



FACULTAD DE DERECHO

REGULACIÓN SOBRE EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA

Autor: Fernando Gómez Fortún

Tutor: Antonio Jesús Alonso Timón

Madrid

Abril 2014

Resumen

En España, para poder desarrollar una actividad comercial, ha sido necesario tradicionalmente obtener previamente una licencia de actividad como forma de autorización previa por parte del Ayuntamiento del municipio donde se fuese a desarrollar la actividad. Estas licencias son un instrumento que permite a las administraciones locales intervenir en la actividad económica del país, ya que suponen un requisito imprescindible para desarrollar una actividad comercial de forma legal.

Sin embargo, desde que se emitió la Directiva 123/2006/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, relativa a la liberalización del mercado de servicios, la regulación interna en España se ha transformado. La actuación administrativa así como su intervención en actividades económicas se ha visto reducida por las normas que abogan por una simplificación de los trámites burocráticos y una menor implicación de las autoridades en la apertura de negocios. Estas medidas se han visto traspuestas desde la Directiva europea, al ordenamiento interno español, por medio de una serie de leyes estatales y su consiguiente desarrollo autonómico y local, que han transformado la técnica autorizatoria de la Administración hacia una intervención administrativa posterior de vigilancia, control y sanción, lo que ha afectado al sistema de otorgamiento de licencias en los últimos años.

Palabras clave: *licencias de actividad, técnicas de autorización previa, actividad comercial, intervención administrativa*

Abstract

In order to carry out a commercial Enterprise in Spain, it has been traditionally necessary to previously obtain an activity license, as a form of administrative authorization granted by the City Hall of the town in which the activity would be set up. These licenses serve as a tool for the local Administration which allows them to intervene in the economic activities of the country and it is, in fact, an important and necessary requisite in order to legally carry out the commercial activity.

However, since the EU Parliament emitted the Directive 123/2006/CE, relative to the liberalization of the services market in the European Union, Spain's internal regulation on the matter has drastically changed. The Administration's role and its forms of intervention in the economic activity in Spain have been relegated by the current legislative trend which demands a simplification of the bureaucratic processes that are necessary to set up a commercial enterprise and a minor intervention on the Administration's behalf in the economic activity of EU States. These measures have been transposed from the European Directive into the Spanish internal regulation system, by means of a series of State-issued laws, and their consequent Autonomic and local development, which have transformed the classical authorization technique of the Administration and have changed it towards a post-control intervention by which the Administration supervises, controls and sanctions, which has of course affected the system of grants of activity licenses throughout the entire country in the past years.

Key words: *activity license, authorization technique, commercial enterprise, administrative intervention*

Índice de Acrónimos

1	OAAE - Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas.....	7
2	OGLUA - Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades.....	7
3	DS – Directiva 123/2006/CE o Directiva de Servicios.....	8
4	LBRL - Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.....	9
5	STS – Sentencia del Tribunal Supremo.....	10
6	RSCL - Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales.....	11
7	ECLUS – Entidad Colaboradora en la gestión de Licencias Urbanísticas.....	12
8	DA – Disposición Adicional.....	13
9	ENAC - Entidad Nacional de Acreditación.....	13
10	STSJ – Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.....	14
11	LES - Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.....	17
12	LRJAP-PAC – Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.....	19
13	BOAM – Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.....	24

