 2014 el Ayuntamiento de [ **confidencial** ] le impuso sanción administrativa<sup>4</sup>, notificada al reclamante –según sus propias manifestaciones<sup>5</sup>- el día 3 de abril de 2014, por “*realizar actividad comercial*” (cambio de ruedas de un vehículo) en la vía pública, sin licencia municipal, actividad que debería realizarse en un taller a juicio

<sup>1</sup> Véase documento número Cuatro de la reclamación.

<sup>2</sup> Véase documento número Seis de la reclamación.

<sup>3</sup> Véase documento número Cinco de la reclamación.

<sup>4</sup> Véase documento número Tres de la reclamación.

<sup>5</sup> Véase Alegación Previa de página 2 de la reclamación.

del municipio, salvo que el vehículo estuviera inmovilizado por avería. Y ello en aplicación del artículo 7.1 de la Ordenanza de [ **confidencial** ].

- Que la reclamante considera que, estando habilitado el taller del franquiciador, no resulta legítima la exigencia de autorizaciones adicionales para el ejercicio de la actividad en [ **confidencial** ] a las furgonetas móviles franquiciadas, en aplicación de los principios de simplificación de cargas administrativas de los artículos 7 y 17.4 LGUM, de eficacia nacional de los artículos 19.1 y 20.1 LGUM y de libertad de prestación de servicios del artículo 16 en relación con los artículos 17 y 18 LGUM.

El día 7 de mayo de 2014 la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado ha remitido a esta Comisión la reclamación anterior a los efectos del informe previsto en el artículo 26 LGUM.

## **II. CONSIDERACIONES**

En las consideraciones que siguen a continuación se analiza: 1) Cuestiones previas 2) Normativa aplicable y análisis del caso 3) Conclusiones

### **II.1) Cuestiones previas**

#### **II.1.1) Necesidad de verificación previa del carácter extemporáneo o no de la reclamación**

El artículo 26 LGUM exige que el acto objeto de reclamación sea recurrible y que dicha reclamación se presente dentro del plazo de 1 mes. En caso contrario, procedería la inadmisión de la reclamación por extemporánea. Tanto del tenor literal del Resuelve de la Resolución sancionadora de 21 de marzo de 2014 como de los artículos 116 y 117 LRJPAC se desprende que la reclamante disponía de un mes para interponer recurso potestativo de reposición, además de acudir a la vía del artículo 26 LGUM o, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la Alegación Previa de su reclamación, el interesado manifiesta haber recibido el acto administrativo el día 3 de abril de 2014. En caso de ser ello así se hallaría dentro del plazo del artículo 26 LGUM al haber presentado su escrito en fecha 2 de mayo de 2014.

#### **II.1.2) Análisis de legitimación de la persona física reclamante**

La persona física reclamante no es la titular del taller mecánico cuyo previo establecimiento e inicio de actividades en España justificaría la no exigencia de requisitos adicionales por parte del Ayuntamiento de [ **confidencial** ], sino que se trata de una persona física franquiciada, no aportándose al procedimiento documento alguno que vincule entre sí a franquiciadora con franquiciado, ni siquiera una carta, escrito o documentación de la empresa

franquiciadora en la que confirme la condición de franquiciado de la persona física reclamante<sup>6</sup>.

Ello no obstante, en la resolución objeto de reclamación de 21 de marzo de 2014 aparece claramente la persona reclamante como sujeto sancionado y dicha sanción figura vinculada a la realización de una actividad comercial sin licencia municipal, por lo que:

- La Administración Pública sancionadora ha reconocido en el procedimiento administrativo el carácter de “operador económico” del reclamante en el sentido del artículo 26 LGUM a través de la doctrina de los actos propios<sup>7</sup>, otorgándole legitimación.
- El reclamante ostenta un derecho o interés legítimo en el sentido del artículo 31.1.a) LRJPAC, puesto que a través del presente procedimiento se persigue también la anulación de la sanción impuesta y, por tanto, la remoción de una carga en la esfera jurídico-económica del interesado, repercutiendo directa y efectivamente en ella según lo dispuesto por la jurisprudencia<sup>8</sup>.

