

# **LEY 12/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS.**

(B.O.E. de 27 de diciembre)

## **PREÁMBULO**

### **I**

El comercio interior viene sufriendo varios años consecutivos fuertes caídas en el consumo. En este contexto es más necesario que nunca, por un lado, reducir las cargas administrativas que dificulten el comercio y, por otro, dinamizar el sector permitiendo un régimen más flexible de aperturas.

La estructura comercial en España se caracteriza por una mayoritaria presencia de pequeñas y medianas empresas, expuestas, por su mayor vulnerabilidad, a los efectos de la actual crisis económica que se ha reflejado en un importante descenso de las cifras de ventas y cierre de establecimientos comerciales.

No obstante, el comercio minorista es, al mismo tiempo, un ámbito especialmente dinamizador de la actividad económica y del empleo y, por ello, para favorecer la recuperación económica en el actual contexto resulta fundamental la adopción de medidas que faciliten la actividad y eliminen obstáculos que impiden el desarrollo de la iniciativa empresarial en este ámbito.

Las cargas administrativas constituyen algunos de estos obstáculos que no son necesarias ni proporcionadas y cuyos objetivos pueden alcanzarse mediante procedimientos de control que no retrasen ni paralicen el desarrollo de la actividad. Especialmente gravosas resultan determinadas licencias cuyos procedimientos impiden el ejercicio de la actividad hasta mucho tiempo después de haber acometido las inversiones iniciales.

En atención a los datos de la OCDE España es, de hecho, el segundo país de Europa donde más trámites es necesario realizar para crear una empresa. Resulta, por lo tanto, necesario sustituir en lo posible estas cargas administrativas por otros procedimientos de control menos gravosos, garantizando en todo caso el cumplimiento de la normativa vigente.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificó el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al objeto de someter los actos de control preventivo de ámbito municipal a sus principios cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios. Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, incorporó a la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, los artículos 84 bis y 84 ter, estableciendo con carácter general la inexigibilidad de licencia u otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resultase necesario para la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico, o cuando requiriesen de un uso privativo y ocupación del dominio público pero, en todo caso, condicionando su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad.

No obstante, a pesar del impulso de reducción de cargas y licencias de estas reformas en el ámbito del comercio minorista, el marco normativo sigue siendo muy complejo y poco claro y sigue existiendo una enorme dispersión normativa y de

procedimientos, especialmente gravosa para las PYMES en general y para las microempresas, en particular, que soportan un coste considerable en comparación con la dimensión de su actividad. La realidad concreta del sector comercial minorista pone de manifiesto, por tanto, que es necesario hacer un mayor esfuerzo en la remoción de los obstáculos administrativos que existen en la actualidad para ejercer determinadas actividades, estableciendo las bases e instando a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a una adaptación de su normativa que redunde en un beneficio real para las PYMES en el inicio y ejercicio de la actividad.

Mediante esta Ley se avanza un paso más eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable. La flexibilización se extiende también más allá del ámbito de aplicación de la reforma de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, y afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. De esta manera, se podrá iniciar la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que el empresario declara cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

Ello contribuirá a la dinamización de la actividad en beneficio del crecimiento económico y del empleo, en línea acorde con los objetivos de reducción de las cargas administrativas, la mejora del entorno empresarial, en especial para las PYMES, y la promoción del espíritu empresarial de la Estrategia Europa 2020.

El control administrativo pasará a realizarse a posteriori aplicándose el régimen sancionador vigente en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico, de tal forma que este mecanismo no suponga un menoscabo de las garantías en la prestación del servicio hacia los consumidores ni de las obligaciones de cumplimiento de la normativa sectorial autonómica o municipal aplicable.

La sustitución de la licencia por otros actos de control ex post no supondrá en ningún caso merma alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos o de los organismos que expidieran con anterioridad las licencias previas de apertura. Por el contrario, en la medida que se agilice la apertura de nuevos establecimientos, podrá registrarse un incremento de la recaudación obtenida por este concepto al facilitarse la apertura de más y nuevos comercios. Esta Ley modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con este fin.

Las medidas previstas en esta Ley se dirigen sobre todo a las pequeñas y medianas empresas comerciales y de servicios complementarios que constituyen más del 90 por ciento de las empresas que desarrollan su actividad en estos sectores, normalmente en establecimientos cuya superficie útil de exposición y venta al público no supera los 300 metros cuadrados, superficie que da cabida a la mayoría de las actividades recogidas en

el anexo de esta Ley. Por ello se considera que, a través de esta Ley, se promoverá la apertura de nuevos locales y la generación de empleo en este sector.

Esta Ley se fundamenta en el derecho a la propiedad privada del artículo 33.1 de la Constitución española y a la libertad de empresa de su artículo 38, así como en los principios de libertad de establecimiento, libre circulación de bienes y libre prestación de servicios del artículo 139.2, que propugnan la unidad de mercado.