Índice General

1	Introducción y Objetivos.....	6
1.1	Metodología y fuentes.....	7
1.2	Partes del estudio.....	7
2	Para qué sirve una licencia de actividad: definición y reflexiones generales.....	8
2.1	Definición del concepto	8
2.2	Reflexiones generales.....	9
3	Tipología general.....	11
3.1	Actividades clasificadas e inocuas	11
3.2	Cuándo se exige una licencia de actividad como requisito previo	12
3.3	Licencia de actividad y licencia de obras	13
4	Poder de otorgamiento en España	14
4.1	Competencia municipal.....	14
4.2	Colaboración con entidades privadas: el papel de las “ECLUS”	15
5	Cambios y tendencias regulatorias.....	17
5.1	Marco Jurídico de adaptación a la Directiva de Servicios	18
5.2	Normativa interna: la trasposición de la Directiva de Servicios y el impacto en la función de la Administración	19
5.3	Análisis de la normativa interna desde la Directiva de Servicios: cambios en la regulación clásica y evaluación de la normativa	26
6	Modelo de declaración responsable: definición, requisitos y eficacia	30
6.1	Definición.....	30
6.2	Requisitos y eficacia.....	31
7	Ejemplo de un procedimiento de licencia ajustado a la normativa interna: Ayuntamiento de Madrid.....	32
7.1	Introducción	33
7.2	Procedimiento de licencia	33
7.2.1	Fases del procedimiento	34
	A continuación, se exponen las fases del procedimiento de licencia contenidas en la OAAE, de forma esquemática y general, a modo de ejemplificar un proceso de este tipo.....	34
8	Trascendencia económica: datos y cifras generales	35
9	Conclusión.....	37
10	Bibliografía	39
11	Anexos.....	42

1 Introducción y Objetivos

Para poder desarrollar una actividad económica de cualquier tipo en un municipio de una Comunidad Autónoma en España, ha sido necesario tradicionalmente obtener previamente una *licencia de actividad*. Estas licencias se otorgaban por el Ayuntamiento del municipio donde se iba a desarrollar la actividad y estaba sujeta a varios trámites, requisitos y a una gran variedad de procesos que analizaremos a continuación, además era requisito imprescindible para cualquier actividad comercial.

En la mayoría de ocasiones, los trámites para obtener dicha licencia eran relativamente ambiguos y variaban en cada caso ya que, desafortunadamente, la concesión de las licencias estaba afectada en ocasiones por problemas de interpretación por parte de la Administración. Además la normativa suele provocar problemas a la hora de realizar los trámites y las solicitudes de licencias que en el 60% de los casos son afectadas por la falta de información por parte de la Administración y de la parte solicitante, y por incidencias en el procedimiento (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012).

Personalmente, he elegido este tema ya que tengo un interés profesional en abrir un local comercial en este sentido, y he tenido problemas en el pasado para llevarlo a cabo. En mi opinión, ha existido tradicionalmente quizá demasiada liberalidad en la concesión de licencias de actividad, ya que al exigir un control tan minucioso pero a la vez tan ambiguo de los requerimientos en cada local, esto da paso a una subjetividad a la hora de conceder las licencias que desemboca en un descontrol total, y una falta de seguridad en la Administración.

En cualquier caso, resulta interesante la colaboración de las entidades privadas en todo este proceso ya que al ser entidades privadas, aun sujetas a un régimen de imparcialidad, puede (y seguramente sea así) existir cierta tolerancia o intolerancia, a la hora de conceder positivamente el Certificado de Conformidad (requisito indispensable para obtener la licencia) según los intereses que puedan subyacer.

No obstante, lo que se pretende en este trabajo es, efectivamente, explicar de manera general, la regulación existente acerca del otorgamiento de licencias de actividad en España, su evolución, y las actuales corrientes normativas provenientes de la unión Europea, así como su trasposición en el ordenamiento interno.

1.1 Metodología y fuentes

Para llevar a cabo la búsqueda de información emplearé los siguientes medios: (1) Bases de datos jurídicas (Westlaw, entre otras); Revistas académicas especializadas, Bases de datos de información especializada (EBSCO, entre otras), medios electrónicos e Internet (Google Scholar, entre otros); (2) Análisis de los textos legales relevantes (normativa europea, española y de ámbito local); (3) Estudios independientes publicados en medios especializados de Derecho y entrevistas a profesionales/expertos líderes de opinión del sector; (4) Libros de Derecho Administrativo.

La metodología empleada será el estudio de la información, su evaluación y la consiguiente redacción en este trabajo.