No obstante, y aunque desde el punto de vista procedimental esté legitimado el reclamante para acogerse al procedimiento del artículo 26 LGUM (legitimatio ad processum), entendemos que para que las conclusiones de fondo derivadas del presente informe pudieran serle de plena aplicación (legitimatio ad causam), debería justificar su carácter de franquiciado y su vinculación al franquiciador [ **confidencial** ] aunque ello fuera a través de una simple comunicación de dicho franquiciador. Y ello, con base en la distinción entre legitimación procedimental (legitimatio ad processum o facultad para promover la actividad del órgano decisorio) y de legitimación sobre el fondo del asunto (ad causam o la relación especial entre reclamante y situación jurídica objeto de reclamación) reconocida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo<sup>9</sup>.

## II.2) Normativa aplicable y análisis del caso

### II.2.1) Normativa sectorial aplicable de ámbito estatal y autonómico

---

<sup>6</sup> Véase por ejemplo, la S AP de Barcelona de 19 de diciembre de 2002 (rollo 450/2000-3ª procedente del Juicio de Menor Cuantía núm.288/1998).

<sup>7</sup> Véase, p.ej. STSJ núm. 97/2013 de La Rioja de 3 de octubre de 2013 (recurso 97/2013), donde se dice que: *“es la propia Administración con su actuación notificándole la resolución administrativa impugnada quien le confiere legitimación (...) Existe pues una vinculación de la Administración respecto al reconocimiento del interés legítimo de la persona o entidad interesada, en los términos empleados por la propia ley 30/92, para el caso de suscitarse por esta última recurso. En este sentido se viene pronunciando la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde las primeras sentencias de 24 de octubre de 1977 y 2 de julio de 1994. De forma más reciente, se ha pronunciado en este sentido la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (1 de julio de 2010), Valencia (11 de noviembre de 2008) y Castilla y León (10 de febrero de 2006).”* En el mismo sentido, la SSTJ Andalucía (Sevilla) núm.1069/2012 de 16 de julio de 2012 (recurso núm.229/2009). Sobre los efectos en vía contencioso-administrativa del reconocimiento de la legitimidad del interesado en vía administrativa, véanse SSTS de 23 de diciembre de 2009 (RJ 2010\1344) y 23 febrero 1999 (RJ 1999\1486).

<sup>8</sup> Véanse SSTC 257/1989, de 22 de diciembre y 62/1983, de 11 de julio así como, entre otras, SSTS de 4 de febrero de 1991 (RJ 1991\1241), de 28 de enero de 1997 (RJ 1997\541) y 11 de febrero de 2003 (RJ 2003\3267).

<sup>9</sup> Véanse SSTS de 2 de diciembre de 2013 (RC 4479/2010), 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) y 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999).

Al ámbito de actividad indicado por el reclamante le resultan de aplicación las siguientes normas:

- a) Real Decreto 1457/1986, de 10 de enero, regulador de la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes (en adelante, RD 1457/1986), de ámbito estatal, adaptado a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios mediante Real Decreto 455/2010, de 16 de abril.
- b) Resolución de 8 de julio de 2011, de la Dirección General Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Gobierno Aragón<sup>10</sup>, por la que se establece el modelo de declaración responsable de los titulares de talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes.

En cuanto al RD 1457/1986, de 10 de enero, deben destacarse dos preceptos del mismo: uno relativo a su ámbito de aplicación y otro referente a los requisitos de la actividad de reparación y asistencia en carretera. Por un lado, el artículo 2 no limita las actividades sujetas al reglamento a las de mera reparación sino también las extiende a:

*“la actividad industrial complementaria de instalación de accesorios en vehículos automóviles, con posterioridad al término de su fabricación, y que sean compatibles con las Reglamentaciones vigentes en materia de seguridad y sanidad.”*

Por otro lado, el artículo 9.1 prevé la necesidad de efectuar una declaración responsable dirigida a la Administración pública<sup>11</sup> antes de iniciar la actividad, y el artículo 9.4 de la disposición prevé que:

*“La actividad de asistencia mecánica o eléctrica en carretera deberá ser realizada como servicio dependiente de un taller, por medios propios o por colaboración de terceros. Dicho taller deberá cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de este Real Decreto. En todo caso, dicho taller será responsable de la calidad de la reparación y del cumplimiento de la normativa vigente. No será necesaria la presentación de una declaración responsable para los prestadores legalmente establecidos en otros Estados miembros que ejerzan la actividad de asistencia mecánica o eléctrica en carretera, que estarán sujetos, en todo caso, al cumplimiento de la normativa vigente relativa a los trabajos de reparación de vehículos.”*

---

<sup>10</sup> BO. Aragón 1 agosto 2011, núm.150.

