



LA REFORMULACIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE TÍTULOS HABILITANTES LOCALES¹

Orlando Vignolo Cueva²

Profesor Ordinario de Derecho Administrativo
Facultad de derecho. Universidad de Piura
España

Resumen:

La actual pandemia que sufrimos creará un espacio distinto para las relaciones entre los particulares, pues muchos emprendimientos económicos y urbanos de diverso estilo tendrán que ser traspasados o parcialmente modificados. Al respecto nuestra legislación positiva no se ha adaptado por completo a esta nueva realidad, ni en el ordenamiento paralelo de la emergencia sanitaria, ni tampoco el ordinario aparecen muchas claves de respuesta para aligerar los ejercicios de las correspondientes libertades económicas involucradas en esta nueva problemática. Aunque existe algún atisbo en el régimen actual de licencias de funcionamiento municipal, resulta necesario y urgente la necesidad de adoptar esta posibilidad valedera para otros títulos habilitantes locales de naturaleza real. Este trabajo parte de la transmisión de licencias de funcionamiento permitida recientemente por nuestro Legislador para proponer luego una salida que pueda ser extendida a otros sectores locales, siempre bajo ciertas previsiones y en tanto no se violente la cláusula *salvo iure tertii*.

¹ Este trabajo va dedicado a la memoria de mi maestro D. José Bermejo Vera, desaparecido Catedrático de Derecho de la Universidad de Zaragoza. A casi un año de su repentina partida al encuentro con el altísimo.

² Doctor en Derecho la Universidad de Zaragoza (España). Abogado por la Universidad de Piura (Perú). Profesor ordinario de Derecho administrativo de la Universidad de Piura (Perú). Socio del Estudio Vignolo y Reyes Arrese (VRA Abogados). Vocal del Tribunal del INDECOPI (Sala de eliminación de barreras burocráticas). Director de la Revista Anuario de la Función Pública. Correo electrónico: orlando.vignolo@udep.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3801-9239>

**Palabras clave:**

Licencia, permisos, autorizaciones, transmisibilidad, ordenanzas municipales, libertad de empresa, libertades económicas, títulos habilitantes.

Abstract:

The current pandemic we are suffering will create a different spot for individual relationships, since many different styles of economic and urban enterprises will have to be transferred or partially modified. In this regard, our positive legislation has not fully adapted to this new reality: neither in the parallel ordering of the health emergency, nor in the ordinary one, appear many response keys to lighten the exercises of the corresponding economic freedoms involved in this new problem. Although there is some glimpse in the current municipal operating license regime, the need to adopt this valid possibility for other local enabling titles of a real nature is necessary and urgent. This starts with the transmission of work licenses recently allowed by our Legislator to then propose an exit that can be extended to other local sectors, always under certain provisions and as long as the *salvo jure terti* clause is not violated.

Key words:

License, permits, authorizations, transferability, municipal ordinances, freedom of business, economic freedoms, enabling titles.

I. Un problema por resolver

El control sanitario de la epidemia que estamos viviendo en muchos países ha obligado a practicar de una manera distinta, o en algunos casos a no ejercitar las libertades económicas reconocidas en nuestra Constitución. Desde la modificación del trabajo físico por el acentuado uso del remoto, pasando por las posibilidades de adaptación del giro u objeto de los emprendimientos empresariales, hasta por la evidente necesidad de cesar los negocios y comercios de una manera definitiva. Muchos modos de ejercitar la libertad de empresa, a la sazón la estrella de las libertades y derechos económicos³, cambiarán de cara al futuro mediato, al menos tendrán que practicarse de una manera diferenciada y esto generarán impactos jurídicos individuales y en diversos intereses públicos involucrados (nada de lo que se haga en estos derechos subjetivos puede considerarse ajeno al bien común).

Si la anterior problemática la trasladamos a asuntos locales (en diversas formas como el comercio urbano, obras y edificación, libertades profesionales, libertad de cambio monetario, aprovechamiento singular de vías urbanas), tendremos un punto de partida esencial porque será en esos últimos campos en los cuales se libre una batalla decisiva por la continuidad o transformación ordenada de estas libertades económicas. Son las actividades actuales de las *ciudades de la post-cuarentena* en las que las Municipalidades peruanas tendrán un papel gravitante, único y para el que no estaban preparadas. La crisis de la epidemia las toma en medio de un contexto complejo debido al descalabro vigente de muchas de nuestras entidades locales, en varios casos por anomía propia, pero sin dejar de ser un fenómeno nocivo de indudable responsabilidad *compartida* debido el abandono permanente atribuible a las Administraciones estatales involucradas (el principio de cooperación y coordinación siguen siendo ficciones del Estado descentralizado) y un desordenado Legislador que no ha creado un régimen organizativo y competencial medianamente seguro, sin perjuicio de otros factores negativos (como la estropeada descentralización administrativa que nos acompaña o el minifundismo municipal⁴).

A lo anterior, cabe sumar que existe un factor decisivo que debe ser atenuado y racionalizado al máximo. La fascinación de nuestro Legislador y organizaciones administrativas por las técnicas de control previo de las libertades y derechos, siguiendo una vieja idea de mengua de la policía administrativa a la sola aplicación de las autorizaciones administrativas (y sus variantes tales como los permisos, licencias y los

³ En general, la libertad de empresa tiene dos perspectivas conceptuales de ser entendida. Una visión extensa y más moderna que engloba a las otras libertades económicas tales como la “libertad contractual, la libertad de transacciones económicas, la libertad de acceso a la actividad y la libertad de ejercicio de ésta”. *Vid.* ARIÑO ORTIZ, Gaspar y otros; *Principios de Derecho público económico*, Ara, Lima, 2004, p. 292. Y una segunda más anticuada y que intenta diferenciar posiciones jurídicas activas de los particulares por situaciones profesionales, gremiales, o crematísticas, siguiendo así un criterio *material* bien cercano a la post-revolución francesa. En esa perspectiva la libertad de empresa sería una más que coexiste con otras. Al respecto, sobre esta última postura puede revisarse las todavía modélicas STCP recaída en el EXP. N.º 0008-2003-AI/TC, de 11 de noviembre del 2003, f.j. 26 y recaída en el EXP. N.º 3330-2004-AA/TC, de 11 de julio del 2005 el f.j. 13.

⁴ Sobre este término de calificación negativa y criticable puede revisarse lo planteado por SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Las administraciones españolas*, Tecnos, Madrid, 2018 (todo el capítulo cuarto de esta obra no tiene pierda en pos de desentrañar este fenómeno).

híbridos registros con efectos autorizativos). Bajo esa perspectiva *reduccionista* y de reafirmación clásica, la policía administrativa queda así confinada a un conjunto de técnicas que no solamente plantean una “posible limitación de la actividad del particular, sino que implica también el posible uso de la coacción cuando el particular no se ha conformado a esas limitaciones. Para el Derecho administrativo clásico la utilización posible «de tales medios» extraordinarios se ha explicado en razón de la finalidad propia y específica que, dentro del fin genérico de utilidad pública que condiciona toda la actividad administrativa, persigue la policía. Esa «finalidad peculiar de la policía es el orden público»⁵.

Esa vieja idea que recorre la legislación administrativa peruana tiene que ser cambiada para los actuales tiempos de incertidumbre y *riesgos permitidos* que nos toca afrontar. Y quizás, con suerte sea un tubo de ensayo para en el futuro próximo combinar más las técnicas de policía administrativa, mediante la implantación legislativa de un nivel apreciable de equilibrio y estrategia (actividad por actividad). Entonces, estimo en lo que viene es posible asumir que las libertades económicas tienen que desenvolverse con la mayor expansión posible, con pocas cortapisas iniciales, siempre que el titular se haga responsable directo por todos los efectos que ocasione, generando así las posibilidades de controles posteriores y una ansiada libre prestación. Es necesario por tanto superar la policía del orden público y crear una alternativa de neo-policía administrativa del equilibrio, la racionalidad y en el que la autorización sea una técnica más que siempre deba someterse –en su instauración– al obligatorio tamiz del principio de proporcionalidad⁶.

Ahora bien, las cuestiones tratadas plantean los marcos generales de un problema que intentaré desentrañar en las siguientes líneas, partiendo por mostrar el antecedente más cercano que existe sobre transferencia de títulos habilitantes municipales entre particulares (el de las licencias de funcionamiento) y luego volviendo a reafirmar una solución jurídica que merece ser tratada por el Legislador nacional, aunque caben respuestas normativas territoriales acotadas mediante las Ordenanzas locales. Adelanto, que no debe extrañar que esta salida la considero sencilla y de configuración rápida siempre que se respeten ciertas características de las actividades, derechos o libertades previamente autorizadas (el objeto), se siga un procedimiento con una comunicación obligatoria entregada por el nuevo receptor del título habilitante a la Municipalidad competente y, en concreto, se respete unos límites previamente establecidos ante los intereses públicos y los derechos de otros que puedan verse involucrados (no existe posibilidad alguna de maximalismos).