1.2 Partes del estudio

El presente trabajo se compone de una introducción, siete partes centrales y unas conclusiones finales. El trabajo se estructura de forma que, inicialmente se expone la utilidad de las licencias de actividad (punto 2) y la tipología general de las mismas (punto 3), y a medida que avanza el estudio, se analizará el poder de otorgamiento de licencias en España así como los cambios legislativos en la regulación de estos instrumentos de intervención administrativa (puntos 4 y 5 respectivamente) para finalizar con un modelo de procedimiento, en aras de ejemplificar las fases para obtener una licencia (puntos 6 y 7), y finalmente las conclusiones que cierran el trabajo (punto 8).

De esta forma, el estudio se estructura en nueve partes, que junto con los anexos y la bibliografía, completan este trabajo.

2 Para qué sirve una licencia de actividad: definición y reflexiones generales

En primer lugar, debemos definir la función de una licencia de actividad¹, es decir, para qué sirve una licencia de este tipo. Luego, se desarrollarán unas reflexiones generales sobre la regulación existente de esta materia en la actualidad, tanto en ámbito europeo como en el ordenamiento jurídico interno de nuestro país.

2.1 Definición del concepto

Pues bien, la licencia de actividad es un documento que se otorga por el Ayuntamiento del municipio donde se quiera desarrollar, a los titulares de locales que buscan desarrollar una actividad comercial en ese territorio, que acredita que el local está en las condiciones correctas de uso y habitabilidad para el fin al que se destina, en relación con la actividad que se busca desarrollar (Fuente, 2013).

Las licencias de actividad se definen, por tanto como “el resultado de un procedimiento administrativo que permite la implantación de una actividad comercial, así como su ampliación y reforma. Su objetivo es asegurar el buen uso de las actividades reguladas por las ordenanzas y controlar que se desarrollan en las diferentes ubicaciones, garantizar que éstas cumplan con las normas de aplicación y dar cumplimiento a la responsabilidad y competencia otorgada a la autoridad municipal, minimizando el impacto ambiental y evitando el perjuicio a terceros.” (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2014).

Por tanto, la licencia de actividad deben solicitarla inicialmente lo dueños de establecimientos que vayan a comenzar una actividad (siendo su primera apertura), aquellos que busquen un traslado a otro local de negocio o deseen un cambio en la titularidad del local, y también deberán solicitarla cuando realicen variaciones o ampliaciones en el mismo (Universia España, 2014). De esta forma, todos los locales comerciales deben contar con una licencia que acredite estas condiciones. En cuanto a la titularidad, las licencias de actividad son transmisibles o no, según la regulación municipal en cada caso (Ordenanzas de cada municipio), pero pertenecen al dueño del

¹ También denominada licencia de apertura o licencia de funcionamiento

negocio con carácter exclusivo. Por ello, habrá que pedir una nueva licencia cada vez que surjan cambios en el local, en la actividad o en la titularidad.

La concesión de estas licencias suele tardar entre 15 días y 4 meses, pero como la generalidad de procesos en la Administración, se suele retrasar en la mayoría de los casos. En muchas ocasiones, emprendedores que buscan desarrollar un negocio y estrenan un local o que deciden ampliar su comercio, terminan por trabajar ilegalmente, lo que puede acarrear una sanción administrativa de hasta 1.500€ y en el peor de los casos, la clausura del local durante 6 meses (Fuente, 2013).

2.2 Reflexiones generales

Siguiendo una corriente normativa a nivel europeo, promovida por la Directiva 123/2006/CE², en la que se pretende agilizar el proceso de establecimiento de comercios y en un marco económico que pretende facilitar y mejorar los procesos por los que se regula y controla la intervención municipal en las actividades económicas, el legislador español traspuso dicha normativa europea en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas) y en 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 (en adelante, Ley Omnibus). Con estas dos leyes de ámbito estatal, surgieron cambios de importante calado, dirigidos a simplificar procedimientos y a suprimir ciertos requisitos innecesarios, cuyo análisis de desarrollará más adelante (Trapiella, 2013).