<sup>11</sup> “Antes de la apertura de un taller de **reparación** de **automóviles**, dada su vinculación a la seguridad vial, la persona física o jurídica que desee ejercer esta actividad deberá presentar en la Comunidad Autónoma del territorio donde esté ubicado el taller, una declaración responsable en la que el titular del taller o el representante legal del mismo indique la clasificación del taller, manifieste que cumple los requisitos establecidos en los apartados 7 y 8 de este artículo, que dispone de la documentación que así lo acredita, que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad y que se responsabiliza de que la ejecución de los trabajos se efectúa de acuerdo con las normas y requisitos que se establecen en este Real Decreto”.

## II.2.2) Normativa local y ocupación del dominio público

El artículo 85 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) contempla tres tipos de usos, el común, el especial y el privativo, en los siguientes términos:

- 1. Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.*
- 2. Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.*
- 3. Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.*

Por su parte, el artículo 86 de la misma Ley señala que:

- 1. El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.*
- 2. El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.*
- 3. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.*

En consonancia con lo anterior, el artículo 77 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 junio (en adelante, RBEL), prevé la necesidad de solicitar licencia para efectuar un aprovechamiento o uso especial de bienes de dominio público.

Y en el ámbito autonómico aragonés, el artículo 182 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón señala que:

*“El uso común especial es aquel en que concurren circunstancias singulares de intensidad, peligrosidad u otras similares. **Podrá sujetarse a licencia, de acuerdo con la naturaleza del bien y sus ordenanzas reguladoras.** Estas licencias serán de carácter temporal, siendo revocables, en todo caso, por razones de interés público. El uso privativo es aquel por el que se ocupa una porción del dominio público de modo que se limita o excluye la utilización por parte de otros interesados. Está sujeto a concesión administrativa cuando*

*requiera la implantación de instalaciones fijas y permanentes. En otro caso, podrá sujetarse a mera licencia.”*

En el caso objeto de reclamación, la actividad de la franquiciada emplea bienes muebles (vehículos) para hacer uso de bienes de uso o dominio público local (vía pública, según art.3 del RBEL<sup>12</sup>), haciendo un uso más intensivo del habitual de la vía pública y obteniendo por ello una rentabilidad singular, por lo que podría estar sujeto a autorización o licencia por aprovechamiento especial, aunque, como se indica en la normativa aragonesa, debemos atenernos a las ordenanzas municipales reguladoras, en este caso concreto, a la Ordenanza Reguladora de [ **confidencial** ].

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante, TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, prevé en su artículo 20.1.A) la imposición de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Y en el artículo 20.3.h) TRLHL se considera aprovechamiento especial del dominio público viario:

*“h) Entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo, parada de vehículos, carga y descarga de mercancías de cualquier clase.”*

En el caso descrito en la denuncia, podríamos hallarnos, a priori, en un supuesto de “*parada de vehículos*”, para realizar las tareas de sustitución de neumáticos, siempre, claro está, que dicha actividad estuviera efectiva y realmente incluida en la correspondiente ordenanza municipal. Por ello, y como se ha indicado anteriormente, debe analizarse el texto concreto de dicha Ordenanza<sup>13</sup> cuya aplicación ha motivado la presentación de la reclamación analizada.

En el artículo 1.1 se dice que es objeto de la Ordenanza “*regular la concesión, disfrute y extinción de aprovechamientos en el suelo de la vía pública, plazas, parques y otros terrenos municipales del término de [ **confidencial** ], con instalaciones industriales, así como por el ejercicio de actividades de esta naturaleza que se realicen en unos u otros*”. Y, a continuación, el artículo 2.1 añade que los aprovechamientos se referirán siempre a alguna de las modalidades que se indican en dicho precepto<sup>14</sup>, es decir, en dicho precepto la propia Administración admite que se trata de un “*numerus clausus*” de supuestos.