La aplicación de esta transmisibilidad *controlada* (mediante una sola ordenación nacional o varias municipales) que podría ser usada sobre algunas autorizaciones otorgadas previamente, no sólo abriría un espacio para flexibilizar las prácticas privadas

⁵ GARRIDO FALLA, Fernando; “Las transformaciones del concepto de policía administrativa” en RAP, número 11, 1953, p. 15.

⁶ Cfr. MOREU CARBONELL, Elisa; “La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable” en RArAP, número extra 12, 2010, pp. 252-253. También se expresa en un sentido de reconstrucción de la autorización y de la propia policía administrativa en clave de “agilidad de la actividad administrativa” AGUADO I CUDOLA, Vincec; “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios: autorización, declaración responsable, comunicación previa y silencio positivo” en el Vol. Col. *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas. Aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 75.

en múltiples sectores de actuación, podría ser también una herramienta para trazar el inicio de un verdadero proceso de lucha contra el nocivo *burocratismo* municipal y la posibilidad de plantearnos en serio la profesionalización de la corroída función pública local (las potestades que se necesitarían potenciar en este nuevo escenario supondrían el forzoso ingreso de nuevos funcionarios municipales concursados, de cuerpos nacionales al amparo del régimen del servicio civil y más adaptados al avance jurídico más reciente).

En suma, desde algo tan pequeño como esta propuesta es posible plantearse muchas más opciones de respuesta y mejora en el mundo municipal.

II. El antecedente a ser tomado en cuenta

Entre los años 2016 y 2017 se produjo un cambio legislativo que pasó inadvertido para la doctrina administrativista peruana. El ordenamiento nacional dio un giro radical sobre el régimen de transferencias de las licencias de funcionamiento⁷ pasando de una completa omisión de regulación a su aceptación plena y abierta. La inclusión normativa del actual artículo 11-A en el TUO LMLF que preceptúa la posibilidad de que una previa y otorgada “licencia de funcionamiento puede ser *transferida* a otra persona natural o jurídica, cuando se transfiera el negocio en marcha siempre que se mantengan los giros autorizados y la zonificación”, supone un antecedente que merece algún nivel de explicación jurídico-administrativo.

Al inicio del presente Gobierno en diciembre del año 2016, al amparo de la primera de múltiples habilitaciones legislativas que se han solicitado a lo largo de los últimos años, se promulgó el Decreto Legislativo No. 1271 que “buscaba facilitar el desarrollo de actividades económicas y comerciales, a través de la implementación de medidas orientadas a la efectiva simplificación del procedimiento administrativo para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento”. Un espíritu reformista y de deregulación, mezclada con algunas grandilocuencias y un excesivo intento de mirar al lado del mercado (sin equilibrar la balanza hacia el interés público), inspiraba esta norma que introdujo cambios parciales y agregados sobre los textos de los artículos 3, 7, 9, 14 y 15 de la original LMLFP. En el fondo muchas de las cuestiones introducidas eran menores y de importancia restringida, salvo la nueva regla de los estacionamientos y la citada transmisibilidad de esta específica licencia municipal.

El Legislador delegado plasmó cuatro elementos esenciales para permitir la transferencia del mencionado título habilitante local: (i) un elemento *objetivo* y esencial referido a la no modificación de lo autorizado previamente respecto a los “giros autorizados y la zonificación”, (ii) un elemento *probatorio* y de procedencia que demuestra la operación mercantil de traspaso de un negocio en marcha o de transformación societaria mediante la entrega a la Municipalidad competente de la “copia simple del contrato de transferencia”, (iii) un elemento *adjetivo* simplificado y de tramitación acelerada para presentar el anterior documento privado mediante un

⁷ Las licencias de funcionamiento en el ordenamiento peruano son las autorizaciones municipales de uso más frecuente por parte de los operadores de mercado, pues permiten iniciar y ejecutar actividades económicas y urbanas “en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas” (ver el artículo 3 del TUO LMLF). Este acto autorizativo –a través de los requisitos estandarizados existentes y que se deben cumplir de parte del solicitante- es destinado a proteger sobre todo intereses públicos urbanísticos y de seguridad interna de los locales (la llamada seguridad en defensa civil).

“procedimiento (...) de aprobación automática”, (iv) un último elemento *subjetivo* referido a la aparición de un nuevo sujeto autorizado, que no es otro que el administrado “persona natural o jurídica” al que se le transfiere el emprendimiento; o el inicial titular pero con cambios propios “de denominación o nombre comercial”.

El último dato del *elemento subjetivo* explicado considero es una equiparación errada porque exactamente no es un supuesto de transmisión, dado que no aparecen dos particulares unidos con una autorización de naturaleza real en medio. Sin embargo, en aras de la simplicidad se le introduce como una variante de la posibilidad planteada en el dispositivo⁸. Exactamente es una modificación de un dato de identificación del interesado que debe ser comunicada a la Municipalidad otorgante, pero manteniéndose a continuación el mismo título habilitante en manos del administrado “titular” y previamente controlado por las potestades locales pertinentes.

Ahora bien, si resulta muy polémico y extraño que la norma comentada no tome en cuenta los metrajes de los locales como dato objetivo esencial para permitir la actividad traslativa entre el transferente y el receptor del título habilitante, y alguna posibilidad de reducción exacta de lo autorizado dentro de los márgenes urbanísticos permitidos por cada Municipalidad (nunca de ampliación). También salta a la vista del ojo crítico que esta alternativa no haya sido clara respecto a la técnica de comprobación usada sobre la actividad privada realizada, el responsable de efectuarla y cuáles son sus efectos sobre el interesado; en cualquier caso, la densidad normativa y el criterio *pro homine* acercan más la posibilidad de una *comunicación obligatoria sin control*⁹, de meros efectos declarativos y presentación anterior al perfeccionamiento completo del “cambio de titular” (manifestación previa). La obligación de efectuarla, al menos en las relaciones sinalagmáticas que denota el artículo 11-A del TUO LMLF, dado que no está impuesta expresamente por el Legislador, quedaría en manos de la libertad de opción de los privados y podría ser definida en el momento exacto de consolidarse el traspaso.

También en esta nueva ordenación faltó un nivel de tratamiento sobre los repartos de responsabilidades patrimoniales y factores de atribución respecto a los particulares intervinientes y la Municipalidad involucrada ante posibles daños antijurídicos sobre terceros. Al menos en lo que atañe al Derecho administrativo alguna

⁸ Recientemente, a partir de una nueva delegación legislativa habilitada a favor del Gobierno para afrontar la emergencia epidemiológica, se aprobó un nuevo supuesto de modificación propia de las licencias de funcionamiento previamente otorgadas referidas a la inclusión de “más de un giro, siempre que estos sean afines o complementarios entre sí. Las municipalidades, mediante ordenanza, para el ámbito de su circunscripción, deben definir los giros afines o complementarios entre sí de acuerdo a lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de la Producción. En caso el titular de la licencia de funcionamiento de un establecimiento calificado con nivel de riesgo bajo o medio decida realizar el cambio de giro, puede realizar obras de refacción y/o acondicionamiento, a fin de adecuar sus instalaciones al nuevo giro, sin afectar las condiciones de seguridad, ni incrementar la clasificación del nivel de riesgo a alto o muy alto” (ver el artículo 3 del Decreto Legislativo No. 1497).

⁹ No debe olvidarse que la comunicación obligatoria es “aquel documento del que se sirve el prestador de una actividad de servicio para poner en conocimiento de la Administración pública sus datos identificativos y todos los demás requisitos impuestos por la legislación aplicable para el ejercicio de un derecho o el inicio de aquélla”. *Vid.* FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón; “Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable” en RCDP, número 42, 2011, p. 99. La referida comunicación obligatoria es una técnica de policía administrativa, que sin tener un rechojo positivo respecto a esta específica nomenclatura, tiene un real y cada vez más extendido reconocimiento de su contenido y alcances en nuestra legislación sectorial.

alusión a las pautas polémicas e híbridas del artículo 258 del TUO LPAG (aunque esta última sea una norma que trata de minimizar al máximo la reparación administrativa hasta niveles insospechados y fuera de todo equilibrado margen). El abandono de esta institución fundamental en la transferencia descrita necesita ser corregida en el futuro, a fin de plasmar lo explicado por LAGUNA DE PAZ: “no debe olvidarse que la actividad, aunque privada, se somete a autorización, cuya justificación se encuentra en la necesidad de que la Administración controle su ejercicio, por entrañar un potencial dañoso para la colectividad. Desde esta perspectiva, tampoco cabe excluir por completo la responsabilidad administrativa cuando los perjuicios resulten del deficiente ejercicio de sus competencias, al otorgar la autorización, o al inspeccionar y controlar el desarrollo de la actividad autorizada (*culpa in vigilando*)”¹⁰.