Sin embargo, cabe mencionar aquí que el uso y el protagonismo de las licencias de actividad en el Derecho Administrativo español anterior a la Directiva europea, eran muy distintos a su función actual. En la actualidad, la participación de la intervención administrativa en las actividades económicas se ha redirigido desde un control *ex ante* a un control *ex post*, en tanto que la regulación que ha seguido a la Directiva 123/2006/CE, y que actualmente se encuentra en nuestro sistema jurídico, pretende que la Administración no tenga que autorizar previamente, con carácter general, la apertura de un negocio comercial, sino que mediante una simple comunicación previa o “declaración responsable” emitida por el empresario, éste podría comenzar con su

² También conocida como *Directiva Bolkestein* o *Directiva de Servicios*, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea relativa a los servicios en el Mercado interno, aprobada en noviembre de 2006.

actividad comercial, siempre y cuando cumpla con las exigencias de la normativa vigente, mientras que el control administrativo se centraría en verificar que dicho establecimiento cumple con los requisitos exigidos, *a posteriori*.

Esta nueva modalidad de intervención administrativa viene regulada en la normativa estatal que sigue el nuevo modelo de gestión pública basado en la gobernanza (Parejo, 2010), debido a una serie de fenómenos propios del contexto económico reciente. Según Socias Camacho (2013), este modelo surge *inicialmente por el efecto de la huida del Derecho público hacia el Derecho privado en la organización y en la actividad administrativa, instalada bajo el paradigma de la liberalización y la privatización desde finales del siglo XX. Y en un segundo momento, en el siglo XXI, por el nuevo modelo de la mejora regulatoria o desregulación, importado de la normativa comunitaria y la integración europea* (Camacho, 2013).

Por tanto, este modelo de gobierno, como ente supervisor, garante y menos intervencionista, es precisamente lo que se persigue desde las autoridades de la Unión Europea, con el objetivo de dinamizar y liberalizar la actividad económica local en los estados miembros, y esta pretensión se ha promovido también internamente desde la legislación española.

La trasposición de la Directiva al derecho español se ha realizado mediante una serie de leyes estatales, como las mencionadas *supra*, que inciden primero sobre las materias generales para adaptar la regulación a la normativa europea; y en segundo lugar, y siguiendo la línea de las directrices europeas, mediante normas de ámbito autonómico y local.

A modo de mención de la reciente normativa local que sigue la corriente establecida por la Directiva, La Comunidad de Madrid ha emitido en marzo de este año, una nueva ordenanza relativa al sistema de apertura de negocios comerciales: La Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas (en adelante, OAAE), que sustituye a la anterior Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades (en adelante, OGLUA). Con esta nueva regulación, se ratifica la normativa estatal que enmarca a las licencias de actividad en un segundo nivel de carácter residual, por lo que dejan de ser un requisito indispensable para la apertura de un comercio en Madrid, y así, con carácter general, lo que se requiere para la apertura del negocio es en primer lugar, una *declaración responsable*, mientras que el

requisito de obtener una licencia de actividad previa queda relegado para ciertos supuestos acotados y definidos en la ley, comentados más adelante (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

3 Tipología general

A continuación, se expondrá una clasificación general de los tipos licencia, en función de la categoría de actividad que se pretende realizar, para luego desarrollar la normativa existente que dispone qué actividades requieren licencia municipal previa y qué actividades no tienen esta exigencia. Todo ello con el fin de exponer la información relevante de una normativa que actualmente supone un cambio en la actuación de la Administración.

3.1 Actividades clasificadas e inocuas

De forma general, y según la definición doctrinal de Gutiérrez Fernández (2009), se considera que existen dos grandes tipos de actividades, que se corresponden inicialmente con dos tipos de licencia: las actividades inocuas y las actividades calificativas o clasificadas (Fernández, 2009).