Pues bien, dentro de las actividades sujetas a licencia el artículo 2-6 de la Ordenanza se refiere a las llamadas “**actividades sin puesto**”, que son aquellas que “*hayan de realizarse sin permanencia fija en un emplazamiento*”

---

<sup>12</sup> Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.

<sup>13</sup> Véase Documento Uno de la reclamación.

<sup>14</sup> Se indica un total de 8 actividades: quioscos permanentes, puestos fijos, puestos de temporada, actividades circunstanciales, actividades sin puesto, aparatos automáticos, ventas en ambulancia y mercadillos y ferias.

*determinado, transportando los productos o elementos propios de la actividad, sin detenerse más tiempo que el necesario para realizar las ventas o actividades autorizadas”.*

Este tipo de actividades, sujetas a la Ordenanza y, por tanto, a la obligación de solicitar licencia por aprovechamiento especial de dominio público (vía pública) son las que se adecuan más a la realidad del caso planteado.

### **II.2.3) Artículo 5 de la Ley 17/2009 y artículos 7, 9, 16, 17.1.c), 17.4 y Exposición de Motivos de la LGUM**

El artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009) señala que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización o licencia previas (control ex ante), salvo que dicho régimen esté motivadamente justificado por razones de necesidad<sup>15</sup> y proporcionalidad<sup>16</sup>, garantizándose la no discriminación entre operadores<sup>17</sup>.

Entre las razones de necesidad, y a diferencia de lo que ocurre en la LGUM, en la Ley 17/2009 no se menciona expresamente la “utilización del dominio público”, aunque sí se cita la “seguridad pública”. No obstante, de acuerdo con las directrices del Manual de Transposición de la Directiva de Servicios elaborado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la UE y la jurisprudencia del TJUE allí citada<sup>18</sup>, no podría alegarse en este supuesto la protección de la “seguridad del tráfico” (seguridad vial) para imponer una autorización o licencia adicionales a la exigida a la propia actividad o servicio puesto que las excepciones de “seguridad” y “orden público” exigen acreditar una “amenaza real y grave” para un interés fundamental de la sociedad, lo que no sucede en este caso. Incluso podría considerarse que se presta un mayor servicio a la seguridad pública (seguridad vial) que un mecánico especializado (franquiciado) se desplace para cambiar los neumáticos gastados del vehículo estacionado a que dicho vehículo deba desplazarse al taller franquiciador. Y desde el punto de vista de la protección medioambiental, el servicio ofrecido

---

<sup>15</sup> **Necesidad:** que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.

<sup>16</sup> **Proporcionalidad:** que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control «a posteriori» se prodújese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

<sup>17</sup> **No discriminación:** que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.

<sup>18</sup> Véase <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/enlaces/destacados/Docu2DS.pdf>.

por [ **confidencial** ] y sus franquiciados reduciría la emisión de gases a través de la sustitución de neumáticos y la minimización de trayectos<sup>19</sup>.

Por otra parte, el artículo 16 de la LGUM indica que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio serán libres en todo el territorio nacional, sólo pudiendo limitarse conforme a lo establecido en la LGUM, la normativa de la UE y los tratados internacionales.

El artículo 17 LGUM prevé la existencia de autorizaciones (controles ex ante) siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. En el apartado c) del artículo 17.1 LGUM se considera que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

*“Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos, o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.*

En el precepto no se indica qué tipo de utilización del dominio público distinta de la común (utilización privativa, utilización exclusiva) justifica la aplicación del régimen de autorización, ni el tipo de título habilitante exigible (autorización, concesión)<sup>20</sup>. La Exposición de Motivos de la LGUM aclara a este respecto que:

*“Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley.”*

---

<sup>19</sup> “Cuanto mayor es la deformación, más alta es la resistencia a la rodadura, y por lo tanto mayor el consumo de combustible y las emisiones de CO<sub>2</sub>”. Véase Informe-Encuesta sobre el Estado de los Neumáticos elaborado por Asociación de Peritos de Seguros y Comisarios de Averías ([http://www.apcas.es/wdset\\_mant/img\\_db/imgO/INFORME\\_\\_I\\_ENCUESTA\\_SOBRE\\_EL\\_ESTADO\\_NEUMATICOS.pdf](http://www.apcas.es/wdset_mant/img_db/imgO/INFORME__I_ENCUESTA_SOBRE_EL_ESTADO_NEUMATICOS.pdf))