Por otro lado, como hice presente en un par de trabajos que publique entre los años 2016 y 2019¹¹, esta reforma positiva (aunque con cuestiones por corregir) no fue un proceso sencillo y menos que pueda atribuirse al espíritu innovador de la Administración pública del Estado (del Poder Ejecutivo), ni tampoco es una progresiva muestra del empuje del Legislador por reducir la influencia de la autorización administrativa en ámbitos municipales. Nada de esto, por el contrario, se debe a una lenta transformación de los ordenamientos municipales del país y a un lento acercamiento de nuestro Derecho a una tendencia del mundo occidental por tener un cúmulo de institutos de policía administrativa, que sean más respetuosos de las diversas libertades económicas y los mercados transfronterizos, superando la primacía irracional de la sola autorización administrativa¹².

Como muestra de esta transformación normativa local vale indicar algunos ejemplos de Ordenanzas locales sobre esta materia, tanto las iniciales que impedían este supuesto como las posteriores que fueron admitiendo una relajación de la prohibición. Así, existieron a inicios de la década pasada varias normas municipales que obstaculizaron terminante cualquier posibilidad de traslado, a partir de declarar que las licencias de funcionamiento son *intransferibles*, subsistiendo siempre el deber del titular de “mantener inalterables los datos consignados” (por todas ver el literal e) del artículo 19 y el literal a) del artículo 20 de la Ordenanza No. 031-2013-MPT de la Municipalidad Provincial de Trujillo, el numeral 17.04 del artículo 17 y el numeral 18.01 del artículo 18 de la Ordenanza No. 163-00-CMP de la Municipalidad Provincial de Piura, el literal c) del artículo 6 de la Ordenanza No. 408-MSB de la Municipalidad Distrital de San Borja). Incluso, las conductas privadas de cambio de los datos del citado título habilitante (ni hablar de un intento de traspaso), al menos hecha de manera

¹⁰ LAGUNA DE PAZ, José Carlos; “Responsabilidad de la administración pública por daños causados por el sujeto autorizado” en RAP, número 155, 2001, p. 28

¹¹ Me refiero a mi colaboración: “En defensa de la transmisibilidad de las licencias de funcionamiento” en Vol. Col. *Derecho administrativo hacia un Estado más confiable. Libro de ponencias del VII Congreso Nacional de Derecho administrativo*, Thomson-Reuters, Lima, 2016, pp. 337-358. Y, en segundo término, a mi monografía: *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y surgimiento de la Administración Pública regulatoria en Perú*, Palestra, Lima, 2019.

¹² Cfr. FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón; “Regímenes de intervención administrativa...Ob. Cit. pp. 88-96. También di cuenta de este progresivo cambio en la realidad peruana y española (en esta última a la luz de lo dispuesto por la relevante Directiva de servicios) en: *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal...Ob. Cit. pp. 183-186.*

voluntaria y querida, era considerada como una actuación reprochable y pasible de ser sometida a los correspondientes regímenes sancionadores municipales.

Sin embargo, pocos años después al inicio de esta década, al menos dos Ordenanzas de Municipalidades Distritales en Lima Metropolitana lograron flexibilizar esta anterior postura, permitiendo la obtención de una nueva licencia mediante un procedimiento más abreviado o simplificado (ver los paradigmáticos casos de la Ordenanza No. 389/MM de la Municipalidad Distrital de Miraflores y la Ordenanza No. 301-MSI de la Municipalidad Distrital de San Isidro). Estos dispositivos crearon un precedente favorable, permitiendo una tramitación muy ágil para realizar actividades comerciales y económicas sobre locales previamente autorizados, a partir de operaciones societarias de reorganización empresarial, siempre que "el establecimiento no sufra modificaciones, alteraciones o remodelación, ni exista cambio de giro o realización de actividades distintas de los originalmente autorizados". En cualquier caso, a pesar del notorio avance, siempre subsistía el deber de parte del nuevo propietario, posesionario o conductor de la operación de impulsar la tramitación de una "nueva" licencia de funcionamiento.

Finalmente, la historia terminó decantándose por el definitivo avance legal que comenté al inicio de este párrafo. Con un claro y prometedor intento de destrucción de paradigmas errados y de larga duración. Casi una muestra poco comentada de cooperación entre la Administración pública y los ciudadanos en ámbitos ciudadanos, en la que "el Estado, la Administración, se desentiende (...) de estas actividades y entrega a la sociedad su control de legalidad y la solución de la conflictividad que pudiera suscitarse con el inicio de estas actividades o servicios"¹³. Sin embargo, no todo es color de rosa, siempre existe bemoles y aristas problemáticas que surgen al cambiar de instituto. Más allá de los errores de configuración que subsisten en la actual disposición de transferencia de la licencia de funcionamiento, es claro que si la autorización administrativa es dejada de lado "desaparecen con ella dos perspectivas que eran adoptadas y resueltas por ese régimen. Una era la perspectiva de la *legalidad*: la autorización consistía en una declaración de la Administración en la que ésta se pronunciaba sobre la legalidad del proyecto de actividad que se pretendía emprender. Quien obtenía la autorización obtenía un título administrativo, una declaración de una instancia del Estado, que certificaba la adecuación a la legalidad vigente de su proyecto de actividad. La otra perspectiva es la que podemos calificar como *social*, vecinal en muchos casos: en el procedimiento del que resultaba la autorización, o su denegación, podían tener entrada todos los sujetos con intereses y en potencial conflicto con el proyecto; esa conflictividad se canalizaba y trataba en el procedimiento administrativo que resolvía sobre la solicitud de autorización"¹⁴.

Por eso, al adoptar un cambio siempre se tiene que contrarrestar posibles efectos adversos a partir de introducir mecanismos exactos de racionalización. No vale en este punto dejarse encantar por los cantos de sirena del puro antiformalismo cuando pueden existir en juego derechos de otros y el propio principio de legalidad puesto bajo discusión. Por eso, es jurídicamente válido aceptar la transferencia de ciertos títulos habilitantes municipales, al menos de los que puedan cumplir con las características y

¹³ ESTEVE PARDO, José; "Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad" en Documentación administrativa (nueva época), número 1, 2014, 16 páginas.

¹⁴ Ibidem, 16 páginas.

naturalezas jurídicas pertinentes, pero asumiendo –a continuación– el respeto por las esferas y la voz (a veces silente) de los terceros afectados.

III. Las claves iniciales de la solución

Existe una *cláusula* implícita y parcial en nuestro ordenamiento nacional de regulación de actividades privadas, que se ha construido y enraizado tras algunas normas prohibitivas específicas incluidas en algunos regímenes nacionales y municipales existentes en el país. Ésta es la imposibilidad jurídica de que determinados títulos habilitantes¹⁵ obtenidos válidamente por un determinado privado que permita el desarrollo de actividades de contenido económico (para fines de rentabilidad privada o no), puedan ser luego ser transferidos a otros particulares, siempre que los involucrados pertinentes se hayan relacionado bajo la directa aplicación de negocios jurídicos reconocidos o permitidos por el Derecho Privado.

Al respecto, es claro que el tema propuesto es una materia *polémica*, tal como lo ha reconocido el grueso de la doctrina especializada¹⁶. Pero, también es claro que la transmisión controlada supone un avance y corrección de un antiguo y estricto entendimiento de la autorización administrativa, a pesar que ésta “no otorga derechos nuevos”¹⁷. Entonces, si considero que es posible permitir –bajo ciertos recaudos– la transmisibilidad de títulos habilitantes *inter privados* a partir de operaciones mercantiles o civiles que cambien diversas cuestiones (como la propiedad, el control societario, traspasen parte o todo el negocio en marcha); siempre que exista correspondencia con el interés público, se respeten algunas características originales del título y se admita una consecuente gestión de control *ex post* por parte de las Administraciones públicas orientantes (en este caso de las Municipalidades).

Ahora bien, el vacío que contiene el ordenamiento peruano ha impedido que en nuestra realidad surja la idea de que algunos títulos habilitantes puedan ser considerados como un *activo* (en la versión más contable y económica del concepto), siendo capaces de darle un valor monetario extra al traslado del predio, actividad, proyecto o derecho debidamente autorizado (y que podría aparecer como objeto del correspondiente negocio jurídico). Por el contrario, es común la aparición de verdaderos rompederos de cabeza de los privados involucrados en el traspaso de diversos negocios en marcha de

¹⁵ Aunque casi no se haya estudiado nada sobre el concepto de los títulos habilitantes, vale decir que en Perú se le introdujo normativamente y con una escasa doctrina de respaldo. Es una categoría que engloba todo tipo de autorizaciones y concesiones capaces de permitir el ejercicio de actividades privadas diversas (no necesariamente pre-existentes), incluso puede incluir mixturas de las primeras y nomenclaturas disímiles. En el fondo, es una noción de muestra de la intercambiabilidad de las autorizaciones y concesiones en sectores de primacía de la iniciativa privada, siendo “la solución más sencilla (...) la de admitir la existencia de una figura híbrida entre la concesión y la autorización —«concesiones autorizatorias», «autorizaciones concesionales» (...) o, más eufemísticamente, «autorizaciones cuasicontractuales» (...) En cualquier caso, un *tertium genus* que respondiese a la novedad de la conexión actividades privadas-título habilitante-obligaciones de servicio público”. *Vid.* FUENTETAJA PASTOR, Jesús; “Elementos autorizatorios y concesionales en los títulos habilitantes (Evolución del modelo comunitario de acceso al mercado de las telecomunicaciones)” en RAP, número 160, 2003, p. 101.