Las actividades inocuas son aquellas que, por su naturaleza, no producen molestias significativas, impacto medioambiental, ni tampoco afectan a la salud o higiene de las personas ni producen daños a bienes públicos ni privados (Fernández, 2009). Las actividades calificativas o clasificadas son aquellas que, en cambio, se consideran que son perjudiciales, con carácter general, para el orden público, la seguridad y/o la salud pública, según la Directiva 123/2006/CE de servicios (en adelante, DS).

Hasta el año 2007, las condiciones que caracterizaban a las actividades clasificadas eran que dichas actividades eran insalubres, nocivas o peligrosas, y que requerían adoptar medidas correctivas sanitarias, de seguridad y/o medioambientales (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas³, actualmente derogado por la Ley

³ **Artículo 3.** Molestas.

Serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmosfera. Sin embargo, debido a que el Estado aún no ha dictado normativa de base sobre actividades clasificadas, existe una divergencia regulatoria en los ordenamientos jurídicos autonómicos y municipales de nuestro país, ya que una misma actividad puede estar sometida a regímenes diferentes, dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que se pretenda realizar (Trapiella, 2013). No obstante, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, establece en su Disposición Transitoria 4ª, apartado (a) que “tendrán la consideración de actividades clasificadas las que figuren en el nomenclátor anejo al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre⁴”.

3.2 Cuándo se exige una licencia de actividad como requisito previo

En este sentido, y según lo dispuesto en el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), “con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.” Por lo que solo se podrá exigir autorización previa “cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad” y “cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

Por tanto, únicamente se exige una autorización previa en forma de licencia de actividad para realizar una actividad económica, cuando dicha actividad se considere clasificada según los criterios de orden, seguridad y salud pública, y, en todo caso, condicionando

Insalubres. Se calificarán como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

Nocivas. Se aplicará la calificación de nocivas a las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

Peligrosas. Se consideran peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.

⁴ Ver **Anexo I**

su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad (RDL 19/2012 - BOE, 2012).

Esto supone que la licencia de actividad tiene un papel secundario en la intervención administrativa relativa a las actividades comerciales, cuya principal función, es la de autorización para desarrollar una actividad económica, pero únicamente en casos en los que dicha actividad pueda acarrear un impacto medioambiental negativo, o sea peligroso para bienes y/o personas.

Al tratarse de una materia competencial municipal, lo que conlleva una distinción tan variada como municipios españoles existen, y en aras de exponer una clasificación más específica de las licencias de actividad, se expone a continuación a modo de ejemplo para establecer que, entre otras, son licencias de actividad las que aparecen en el artículo 5 de la Ordenanza Reguladora de la Tramitación de Licencias de Apertura y Funcionamiento de Actividades⁵, que cita los siguientes tipos: instalación, apertura, funcionamiento, cambio de titularidad, y otras licencias que representen autorizaciones para la instalación de puestos comerciales transportables o desmontables y atracciones con motivo de ferias y fiestas.

3.3 Licencia de actividad y licencia de obras

Por otro lado, es importante mencionar, aunque de forma superficial, que existe una distinción entre licencia de actividad o apertura, y licencia de obras (Conde Antequera, 2011). La licencia de obras, como licencia urbanística, tiende a comprobar si la construcción es adecuada a la legislación aplicable sobre ordenación urbanística. En cambio, la licencia de apertura pretende asegurar que las instalaciones del local reúnen los requisitos exigidos por la normativa sectorial, y su objeto es precisamente comprobar que las obras realizadas se ajustan a las condiciones de seguridad, salud y medioambiente que exige dicha normativa. Aunque ambas están interrelacionadas, se conceden tras el transcurso de procedimientos distintos, y según el Tribunal Supremo⁶, la licencia de obra es un “mero documento que sirve para la tramitación de la licencia de actividad” (Rodríguez, 2013).