<sup>20</sup> Debemos señalar que la excepción del artículo 17.1.c) al principio de libre iniciativa económica del artículo 16 LGUM coincide con la excepción al principio de eficacia nacional del artículo 20.4 LGUM, donde se indica que:

*“El principio de eficacia en todo el territorio nacional **tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público** o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas”.*



Como se observa, a pesar de la expresa mención a las “concesiones demaniales”, no parece que el legislador haya querido limitar el régimen de autorización o licencia a los supuestos de utilización del dominio público en los que la legislación patrimonial exige como título habilitante la concesión (esto es, los de duración superior a cuatro años o los de ocupación con obras o instalaciones físicas). Por el contrario, la enumeración contenida en el párrafo transcrito, en el que coexisten diversas menciones al uso del dominio público invita a deducir, en consonancia con lo previsto en los vigentes artículos 84 y 85 de la LPAP y en el artículo 182 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que tanto los usos especiales como privativos, ya se concreten con título autorizante o concesional, serían susceptibles de encajar en la dicción del artículo 17.1.c de la LGUM.

No obstante lo dicho hasta el momento, sería discutible que pudiese ampararse la exigencia de autorización administrativa previa (control ex ante) en la “escasez de recursos” (espacios libres en la vía pública). El carácter puntual y ocasional del servicio que se presta no parecen apuntar a un exceso de demanda sobre el recurso escaso (el lugar en el que el vehículo está estacionado, que será aquel en el que se preste el servicio de cambio de neumático, ya conlleva una ocupación del espacio viario; además el titular del vehículo recabará servicio de un solo operador). Desde el punto de vista del escenario alternativo, la prestación de dicho servicio en el lugar de estacionamiento del vehículo no parece más gravosa ni parece implicar un uso más intensivo del dominio público del que derivaría del desplazamiento del vehículo siniestrado hasta el establecimiento físico correspondiente mediante un servicio de grúa, sin que en este último caso quepa deducir la exigencia de un específico control ex ante. Y en el supuesto de justificarse la escasez del recurso, debería aplicarse el régimen de concurrencia en el otorgamiento del título, previsto con carácter general para las concesiones demaniales por el artículo 93.1 LPAP y con carácter excepcional para las autorizaciones en el artículo 92.1 LPAP<sup>21</sup>.

Asimismo, podría plantearse por parte de la Administración la posible introducción de un régimen jurídico para los servicios de sustitución de neumáticos en la vía pública análogo, por ejemplo, al existente en Madrid para los servicios de mudanzas, según lo previsto en el artículo 4 de la Ordenanza Reguladora de la Prestación de los Servicios de Mudanzas de dicho municipio<sup>22</sup>, que permitiera a la empresa interesada ocupar el dominio público por un periodo de tiempo concreto o bien para determinadas actuaciones, a través de un sistema de control único, en consonancia con el régimen de simplificación de cargas administrativas de los artículos 7, 9.1 y 17.4 LGUM.

### **III. CONCLUSIONES**

---

<sup>21</sup> Ambos preceptos tienen el carácter de normativa básica para las entidades locales según lo previsto en el apartado 5 de la disposición final 2ª de la LPAP.

<sup>22</sup> Aprobada el 30.09.1992. Véanse BOE Ayuntamiento de Madrid de 28.01.1993 y de 01.02.1993.

Esta Comisión considera que el aprovechamiento privativo o especial del dominio público justifica la imposición de un control ex ante sobre la actividad del reclamante de sustitución de neumáticos en la vía pública, de conformidad con el artículo 17.1.c) de la LGUM.

No obstante, cabría cuestionar que en un escenario como el descrito tenga lugar un efectivo aprovechamiento especial o privativo del dominio público. Asimismo, en caso de que así fuera, la dinámica del servicio que se presta aconsejaría una intervención global o la agrupación de las cargas administrativas que se impusieran, en consonancia con el principio de simplificación y unificación de cargas administrativas previsto en los artículos 7, 9.1 y 17.4 de la LGUM.