¹⁶ Por todos ver la tesis doctoral de ESPINOSA MOLINA, Vanessa; *Los nuevos títulos habilitantes de actividades privadas de la Administración tras la Directiva de servicios*, pro manuscrito, p. 177

¹⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón; “Inscripciones y autorizaciones industriales” en RAP, número 52, 1967, p. 423.

tipo comercial, industrial o empresarial no manufacturero, que impide una correcta valorización económica y la consecuente aparición de verdaderos “mercados de emprendimientos urbanos con título habilitante y efectos autorizados”.

En realidad, y con mayor incidencia en ámbitos locales, muchas de las autorizaciones, permisos o licencias municipales debidamente otorgadas, no son elementos fundacionales o constitutivos de la libertad de empresa y otros derechos constitucionales conexos (pues estos últimos son facultades pre-existentes a estos actos administrativos), menos se refieren a condiciones o cualidades personales del conductor o titular solicitante; por el contrario, en muchos casos son técnicas de ordenación y declaración *sólo* referidas a potenciales riesgos de incidencia relevante hacia intereses públicos municipales¹⁸, permitiendo la continuidad de los derechos subjetivos antes citados. Y esto último no cambia, cuando existe uno u otro privado involucrado como "titular de la actividad". Realmente da lo mismo y es jurídicamente irrelevante, siempre que no se cambien las *condiciones* revisadas en el otorgamiento del correspondiente título habilitante.

Por eso, en supuestos que deben claramente tasados por una norma previa, realmente los efectos de los actos jurídicos sometidos al Derecho comercial o civil que incluyan a los títulos habilitantes correspondientes, son indiferentes o, si se quiere, neutros para el interés general o el orden competencial municipal, pues siempre continuará existiendo un *responsable* que responda por la práctica de los derechos permitidos por el primero; y, en segundo lugar, la operación no varían los datos revisados en la tramitación de los correspondientes objetos autorizados y sus requisitos convenientemente superados. Finalmente, no debe olvidarse que el objetivo prioritario del *conjunto* de las autorizaciones y otros títulos administrativos cercanos a la policía administrativa del orden público es servir exclusivamente para "constituir un control previo de las actividades que, descontroladas, podrían dañar al interés público"¹⁹.

Ahora bien, la puntualización planteada tan acertadamente por SANTAMARÍA PASTOR, nos presenta a este supuesto (aún como una posibilidad incierta en nuestro Derecho), dentro de ciertos *contornos generales*, pues las "situaciones jurídicas activas creadas por una autorización administrativa poseen un valor económico que las convierte en bienes aptos, en principio, para el intercambio; de ahí que se plantee la cuestión relativa a la susceptibilidad de su transmisión (en puridad, la fórmula es *técnicamente incorrecta: lo que se transmitiría, en esta hipótesis no es la autorización, sino los derechos creados por la misma; la transmisión de una autorización sería, dicho con más precisión, el cambio o la subrogación en la persona de su destinatario original*)"²⁰.

Un argumento adicional para pretender cambiar esta cláusula de prohibición o relativización de la transferencia comentada, debe darse a la luz de la nueva gestión de riesgos aparecida a inicios de este siglo y la progresiva *despublificación* de nuestra

¹⁸ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso; *Principios del derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2004, Volumen II, pp. 260-261.

¹⁹ VILLAR PALASÍ, José Luis; *"La intervención administrativa en la industria"*, IEP, Madrid, 1964, p. 230.

²⁰ SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso; *"Principios del derecho administrativo...Ob. cit. p. 268.* (Las cursivas son mías).

realidad social y económica²¹, presupuestos que deben obligar al Legislador nacional a tener una mirada distinta frente a las formas de intervención de la Administración pública (municipal) en el ejercicio de sus potestades de policía (entre las cuales estaría la de ordenación de la libertad individual a través del otorgamiento de autorizaciones y las posibilidades reales de que algunos de estos actos pueden ser trasladados bajo prácticas propias del mercado).

Siguiendo el anterior sentido, y a partir de comentar la paradigmática Directiva de servicios o también llamada "Bolkenstein"²², el profesor ESTEVE señalaba que la "gran decisión que corresponde ahora adoptar a las instancias públicas con respecto a los riesgos *es la determinación del riesgo permitido*, el riesgo que se debe aceptar. No es posible en nuestra sociedad el *riesgo cero*: ello supondría el desmantelamiento del tejido industrial del que la ha dotado el progreso científico y que tanto confort y beneficios le reporta, para volver al estado de naturaleza y a enfrentarse crudamente con los peligros -que no riesgos- naturales (...) Por ello, la gran cuestión de la determinación de riesgo permitido se resuelve en la opción entre riesgo, se opta por un riesgo con preferencia sobre otro u otros, y no en la opción entre un riesgo y el inexistente riesgo cero"²³.

Por último, en aras de tener la realidad completa es justo afirmar que el Legislador nacional ha dotado a las organizaciones municipales con la señalada posibilidad de revisión de la transmisión específica de las licencias de funcionamiento y también con una antigua potestad discrecional de contenido finalista referida a la necesidad de "flexibilizar y simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos en el ámbito de su jurisdicción" (ver numeral 1.2 del artículo 86 de la LOM), con lo cual, es claro que los diferentes Concejos y los órganos ejecutivos municipales tienen un importante nivel de responsabilidad frente a la falta de respuesta ante este supuesto problemático. Peor todavía, la autonomía constitucionalmente otorgada a estas organizaciones administrativas, *extrañamente* ha generado una *respuesta casi uniforme*, sin que ninguna de las entidades involucradas asuma que en sus correspondientes territorios podría fomentarse el desarrollo económico local a partir de algunos cambios *proporcionales* muy puntuales (muchas Municipalidades no entienden la ecuación anteriormente señalada).

IV. POR LA TRANSMISIBILIDAD DE LOS TÍTULOS HABILITANTES MUNICIPALES DE CARÁCTER REAL

²¹ Cfr. VIGNOLO CUEVA, Orlando; *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal...* Ob. Cit. p. 250 y ss.

²² Sobre los impactos que produjo esta Directiva europea en los regímenes españoles de autorizaciones administrativas resulta interesante revisar, entre otros, los trabajos de MUÑOZ MACHADO, Santiago; "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas" y LÓPEZ MENUDO, Francisco; "La transposición de la Directiva de servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa" ambos publicados en la REFC, número 14, año 2010. También puede examinarse a VILLAJERO GALENDE, Helena; "El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura Hitchcockiana de los efectos de la Directiva de Servicios. ¿De psicosis a sabotaje?" en RCDP, número 42, 2011.

²³ ESTEVE PARDO, José; "La desconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización" en RVAP, número especial 99-100, 2014, p. 1234.

IV.1. Las fuentes comparadas. Un supuesto resuelto sin mayor problema

No existe ningún régimen general peruano que plantee expresamente la regulación de la transferencia de permisos, licencias, autorizaciones o, en general, títulos habilitantes de carácter *real*²⁴, más allá de la inclusión del reciente antecedente urbano comentado. Este último avance ha sido completamente ajeno a la tendencia generalizada de nuestra legislación sectorial y del propio mundo municipal, sin que pueda predicarse ningún rasgo distinto en los más modernos ordenamientos referidos a asuntos medioambientales o de extracción de diversos recursos naturales. Incluso, esta situación se repite en múltiples normas que contienen la ordenación de diversos elementos a ser autorizados de naturaleza objetiva, o, de números estrictamente limitados que puedan ser otorgados a determinados peticionarios²⁵. Por estas omisiones y el nivel pobre aún de nuestras fuentes normativas en esta materia específica, se hace casi indispensable recurrir a la doctrina y el Derecho positivo comparados.

Así pues, baste mirar ciertos sectores de actuación en realidades ajenas para notar lo avanzado y maduro que se encuentra la cuestión. Por ejemplo, la transferencia de autorizaciones *hídricas* no es un tema nuevo en el Derecho español, tal como se ha señalado con claridad: "(...) la reivindicación desde ciertos sectores de introducir un mercado del agua y la proclamación que del mismo se hace en la Ley 46/1999 quedan ya materializadas en el ya muy reconocido artículo 61 de esa norma legal, que pasa a los artículos 67 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Se establece ahí un régimen de cesión, por vía contractual, de derechos al uso privativo de aguas, Derechos de uso privativo a los que sólo puede accederse inicialmente –sería la primera fase- mediante concesión administrativa, (...). Una vez asignado por vía administrativa este derecho de utilización privativa, sería posible abrir una segunda fase con la entrada de ese derecho en el mercado al poder cederse mediante libre acuerdo (...) entre cedente y cesionario"²⁶.

²⁴ Debe entenderse que las autorizaciones *reales* son aquellas en las "que lo decisivo para su otorgamiento son las condiciones de su objeto (...) En algunos casos, la autorización se vincula a los concretos objetos o instrumentos a través de los que se va a realizar la actividad (...) en otros, por el contrario, se desvincula de ellos, ligándose directamente a la empresa". Vid. LAGUNA DE PAZ, José Carlos; *La autorización administrativa*, Civitas, Madrid, 2006, p. 82.