Es importante destacar que la reforma que se introduce responde a la finalidad positiva de adoptar unos fines y orientaciones generales en el plano de la reactivación económica, estableciendo un mínimo común denominador para todo el Estado que garantice a las empresas un marco de seguridad jurídica y de unidad normativa en todo el territorio. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo.

Las medidas que se recogen en esta Ley constituyen preceptos de regulación concreta y específica. No obstante, ello no es óbice para considerar estas como auténticas medidas de ordenación general de la economía, como ha resaltado de modo reiterado la jurisprudencia constitucional, puesto que la acción normativa adoptada posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

Adicionalmente, las medidas contenidas en esta Ley, facilitan la gestión administrativa y la eliminación de cargas, aspecto que incide también sobre el procedimiento administrativo común (Art. 149.1.18.ª CE).

De conformidad con las medidas previstas en esta Ley, en orden a la supresión de licencias, y por aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cualquier norma, disposición o acto, adoptado por cualquier órgano de las administraciones autonómicas o locales que contravenga o dificulte la aplicación de este régimen, podrá ser declarado nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la exigencia, en su caso, de la correspondiente responsabilidad patrimonial a la administración pública incumplidora.

La eliminación de licencias de apertura y actividad se consagra en un total de cinco artículos, en los que se regula el objeto, ámbito de aplicación, inexigibilidad de licencias municipales previas a la apertura de establecimiento, régimen de declaración responsable y sujeción al régimen general de control.

## II

El Título II añade un nuevo mecanismo de apoyo a la exportación a los ya existentes en el ordenamiento jurídico español. El mecanismo aprobado por este Título pretende desarrollar las capacidades del Ministerio de Defensa en materia de gestión de programas de material de defensa con destino a la exportación.

La inexistencia, hasta este momento, de mecanismos que permitieran una participación más activa del Ministerio de Defensa en la gestión de programas destinados a la exportación ha supuesto una desventaja competitiva para nuestra base industrial y tecnológica, la cual se ha visto obligada a competir en el mercado internacional en desigualdad de condiciones contra ofertas procedentes de bases industriales extranjeras que gozaban de un respaldo mucho más proactivo y eficaz ofrecido por sus Gobiernos de origen.

Las medidas que se aplican en esta Ley tienen como objetivo fundamental afrontar las carencias advertidas en esta etapa crucial para el sector español industrial de la defensa, caracterizada por la contracción del gasto español en este sector esencial de la actividad económica del país, el aumento de la demanda internacional de material de

defensa, la creciente competencia internacional en los procesos de adjudicación de grandes programas por ciertas potencias emergentes, y la existencia de un interés declarado y actual, por parte de las mismas, en que sea el Gobierno español su único interlocutor en procesos de adquisición de material de defensa que, teniendo en cuenta su envergadura, no admiten demora.

Estas medidas permitirán dotar al Gobierno español de instrumentos eficaces, duraderos, flexibles y adaptables a las necesidades de la demanda internacional.

Las disposiciones contenidas en esta Ley adaptan al ordenamiento jurídico español instituciones tradicionales en el derecho comparado relativas a la gestión de programas de material de defensa con destino a la exportación, dotando al Ministerio de Defensa de instrumentos eficaces, flexibles y adaptables a las necesidades de la demanda internacional para cada caso y evitando la responsabilidad patrimonial de la Hacienda Pública española por razón de obligaciones que por su naturaleza únicamente deben corresponder o bien a los contratistas o bien a los Gobiernos adquirentes.

La puesta en marcha de este mecanismo oscila sobre dos relaciones jurídicas; una horizontal, de Gobierno a Gobierno, entre el Gobierno solicitante y el Gobierno español, y una vertical, entre el Gobierno español (por medio del Ministerio de Defensa) y una o más empresas suministradoras.

La relación horizontal se asienta sobre la celebración de un contrato entre el Gobierno de España y otro Gobierno extranjero, tal y como se prevé en el artículo 7.1.g) de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad. En virtud de dicho contrato, el Gobierno extranjero solicita al Gobierno de España que realice todas las actividades de gestión precisas para que un determinado material o tecnología de defensa le sean transmitidos por un contratista español. El negocio jurídico del mandato inherente a dicho contrato tiene las ventajas de que el bien suministrado no se integra en el patrimonio de las administraciones públicas, de que no se modifica la normativa vigente en materia de control del comercio exterior de material de defensa y que permite transmitir de manera directa entre los contratistas y el Gobierno extranjero las responsabilidades y riesgos derivados de los contratos.

Por su parte, la relación vertical se desarrolla mediante las actividades que, en virtud del encargo anterior, realizará el Ministerio de Defensa en el tráfico jurídico interno aplicando los mecanismos vigentes de contratación administrativa del sector público, así como el régimen de control de la gestión económico-financiera y el régimen sancionador previstos en la normativa presupuestaria.

