

## LEY 12/2012, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA Y DETERMINADOS SERVICIOS

**Blanca Lozano Cutanda**

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad del País Vasco

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Ley 12/2012, de 26 de diciembre (*BOE* de 27 de diciembre), es el resultado de la tramitación como proyecto de Ley del Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo.

Por lo que respecta a las medidas liberalización para el impulso del comercio (la Ley contiene también preceptos atinentes a otros sectores jurídicos), pueden destacarse los siguientes aspectos:

- Actividades comerciales minoristas y servicios objeto de liberalización

Son las actividades enunciadas en el Anexo de la Ley, siempre que se realicen a través de establecimientos cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados.

Estas actividades se enumeran siguiendo la agrupación de actividades contenida en el Real Decreto 1175/1990 a efectos del Impuesto de Actividades Económicas, e incluyen, entre otras: el comercio al por menor en establecimientos permanentes de los productos alimenticios e industriales que se relacionan; determinadas actividades industriales (como la fabricación de calzado de artesanía y a medida o la confección a medida de prendas de vestir); reparaciones (de artículos eléctricos para el hogar); la promoción inmobiliaria (de terrenos y edificaciones); agencias de viajes; el alquiler de bienes inmuebles (de viviendas, locales industriales e inmuebles de naturaleza rústica); y servicios personales (tales como lavanderías, tintorerías, reparación de ropas, salones de peluquería e institutos de belleza, servicios fotográficos, de fotocopias y de enmarcación).

La Ley precisa que se aplica a estas actividades cuando se lleven a cabo por medio de establecimientos permanentes "*situados en cualquier parte del territorio nacional*". Interesa señalar, en este sentido, que la Ley tiene el carácter de legislación básica, fundada en los títulos competenciales que enuncia su disposición final decimotercera y que la Exposición de Motivos advierte sobre la posibilidad de declarar la nulidad de pleno derecho y de exigir, en su caso, la correspondiente responsabilidad, en relación a "*cualquier norma, disposición o acto, adoptado por cualquier órgano de las administraciones autonómicas o locales que contravenga o dificulte la aplicación de este régimen*" por lo que respecta al régimen de supresión de licencias.

Pero la Ley opera una "*liberalización de mínimos*", de tal suerte que habilita a las comunidades autónomas para que puedan ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades, así como "*determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias*" (disposición final décima).

Además, la Ley habilita al Gobierno para, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, modifica el catálogo de actividades del Anexo y el umbral de superficie previsto, debiendo en todo caso revisarlo en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

Estas actividades son objeto de la liberalización que opera la Ley cuando, como hemos expuesto, se lleven a cabo en establecimientos de superficie inferior a 300 metros cuadrados. Quedan, sin embargo, excluidas aquellas actividades que, a pesar de reunir este doble requisito, tengan impacto "*en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público*". Se trata, en los dos casos, de conceptos lo suficientemente precisos como para dejar poco margen a la discrecionalidad de las Administraciones.

- Inexigibilidad de licencia

Para el inicio o el cambio de titularidad de las actividades expuestas, la Ley suprime la exigencia por las administraciones de cualquier tipo de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento, de actividad o de apertura.

Se suprime, además, la licencia de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación<sup>1</sup>. Ello supone eximir de licencia las obras de

---

<sup>1</sup> En virtud del artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación, tienen la consideración de edificación y requieren un proyecto según lo establecido en esta ley, las siguientes obras:

- «a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
- b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

ampliación, modificación, reforma o rehabilitación de los locales siempre que no alteren la configuración arquitectónica de los edificios ni supongan un cambio de los usos característicos del edificio.

- Declaración responsable y comunicación previa

Las licencias previas suprimidas por la Ley han de ser sustituidas por declaraciones responsables o por comunicaciones previas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, que deberán contener, en todo caso, una manifestación explícita del cumplimiento de los requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido estar en posesión de los proyectos (firmados por técnicos competentes), cuando las obras a realizar así lo requieran.

La forma de presentación de la comunicación previa o de la declaración responsable debe proporcionarla la propia Administración. Así lo establece el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, y la Ley prevé acciones de colaboración del Estado con la Federación de Municipios y Provincias para la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa. Son muchos ya los Ayuntamientos que ofrecen en línea estos modelos.

- Tasas e impuestos locales aplicables a las actividades liberalizadas

Para evitar que la reforma perjudique el régimen fiscal de las entidades locales, la Ley modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, a fin de que puedan cobrar las tasas y el Impuesto y el Impuesto sobre Constituciones, Instalaciones y Obras (ICIO) en aquellos supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

Por lo que respecta al ICIO, se introducen las siguientes modificaciones:

- El hecho imponible, pasa a estar constituido "por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición".
- Con respecto a la gestión tributaria del impuesto, la liquidación provisional puede realizarse "cuando se conceda la licencia preceptiva o se presente la declaración responsable o la comunicación previa o cuando, no habiéndose solicitado, concedido o denegado aún aquella o presentado éstas, se inicie la construcción, instalación u obra". Una vez finalizada la construcción,

- 
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección».

instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, "el ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, modificará, en su caso, la base imponible a que se refiere el apartado anterior practicando la correspondiente liquidación definitiva".

En cuanto a las tasas que pueden establecer las entidades locales por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, a las tasas por el otorgamiento de licencias urbanísticas se añaden las relativas a "la realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa". La misma previsión se había incluido ya (por la Ley 2/2011 de Economía Sostenible) y ahora se reitera (con una redacción más depurada) para las tasas por el otorgamiento de licencias de apertura.

- Régimen de control y sanción de las actividades liberalizadas

La supresión de las licencias de obras y de actividades requiere un reforzamiento de las técnicas de inspección y sanción para garantizar que la eliminación del control previo no propicia los incumplimientos legales.

La Ley habilita a las entidades locales a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable o de la comunicación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Las entidades locales podrán, asimismo, imponer sanciones por los incumplimientos, por las obras o actividades liberalizadas de los deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en sus ordenanzas, según la tipificación que hayan establecido al amparo de la habilitación contenida en el Título X de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

Falta en la Ley, sin embargo, la previsión de un régimen de infracciones y sanciones por los incumplimientos de las obligaciones atinentes al régimen de comunicación previa o declaración responsable aplicable a las actividades liberalizadas. Su disposición final primera emplaza al Gobierno para que, en el plazo de un año, presente un proyecto de ley reguladora de las infracciones y sanciones.