²⁵ Por todos, ver el ejemplo de las autorizaciones preceptuado en el Título III de la vigente Ley de Recursos Hídricos, régimen que nada indica respecto a la transferencia de los llamados "derechos usos de agua". Estos títulos habilitantes son escasos y se encuentran limitados cuantitativamente. En el actual reglamento de esta norma legal sólo se señala la posibilidad que "de producirse transferencia de la titularidad de un predio, establecimiento o actividad al cual se destina el uso del agua, el nuevo titular tiene derecho preferente para obtener el derecho de uso de agua bajo las mismas condiciones de su transferente mediante un *procedimiento simplificado no mayor de diez (10) días hábiles*, sujeto a silencio administrativo positivo, prescindiendo de inspecciones y publicaciones" (ver el modificado numeral 65.3 del Decreto Supremo No. 001-2010-AG). Como se notará, este procedimiento de otorgamiento rápido del derecho de uso de agua se asemeja mucho a lo ocurrido en el periodo anterior a la aceptación legal de la transmisibilidad de las licencias de funcionamiento (actualmente mediante actuaciones privadas y previa comunicación de la operación de traslado). Por ende, pareciera que la evolución normativa ya se encuentra trazada en nuestro ordenamiento positivo y se torna completamente inevitable.

²⁶ ESTEVE PARDO, José; "El mercado de títulos administrativos" en Vol. Col. Libro *Estudios de Derecho Público Económico. Homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*. Civitas, Madrid, 2003, p. 749.

Otro ejemplo proveniente del ordenamiento comunitario europeo, en un ámbito tan distinto como el transporte aéreo, permite demostrar que tampoco es novedad la existencia de un “mercado” de los denominados *slots* aplicados en la infraestructura aeroportuaria, permitiéndose a las aerolíneas -sin mayores problemas- la venta abierta de espacios autorizados previamente. Esta normalización se debe a que el “espacio de la Unión Europea ha sido escenario ya del enfrentamiento de diferentes concepciones sustentadas por distintos países siendo estas concepciones tributarias de tradiciones y referencias jurídicas centrales singularizadas. Es en torno a los permisos de aterrizaje y despegue de aeronaves, los llamados *slots*, donde la diferencia de posiciones se ha hecho más patente, y más agudo el conflicto. La opción de mercado cuenta con el explícito y decidido respaldo anglosajón y holandés. Debe significarse que es en esa órbita donde se produjeron las primeras experiencias desreguladoras en el transporte aéreo”²⁷.

Por otro lado, en el mundo de la actividad minera, tan relevante y potente para el Perú, en la que además aparece un objeto autorizado de plena naturaleza real e inmobiliaria (la porción tridimensional del *demanio público minero* que contiene el posible o ya comprobado yacimiento mineral), es bastante palpable que en la mayoría de Derechos hispanoamericanos la “concesión, es por regla general transferible por actos entre vivos y transmisible por causa de muerte; una excepción a esta norma se contempla en la Constitución de Brasil que dispone que la transferencia habrá de aprobada previamente por el Gobierno Federal²⁸. De nuevo en este rubro nuestro Legislador ha permanecido silente y anclado en el inmovilismo del “titular” inicialmente revisado ex ante.

Una última muestra que probaría la casi consolidación de esta tendencia occidental es la progresiva *unificación* de reglas de los títulos habilitantes, que sobrepasan las propias normas jurídicas vigentes en un país, permitiendo ante objetos determinados una evidente despersonalización y máxima incidencia objetivadora. Estas cuestiones descritas son consecuencias de un progresivo proceso de transformación de las concesiones y autorizaciones en muchos ordenamientos, el cual disuelve las diferencias de las últimas tras una no tan nueva categoría (los títulos habilitantes). Así, vale indicar que a pesar que “los títulos habilitantes presentan un cuerpo autorizatorio, más parecería que su alma es concesional. Y es que, como se apuntó anteriormente, el beneficiario de un título habilitante se encuentra sometido a un estatuto jurídico-público objetivo, integrado por la normativa (legal y reglamentaria) y por el propio título (autorización o licencia), que si formalmente se proclama como propio de la autorización, sustancialmente, en lo que respecta a los derechos del particular y a las potestades de la Administración, responde más bien en la práctica a una concesión”²⁹

²⁷ Ibidem p. 746.

²⁸ PAREJO BUENO, Matilde María; *Aportaciones del régimen jurídico del dominio público minero y su aprovechamiento en el Derecho administrativo español*, pro manuscrito, p. 769.

²⁹ FUENTETAJA PASTOR, Jesús; “Elementos autorizatorios y concesionales en los títulos habilitantes...Ob. Cit. p. 108. También comparte esta postura M. GARCÍA para quien, desde la gestión del dominio público, señala que se ha ido perdiendo las diferencias entre concesión y autorización demanial, indicando que la realidad ahora “es otra, y sólo a través del examen analítico de las múltiples actividades sobre las que opera este binomio es posible revisar la teoría clásica de los títulos de utilización. Que se ha convertido ya en una exigencia, tras la progresiva patrimonialización del dominio público y el nuevo rol de la Administración Pública, que abandona su papel de “mero guardián” (donde

Descritas estos ejemplos, a pesar de la carencia normativa que padecemos, pero bien sustentado en la vertiente *negativa* del principio de legalidad que se extiende respecto a las actuaciones efectuadas por los particulares, puedo afirmar que es posible y urgente una serie de modificaciones por adición dentro de la legislación sectorial y descentralizada, que permita hacer posible que los títulos habilitantes de carácter *real* puedan ser parte de un patrimonio privado y, a la par, susceptibles de tráfico en el mercado; sin que esto, violente o ponga en aprietos la específica gestión de riesgos a cargo de las organizaciones municipales del país, menos atentar contra algún interés público local (claro está siempre bajo ciertos límites).

Es más, en el ámbito municipal, que ya ha dado un paso agigantado con la incorporación de este supuesto para las licencias de funcionamiento preceptuado en el artículo 11-A del TUO LMLF, todavía falta andar un largo trecho en pos de racionalizar el uso de la autorización administrativa y la consecuente primacía de los principios de *proporcionalidad* y *favor libertatis* en las relaciones de policía administrativa (entabladas por las Municipalidades y los administrados que participan en la vida económica y social de un territorio local determinado)³⁰. Ese extenso recorrido pasa por encontrar los elementos jurídicos que fundamenten no sólo la transferencia con seguridad jurídica del título habilitante, sino por discriminar supuestos a partir de esos datos iniciales, a fin de encontrar un listado seguro de operaciones privadas que podrían incorporar el respectivo traslado, con la correspondiente técnica de policía administrativa que podría ser la más adecuada para comunicarla a la entidad municipal otorgante.

IV.2. Los puntos esenciales que fundamentarían la transferencia de los títulos habilitantes reales en aspectos locales. Por un derecho a la transferencia.

Al respecto, debe dejarse claramente determinado que los siguientes argumentos se *limitan* únicamente a los *títulos habilitantes de carácter real*, no pudiendo extenderse transversalmente a otras tipologías fuera de los primeros, pues siempre depende de una comprobación casuística de la correspondiente naturaleza jurídica de la autorización, permiso, licencia, “concesión”, “registro con efectos autorizantes”, “certificado-autorización”, “derecho de uso” o cualquier otra denominación normativamente otorgada que permita ejercitar actividades, libertades o derechos relacionados con intereses municipales, siempre que sean otorgados por las condiciones de su objeto permitido o autorizado³¹.

Un punto de partida esencial que permitiría la transmisibilidad de estos títulos habilitantes, es que sean otorgados mediante la práctica de *potestades completamente*

puede interpretarse la autorización como técnica policial) y pasa a ser un "activo administrador, o podría decirse "activo planificador", que asienta sobre el dominio público sus servicios y decide sobre las modalidades de su utilización en atención a su óptimo rendimiento productivo". *Vid.* GARCÍA PEREZ, Marta; “La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión. A propósito de la utilización del dominio público” en Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña, número 1, 1997, p. 350.

³⁰ Cfr. GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando; “Las licencias urbanísticas y los títulos habilitantes para el ejercicio de actividades” en Revista Digital Facultad de Derecho UNED, número 5, 2012, p. 2.

³¹ Cfr. LAGUNA DE PAZ, José Carlos; *La autorización administrativa...* Ob. Cit. p. 82.

regladas (con presupuestos normativos previamente diagramados y que sólo deben ser cotejados o directamente aplicados), eliminando cualquier margen de apreciación administrativo sobre requisitos, conceptos jurídicos indeterminados o números máximos que pueden ser planteados ante cada solicitud inicial. Por tanto, siempre en estos casos y como punto inicial de justificación del traslado, deben aparecer competencias de control previo sobre un título habilitante en los cuales “la Administración verificante debe otorgarlo en cuanto al ejercicio previsto del derecho sea el adecuado a las reglas jurídicas que lo condicionan”³². Las mayores demostraciones de estas potestades aparecerían sobre todo en la aplicación normativa inmediata de disposiciones sobre recaudos, sujetos obligados a solicitarlos, plazos, fases procedimentales³³, silencio administrativo aplicable, etc.