Atendiendo a que la contratación no se realiza con cargo a fondos públicos, se prevé la apertura de cuentas de situación de fondos del Gobierno extranjero de las que únicamente el Gobierno español está habilitado para extraer los mismos. Simultáneamente, se articulan disposiciones especiales para regular todas aquellas ocasiones en las que la normativa general de contratación del sector público contempla un flujo de fondos entre una administración pública y un contratista, de modo que los flujos de fondos que operan en esta relación no se vinculen con la Hacienda Pública, sino con la cuenta de situación de fondos en la que se depositan las cantidades adelantadas por el Gobierno extranjero para costear los programas.

Como elemento de cierre, siguiendo el ejemplo del derecho comparado, se ha considerado pertinente prever el reembolso de los costes en los que incurra el Ministerio de Defensa con cargo a la cuenta de situación de fondos del programa que se gestione con destino a la exportación, de tal modo que el apoyo prestado se realice sin coste ni beneficio para el Ministerio de Defensa.

### III

Este contenido además se completa con tres disposiciones adicionales. En la primera, se dispone, de una parte, la elaboración de modelos de comunicación previa y declaración responsable tipo con objeto de que faciliten la cooperación administrativa y, de otra, el desarrollo de una ordenanza tipo en materia de licencias municipales. En la segunda de las disposiciones adicionales se otorga habilitación a las entidades de colaboración privadas para la comprobación de los requisitos de los declarantes. En la Tercera se dispone la aplicación de la presente Ley a las instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas. Se introduce también una disposición transitoria, en la que se fija el régimen aplicable a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley, y una disposición derogatoria.

Además, se recogen catorce disposiciones finales que tienen por objeto modificar la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para que la reforma que se emprende en materia de licencias no perjudique el régimen fiscal de las primeras; modificar la Disposición transitoria segunda de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, de manera que, ante la imposibilidad de cumplir con el plazo originalmente establecido que expira el 25 de mayo de 2012, se amplíe hasta el 25 de mayo de 2014 el plazo máximo del que puedan disponer las administraciones locales para efectuar las notificaciones en la Dirección Electrónica Vial o, en su caso, en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, asegurando así, durante ese tiempo, la validez de las notificaciones que sigan practicando hasta que dispongan de los medios técnicos y presupuestarios necesarios para su adhesión al nuevo sistema; también se modifica el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, al haberse detectado un error material en la redacción dada por su artículo 5 al artículo 2 del Real Decreto 823/2008, de 16 de mayo, por el que se establecen los márgenes, deducciones y descuentos correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano, que resulta necesario corregir de inmediato, dado que el contenido de la escala incorporada en el mismo hace inviable la aplicación efectiva del régimen de bonificaciones previsto para las oficinas de farmacia; por otra parte, se modifica la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, reguladora de la declaración tributaria especial, con objeto de determinar el valor a efectos fiscales de los bienes o derechos que hayan sido objeto de declaración, al tiempo que se introducen ciertas cautelas con la finalidad de evitar situaciones de desimposición. Se modifican además la Disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, a efectos de la elaboración de un texto refundido, la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo y la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. También se permite que el Gobierno pueda ampliar el catálogo de las actividades comerciales y servicios, a los efectos de la inexigibilidad de las licencias, así como el umbral de superficie previsto en el Título I de esta Ley; se salvaguarda, asimismo, la competencia de las Comunidades Autónomas para ampliar dicho catálogo y umbral; se dispone que el Gobierno deberá, en todo caso, revisar los mismos en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley; se habilita al Gobierno para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del Título II de esta Ley; se

identifica los Títulos competenciales que atribuyen al Estado la competencia para dictar el mismo; y se determina que su entrada en vigor se producirá el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Por último, se introduce un anexo en el que se identifican las agrupaciones y grupos de actividades afectados del Real Decreto 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.

.....

#### **Disposición derogatoria.**

Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo previsto en la presente Ley y en concreto el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

.....

#### **Disposición final tercera. Modificación del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.**

Con efectos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, se añaden dos nuevos apartados 6 y 7 en la Disposición adicional primera del citado Real Decreto-ley, que quedan redactados de la siguiente forma:

**«Véanse los apartados 6 y 7 de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012»**

.....

#### **Disposición final decimoprimera. Título competencial.**

La presente Ley, se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, el establecimiento de las bases y la coordinación de la actividad económica, Hacienda General, legislación sobre productos farmacéuticos, así como el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

#### **Disposición final decimosegunda. Desarrollo reglamentario del Título II.**

El Gobierno podrá dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en el Título II de esta Ley.

**Disposición final decimotercera. Régimen Sancionador.**

El Gobierno, en el plazo de un año, presentará un proyecto de ley, que regule las infracciones y sanciones aplicables a los casos de incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley.

**Disposición final decimocuarta. Entrada en vigor.**

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».