Así, las labores de revisión del objeto de la solicitud presentada por el interesado pasarían por un examen administrativo recaído sobre el mero cumplimiento de requisitos impuestos normativamente y que la Administración municipal debe verificar sin recurrir a unas inexistentes potestades discrecionales de valoración, interpretación o creación de normas secundarias y de cierre (distintas y agregadas a las del ordenamiento vigente). Si se quiere en estos casos resulta ineludible descartar la habilitación de ciertos tipos de discrecionalidad de corte técnico, táctico, de elección de una opción entre varias alternativas posibles o de un concepto jurídico indeterminado que produce la primera en favor del órgano instructor municipal³⁴.

Un ejemplo jurisprudencial comparado puede servir para aclarar el descarte de la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes reales y la imposibilidad de labores extras de la Administración pública (que podrían permitir la valoración subjetiva sobre elementos de lo autorizado en su momento). A finales de los años noventa, el TSE planteó una observación respecto a la forma de producción reglada de las llamadas licencias de primera ocupación (cercanas a nuestra conformidad de obra) en los siguientes términos: “La finalidad de dicha licencia, explicitada de modo genérico (...) *es confrontar la obra-edificio o instalación- realizada con el proyecto que sirvió de soporte a la licencia otorgada en su día*, y en su caso, si efectivamente se han cumplido las condiciones lícitas establecidas en la licencia de obra. Mediante la licencia de primera ocupación, de *naturaleza estrictamente reglada*, se controla el efectivo cumplimiento de la licencia de obras, que obviamente debe existir, ya que la conformidad de la ejecución de la obra con el proyecto aprobado que sirvió de base al

³² BERMEJO VERA, José; *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1999, p. 56.

³³ Un ejemplo de la aparición de potestades regladas en fases de tramitación y otras cuestiones adjetivas recaídas sobre la obtención de títulos habilitantes ocurriría claramente con la aplicación administrativa de los nuevos procedimientos *estandarizados* preceptuados en el numeral 40.1 del TUO LPAG. Sobre éstos, el Legislador peruano ha declarado expresamente la prohibición de que las administraciones públicas encargadas de impulsarlos puedan “modificarlos o alterarlos”, luego de su correspondiente aprobación mediante Decreto Supremo. Es claro, que si muchos títulos habilitantes reales son incluidos como objeto de los procedimientos estandarizados estaríamos claramente ante potestades de puro cotejo que se desarrollarían en un cauce procedimental completamente pre-diseñado por el ordenamiento.

³⁴ Sobre la tipología de la discrecionalidad administrativa ver el íntegro del importante artículo publicado por BULLINGER, Martin; “La discrecionalidad de la administración pública: evolución, funciones y control judicial” en *La Ley*, número 4, 1987.

otorgamiento de la licencia, constituye el contenido de la actividad de control realizada,(...)³⁵.

Por otro lado, un segundo elemento esencial que posibilitaría la transmisibilidad es descartar cualquier posibilidad de que el título habilitante fue conferido porque el original peticionario cumplió con unos requisitos dirigidos directamente a controlar características, elementos o condiciones propias de su *esfera jurídica y personal*. Entonces debe mostrarse claramente que no existieron ni se valoraron en el respectivo procedimiento recaudos *intuitio personae*. Al respecto, no debe olvidarse que “las autorizaciones rigurosamente personales, *intuitio personae* (...) carecen de componente patrimonial y que no admitirán por ello ningún tipo de transmisión. Otro tipo de licencias en los que el componente patrimonial, por sus expectativas de explotación, tiene una relevancia destacada, mientras que el dato personal resulta adjetivo, reemplazable si se quiere, resultan más propicias para la transmisión y el tráfico de las mismas”³⁶.

Por las anteriores razones, el *objeto real* de un título habilitante previamente concedido permite la mentada objetivación de los efectos autorizantes, la completa despersonalización del titular (da lo mismo quien sea el anterior) y la consecuente posibilidad del traslado de mano en mano, admitiendo que las libertades económicas puedan instrumentalizarlo como un mecanismo con valor monetario y pasible de formar parte de un patrimonio. Por ende, al referirse siempre a inmuebles, proyectos, actividades, cosas, bienes inmateriales, empresas que llevan adelante los anteriores, es probable que esos títulos habilitantes tengan un contenido económico natural y las posibilidades exactas de ser medios propios del *commercium*³⁷. Si se quiere la razón de

³⁵ Ver STS 6026/1999, de fecha 02 de octubre de 1999, FD 2.

³⁶ ESTEVE PARDO, José; “El mercado de títulos administrativos”, en el Vol. Col. *Estudios de Derecho Público*...Ob. Cit. p. 755.

³⁷ Como señalé en su momento, si se quisiera establecer algunos supuestos de transmisión de *autorizaciones personales*, éstos deberían ser residuales y tasados específicamente por el Legislador, ello porque su otorgamiento no dependería de criterios objetivos sino de factores ligados enteramente al solicitante, los cuales se podrían perder, no ser comprobables, o lo que es peor, ser inexistentes respecto al nuevo receptor. Por tanto, de saque en los primeros títulos no podría existir ni exigirse un derecho a la transferencia (como si podría predicarse en el otro caso de las autorizaciones y títulos habilitantes con objetos reales). Vid. VIGNOLO CUEVA, Orlando; “En defensa de la transmisibilidad ...Ob. Cit. pp. 337-358. A propósito de esto, el TSE sí aceptó -en el Derecho sanitario español- la transferencia de autorizaciones de conducción de farmacias (de naturaleza personal), pero con un ámbito puntual y plenamente restringido, indicando que (...) *la transmisión de las oficinas de farmacia únicamente podrá realizarse a favor de otro u otros farmacéuticos, correspondiendo a las Comunidades Autónomas regular las formas, condiciones, plazos y demás requisitos de las transmisiones...* de modo que «nada cabe oponer al ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales, así ejercida, salvo constatar que, al hacerlo, no ha impedido a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias normativas y ejecutivas, según se desprende de la lectura del artículo recurrido y concordantes de la propia Ley 16/1997. En suma, la configuración como básica de la transmisibilidad de las autorizaciones administrativas de la apertura de las oficinas de farmacia, si bien podrá o no ser discutida desde la perspectiva de su eficacia técnica, no puede serlo desde la óptica constitucional, pues, insistimos en ello, confirma un mínimo común normativo para todo el territorio nacional y, a la vez, permite expresamente a las Comunidades Autónomas que desarrollen, con un alcance suficiente, su función planificadora en aras del interés público. Por tanto, se confirma que su art. 4 tiene carácter básico, pero conviene subrayar que no proclama un principio general de transmisibilidad, sino de transmisibilidad limitada en los términos y con los condicionamientos a que acaba de hacerse referencia»”. Vid. STS 152/2003, de fecha 17 de julio de 2003, FD 3.

fondo de todas estas consecuencias de mercado se dan por los efectos jurídicos creados a partir de “la ratio (...) la naturaleza de la actividad o de las cosas afectadas por la autorización: «intuitu rei»: se pueden transmitir a otras personas porque el elemento personal no es esencial para su otorgamiento”³⁸.

En puridad entonces debería entenderse que estamos ante la transferencia de un objeto con efectos jurídico-administrativos autorizantes (por ende, de un objeto con mayor valor económico ante los terceros y el mercado).

A partir de estos dos primeros elementos se podría construir el contenido reconocible de un *derecho* a la transferencia de títulos habilitantes reales entre privados, que tendría un necesario carácter *imperfecto* (por la obligatoriedad del reconocimiento legislativo) y de forzosa *delimitación* reglamentaria, pues siempre quedará marcado por la intensidad de las disposiciones infra-legales municipales (dependerá mucho de las facilidades y técnicas usadas para el conocimiento anterior o posterior del mentado traslado y las formas posteriores de fiscalización frente a las nuevas actuaciones del adquirente). Este derecho subjetivo de origen legal deberá quedar incorporado y reconocido expresamente, a partir de los respectivos señalamientos normativos, en los correspondientes y nuevos actos municipales de otorgamiento, permitiendo su modulación y respeto por cada caso concreto (por cada régimen municipal, dado que no es igual los sectores de publicidad y uso del sobre suelo público, que el aprovechamiento singular de vías urbanas, o la propia y fundamental materia edificatoria, entre otras).

Por tanto, se debe habilitar desde el Legislador nacional la flexibilidad necesaria para que las Municipalidades puedan manejar condiciones especiales por grupos de títulos habilitantes según sectores locales de actuación. Hace falta entonces -en una hipotética legislación nacional de incorporación- un necesario agrupamiento por objetos y ámbitos previamente clasificados y señalados por el Congreso de la República, y a continuación preceptuar claramente la exacta *tipificación* de las posibles *cláusulas accesorias* aplicables al contenido de las nuevas resoluciones municipales que señalarían la aceptación del nuevo título habilitante y su transmisibilidad³⁹ (por ejemplo tiempos máximos de transferencia desde la notificación del inicial otorgamiento, cambios mínimos de ciertas originales condiciones y características sobre el objeto autorizado, agregados a las actividades o medios materiales originalmente autorizados, participación valedera o no de una pluralidad de administrados en la transferencia, entre otras).

³⁸ ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor. “Notas al Curso de Derecho Administrativo”, pro manuscrito, p. 431.

³⁹ No debe olvidarse que las citadas cláusulas accesorias son “decisión, valoración o ponderación administrativa en el caso concreto. Con ello se acepta -en parte- la acepción de accesoriedad proveniente del negocio jurídico civil (...) toda cláusula accesoria es la expresión formal de una consecuencia jurídica (contenido del acto administrativo) no decidida por la norma; o *consecuencia jurídica que, aunque dispuesta por la norma, es ineficaz sin una previa concreción administrativa, en cada acto administrativo*. Vid. VELASCO CABALLERO, Francisco; *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, pro manuscrito, pp. 48-49. Evidentemente lo propuesto en el párrafo principal quedaría enmarcado en el supuesto colocado en cursivas.

Debe entenderse que ese anterior margen de ponderación municipal no puede ni debe ser amplísimo. Es obligatorio que sea acotado a los exactos títulos habilitantes y sus reglas normativas que se involucrarían en el traslado, asumiendo además que nunca pueden incidir en la libertad de los privados involucrados (la propia y externa operación privada de transferencia que sólo puede quedar en manos de la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación de los particulares intervinientes).

Luego respecto a los actos municipales notificados en *fechas anteriores* a la publicación de esta hipotética norma legal, los cuales evidentemente tienen que adaptarse a la incorporación de este nuevo derecho de los administrados autorizados, considero que lo más equilibrado sería asumirlo de manera general mediante una disposición que permita su añadido y aplicación a todos los títulos habilitantes municipales previamente emitidos. A continuación, las *cláusulas accesorias*, iguales a las aplicables en los nuevos actos municipales que surgen del control previo, sólo podrán ser planteadas vía la fiscalización posterior municipal, mediante actas de inspección que señalarían el cumplimiento de los requisitos originales por parte del adquirente del momento, la observancia de la comunicación obligatoria efectuada por el privado pertinente y la incorporación –si fuera necesaria- de algunos de los señalados datos de ponderación incluidos por el Legislador (que tendría que desplegarse en lo sucesivo en cabeza del particular interesado).

La posibilidad así descrita supondría no sólo el surgimiento de una facultad subjetiva necesaria en las circunstancias excepcionales que vivimos, planteado como un derecho de transferencia con dos sub-regímenes (que dependen de la existencia o no de un previo título habilitante de naturaleza real); supondría también una muestra de equilibrio forzoso para que luego subsista y se mantenga en la realidad local ordinaria. No caben maximalismos en el reconocimiento de este nuevo instituto, siempre es necesario entender que la probable reforma por adición debe comprender una serie de factores, potestades, intereses públicos municipales, derechos de los administrados y hechos que se involucren en una respuesta legislativa de apariencia simple.

IV. 3. La técnica de policía administrativa que permitiría mostrar y hacer pública la transferencia del título habilitante real: la comunicación obligatoria

La posibilidad del ejercicio de este derecho de transferencia del título habilitante real, pasa por un necesario componente *obligacional*. La transferencia necesita ser manifestada o mostrada abiertamente ante la Municipalidad competente. De ninguna manera puede permanecer invisible ante el interés público y sólo conocida dentro de la esfera jurídica de los particulares intervinientes, sin que medie el uso de una técnica de exteriorización propia de la policía administrativa local. En suma, hace falta entender que deben aparecer *dos piezas* más en la construcción de esta alternativa de mejora legislativa: i) en primer lugar un *deber* personal y exigible de comunicar el traslado ante el órgano municipal, el cual debe recaer en cabeza del adquirente o transferente del título habilitante (uno de ellos debe ser seleccionado por el Legislador), ii) en segundo término; el instituto jurídico que debe mecanizar y dar seguridad jurídica a esta entrega obligatoria de información, esto es la *comunicación obligatoria*.

Ambos anteriores datos deben ser planteados expresamente por el Legislador nacional a fin de estandarizar los mecanismos de relacionamiento entre ciudadanos y

organizaciones municipales, sin que medie situaciones para la interpretación extensiva o restrictiva. Es necesario y recomendable -por tanto- normas *tajantes*. En concreto, y en referencia al segundo elemento no sólo hace falta reconocer esta comunicación como una actuación forzosa de alguno de los privados involucrados, sino además eliminar la incertidumbre y generar el rasgo de automaticidad del mencionado escrito, mediante la creación de modelos o formatos legales que vinculen -con niveles adecuados de seguridad jurídica- a todas las Municipalidades y los interesados, sin que existan apreciaciones subjetivas o interpretaciones heterogéneas⁴⁰.

Ahora bien, las posibilidades de esta comunicación se pueden dar antes o después de la correspondiente operación privada ante la Municipalidad que otorgó inicialmente el título habilitante (jurídicamente sería más seguro si se permite luego de sellada la respectiva actividad mercantil o civil), y tendría como propósito último evitar algún inconveniente cuando se lleven a cabo los controles o fiscalizaciones municipales posteriores sobre el *objeto real* (comunicado)⁴¹. Es más, considero que la información debe resultar ser una regla plenamente recogida en cualquier reforma aditiva que se pueda hacer (con nomenclatura y régimen propio), pero siempre bajo los criterios que ésta es una manifestación escrita, interlocutoria o de mero trámite que no habilita, ni constituye, ni menos permite el ejercicio de los derechos transferidos sobre un determinado objeto ya autorizado. Entonces esta técnica cabe entenderla como un instrumento *multipropósito* que puede ser utilizado ante la entidad municipal no sólo para informar acerca del cambio de titular, sino también "sobre hechos, puestas en marcha, modificación o cese de actividades y operaciones diversas; todo ello a efectos informativos, estadísticos, de control, etc."⁴²

Por tanto, considero que es correcto tomar en cuenta el antecedente del artículo 11-A del TUO LMLF acerca del reconocimiento expreso de la comunicación obligatoria sin control⁴³, de meros efectos declarativos pero afinando la responsabilidad directa respecto al cumplimiento de la señalada obligación de información (sería mejor en cabeza del nuevo adquirente), y además entenderla como forzosa en días posteriores a la concretización final del traslado efectuado entre los particulares⁴⁴ (este plazo deberá ser normativa y previamente tasado como parte de la obligación personal del sujeto privado)⁴⁵.

⁴⁰ LÓPEZ MENUENDO, Francisco. "La transposición de la directiva de servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable...Ob. cit. pp. 134-135.

⁴¹ Ibidem p. 140.

⁴² LÓPEZ MENUENDO, Francisco. "La transposición de la directiva de servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable...Ob. cit. pp- 118-119.

⁴³ Cfr. Fernández Torres, Juan Ramón; "Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa...Ob. Cit. p. 99.

⁴⁴ En cualquier caso, es necesario recordar que esta modalidad de comunicación obligatoria también se encontraba recogida en el artículo 12 del citado TUO LMLF. Esta norma preceptúa que el titular de una licencia de funcionamiento o incluso un tercero con legítimo interés, debe "informar a la municipalidad el cese de la actividad económica". A continuación, esta comunicación produce la emisión de un acto municipal de aprobación automática que recoge la cesación de los efectos autorizantes de la respectiva licencia de funcionamiento.

⁴⁵ A modo de comparación, en otros ordenamientos la comunicación posterior a la Administración Pública referida a una transferencia de títulos habilitantes -en general- es de carácter *obligatorio*. Así, LAGUNA DE PAZ señala que "(...) las normas permiten la transmisión de autorizaciones de policía, con

Luego de producida la comunicación obligatoria en cualquier de los dos supuestos antes tratados (nuevos títulos habilitantes y actos autorizantes antiguos), internamente los órganos municipales competentes deberán cambiar los datos de identificación del nuevo titular y otras cuestiones de modificación menor del título transferido a través de *un registro administrativo de uso funcional y externo*, en el que se reconozcan todas las transferencias pre y post publicación de la norma legal habilitante, incluso considerando de manera clara el rubro de las cláusulas accesorias a fin de evitar cualquier tipo de duplicidad, distorsión o desorden en la gestión de estos sectores locales. Evidentemente, esta actuación interna de procesamiento de los datos de los traslados no implicará de ninguna manera la emisión de un nuevo acto administrativo resolutivo, ni el involucramiento o participación activa de ninguno de los administrados pertinentes.

Además, considero que esta comunicación obligatoria de control y comprobación expondría además el traslado efectivo de la responsabilidad personal entre el transferente y el nuevo titular (surgido de relaciones de Derecho privado) respecto al ejercicio de los derechos permitidos por los respectivos títulos habilitantes, ordenando la intervención municipal y obligando en todos los extremos pertinentes a este último particular; incluso de manera expresa a continuar practicando los derechos económicos y otros sobre el objeto autorizado, sin modificar absolutamente nada de lo permitido de manera inicial, o con modificaciones *mínimas* que no afecten el tratamiento y eficacia de los requisitos evaluados en su oportunidad (que no distorsione el control previo municipal practicado, situación que sólo puede ser medida por el Legislador nacional caso por caso).

IV. 4. Un dato infranqueable trasladado al receptor del título habilitante real: la cláusula salvo iure terti

El último dato de esta construcción jurídica es entender que la comunicación obligatoria muestra ante el órgano municipal al nuevo adquirente o receptor como el *responsable general* sobre los efectos autorizativos del objeto real en todos los rubros posibles y aplicables al respectivo título habilitante. En concreto, es el responsable por no afectar a administrados no involucrados en la operación privada y el propio interés público municipal involucrado, a partir de sus nuevos ejercicios activos y libres. Es decir, la transferencia descrita siempre debe suponer la asunción por parte del nuevo titular del alcance de la cláusula salvo perjuicio de terceros o *salvo iure tertii*.

Este antiguo instituto, de largas raíces romanas y que fue reconocido desde los inicios revolucionarios del Derecho administrativo, supone varias cuestiones resaltantes

el único requisito de su previa comunicación a la Administración. Las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para su titular». Esta exigencia suele también encontrarse en la legislación sectorial. La comunicación no tiene carácter constitutivo, por lo que su ausencia simplemente se traduce en la extensión de la responsabilidad al nuevo titular. Pretender la invalidez de la licencia por el incumplimiento de esta carga –siempre que de las circunstancias concurrentes no se desprenda lo contrario–, resultaría desproporcionado y, en algunos casos, contrario al principio de buena fe, exigible también en las relaciones entre la Administración y el ciudadano”. Vid. LAGUNA DE PAZ, José Carlos. "La autorización administrativa", ...Ob. cit., p. 295.

respecto al tema tratado. Es una verdadera piedra de toque que pone límites y equilibrio recaídos sobre el mencionado derecho a la transferencia. Pues, por un lado, permite una *neutralidad* administrativa respecto a derechos adquiridos con anterioridad y la consecuente aparición “de un un contenido implícito de exclusión de efectos modificadores de un derecho (...) sin que trascienda a la variación o modificación de los derechos anteriores, prevaleciendo de este modo el principio de la conservación de los valores jurídicos”⁴⁶. Por otro lado, supone una completa *irresponsabilidad municipal* respecto a la transferencia del título habilitante en sí misma, dado que esta organización administrativa no la revisa ex ante (más allá de realizar los cambios internos del titular y otros en el registro propuesto desde la presentación de la comunicación obligatoria), con lo cual se genera el consecuente traslado de responsabilidad patrimonial y penal al adquirente privado respecto a las lesiones antijurídicas que pueda ocasionar sobre terceros y su propia esfera jurídica a través de esta operación privada⁴⁷. Esto incluso en nuestro Derecho se ve acrecentado con la criticable y, a veces, desmedida cláusula legal incluida en el numeral 258.2 del TUO LPAG por el que “no hay lugar a la reparación por parte de la Administración, cuando el daño fuera consecuencia (...) de *hecho determinante del administrado damnificado o de tercero*”.

Si considero, en aras de dar un tratamiento correcto y completo a la liberación de responsabilidad administrativa, que la Municipalidad competente si es jurídicamente responsable por realizar un correcto ejercicio interno de actualización y registro de los datos comunicados por los privados, además de luego tener una importante actitud de fiscalización respecto del objeto real en sus niveles de práctica, facetas y efectos ante los intereses locales. Esto no es otra cosa que un esquema de *culpa in vigilando municipal* y de valedera racionalización del mencionado numeral 258.2 del TUO LPAG (que sólo puede ser interpretado restrictivamente en los cauces exclusivos de la transferencia y las libertades de los particulares), a partir de la aparición de incorrecciones parciales o completas omisiones inspectivas que se reflejan en consecuencias técnicas y jurídicas de disfuncionalidad del objeto autorizado y la agresión a otros (escapando así a los linderos de la irresponsabilidad municipal que aparecería establecida tras la implantación de la fórmula *salvo iure tertii*).

Por tanto, como bien dejo sentado LAGUNA DE PAZ, en este caso específico el “fundamento de la responsabilidad de la Administración se encuentra en el específico deber de control, vigilancia e inspección que la normativa encomienda a los Poderes públicos respecto de las actividades sujetas a autorización (...) No se trata de las genéricas potestades de policía que se ejercen sobre los ciudadanos, sino de *deberes concretos y específicos*, que inciden sobre actividades que encierran un potencial dañoso para la colectividad. La responsabilidad de la Administración surge precisamente (...) del *deficiente ejercicio de sus potestades*”⁴⁸.

⁴⁶ VILLAR PALASÍ, José Luis; “La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero” en RAP, número 5, 1951, p. 165.

⁴⁷ Cfr. Ibidem pp. 166-168.

⁴⁸ LAGUNA DE PAZ, José Carlos; “Responsabilidad de la administración pública por daños causados...Ob. Cit. pp. 35-36.

ABREVIATURAS

LOM	Ley orgánica de Municipalidades
RAP	Revista de Administración Pública
RArAp	Revista Aragonesa de Administración Pública
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
REFC	Revista Española de la Función Consultiva
RCDP	Revista Catalana de Derecho Público
STS	Sentencia del Tribunal Supremo Español
TSE	Tribunal Supremo Español
TUO LMLF	Texto Único Ordenado de la Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento
TUO LPAG	Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General

BIBLIOGRAFÍA

ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor. “*Notas al Curso de Derecho Administrativo*”, pro manuscrito.

AGUADO I CUDOLA, Vincec; “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios: autorización, declaración responsable, comunicación previa y silencio positivo” en el Vol. Col. *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas. Aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar y otros; *Principios de Derecho público económico*, Ara, Lima, 2004.

BERMEJO VERA, José; *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1999.

BULLINGER, Martin; “La discrecionalidad de la administración pública: evolución, funciones y control judicial” en *La Ley*, número 4, 1987.

ESPINOSA MOLINA, Vanessa; *Los nuevos títulos habilitantes de actividades privadas de la Administración tras la Directiva de servicios*, pro manuscrito.

ESTEVE PARDO, José; “Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad” en *Documentación administrativa (nueva época)*, número 1, 2014.

“La desconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización” en *RVAP*, número especial 99-100, 2014.

“El mercado de títulos administrativos” en Vol. Col. *Libro Estudios de Derecho Público Económico. Homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*. Civitas, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón; “Inscripciones y autorizaciones industriales” en *RAP*, número 52, 1967.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón; “Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable” en *RCDP*, número 42, 2011

FUENTETAJA PASTOR, Jesús; “Elementos autorizatorios y concesionales en los títulos habilitantes (Evolución del modelo comunitario de acceso al mercado de las telecomunicaciones)” en *RAP*, número 160, 2003.

GARCÍA PEREZ, Marta; “La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión. A propósito de la utilización del dominio público” en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña*, número 1, 1997.

GARRIDO FALLA, Fernando; “Las transformaciones del concepto de policía administrativa” en *RAP*, número 11, 1953.

GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando; "Las licencias urbanísticas y los títulos habilitantes para el ejercicio de actividades" en Revista Digital Facultad de Derecho UNED, número 5, 2012.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos; "Responsabilidad de la administración pública por daños causados por el sujeto autorizado" en RAP, número 155, 2001.

La autorización administrativa, Civitas, Madrid, 2006.

LÓPEZ MENUDO, Francisco; "La transposición de la Directiva de servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa" en REFC, número 14, año 2010.

MOREU CARBONELL, Elisa; "La Administración "neopolicial". Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable" en RArAP, número extra 12, 2010.

MUÑOZ MACHADO, Santiago; "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas" en REFC, número 14, año 2010.

PAREJO BUENO, Matilde María; *Aportaciones del régimen jurídico del dominio público minero y su aprovechamiento en el Derecho administrativo español*, pro manuscrito.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Las administraciones españolas*, Tecnos, Madrid, 2018.

SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso; *Principios del derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2004, Volumen II.

VELASCO CABALLERO, Francisco; *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, pro manuscrito.

VIGNOLO CUEVA, Orlando; "En defensa de la transmisibilidad de las licencias de funcionamiento" en Vol. Col. *Derecho administrativo hacia un Estado más confiable. Libro de ponencias del VII Congreso Nacional de Derecho administrativo*, Thomson-Reuters, Lima, 2016, pp. 337-358.

La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y surgimiento de la Administración Pública regulatoria en Perú, Palestra, Lima, 2019.

VILLAJERO GALENDE, Helena; "El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura Hitchcockiana de los efectos de la Directiva de Servicios. ¿De psicosis a sabotaje?" en RCDP, número 42, 2011.

VILLAR PALASÍ, José Luis; *"La intervención administrativa en la industria"*, IEP, Madrid, 1964.

"La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero" en RAP, número 5, 1951.