⁵ Dictada por el Ayuntamiento de Arganda del Rey (2013)

⁶ STS de 21 de febrero de 1983 (Ar. 915)

4 Poder de otorgamiento en España

Una vez determinado para lo que sirve una licencia de actividad, cabría analizar los órganos o entidades encargados de todo el proceso de otorgamiento, control y gestión de las licencias de actividad.

4.1 Competencia municipal

En primer lugar, resulta preciso remitirse inicialmente a las disposiciones de la LBRL, en cuyo artículo 25 apartado segundo, se establece que el municipio ejercerá como competencias propias aquellas relacionadas con las materias de “(a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación; (b) Medioambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas;... (j) Protección de la salubridad pública”.

Si se analiza este precepto en relación con lo mencionado anteriormente, es evidente que, al definir la licencia de actividad como medio de intervención administrativa que pretende controlar y asegurar que las condiciones de habitabilidad, seguridad y salud pública del establecimiento comercial en el que se pretende desarrollar una actividad económica, se ajusten a la normativa vigente, y habiendo establecido que actualmente, la licencia es únicamente requisito para aquellos casos en los que exista un posible perjuicio medioambiental, de orden o de seguridad pública, parece razonable por tanto, que la entidad local y en su representación máxima, el Ayuntamiento, sea el principal poder de otorgamiento de licencias, según lo dispuesto en el párrafo anterior.

Además, en el Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales⁷ (en adelante, RSCL) se configura el régimen de la intervención administrativa municipal y provincial en las actividades privadas, y concretamente en su artículo 4, se ratifica la competencia de las Corporaciones Locales para “intervenir en la actividad privada de sus administrados”.

⁷ Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

4.2 Colaboración con entidades privadas: el papel de las “ECLUS”

En base a todo lo anterior, se establece que la intervención administrativa en materia de urbanismo, constituye una potestad pública de titularidad irrenunciable, correspondiendo a las entidades locales competencias esenciales en este ámbito. Pero además, desde la entrada en vigor de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, dictada por la Comunidad de Madrid, se introdujo el sistema de colaboración con entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico, recogido también por la normativa estatal en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

En la Disposición Adicional (en adelante, DA) segunda de esta ley estatal, se recoge la posibilidad de que las entidades locales competentes recurran a la colaboración de entidades privadas para las actividades de comprobación, verificación e inspección en lo relativo a los requisitos de la “declaración responsable” y de la licencia de actividad. No obstante, ya en la ley madrileña de 2009, se mencionó esta posibilidad, siendo el origen del impulso de la colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades privadas, como se observa en la mencionada DA 2ª, ap. 1: *Las entidades privadas que cumplan los requisitos establecidos en esta disposición y estén debidamente habilitadas pueden colaborar en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico.*

Así pues, de nuevo se observa que el papel de la Administración en la intervención de actividades económicas está cambiando, tendente hacia una menor implicación y una mayor supervisión, ya que se produce un proceso de *administrativización* de las relaciones privadas entre el titular de la actividad y estas entidades privadas colaboradoras legalmente acreditadas por la Administración (Camacho, 2013), que se erigen como un elemento central dentro del sistema y proceso de otorgamiento de licencias de actividad.

Actualmente, la función de estas entidades colaboradoras de naturaleza privada, queda definida en la normativa estatal. La Ley 12/2012, también en su DA 2ª, establece que las Corporaciones Locales pueden recurrir a estas entidades para tramitar la totalidad o parte de la actividad de comprobación, mientras que los interesados en realizar la

actividad comercial tienen la opción de elegir acudir a estas entidades para la verificación de los requisitos manifestados en su declaración responsable o comunicación previa, siendo voluntaria la elección, y en su caso, pudiendo por el contrario dirigirse a los órganos de la Administración local. Así, el legislador da cobertura legal a la participación de estas entidades privadas, mientras que aporta seguridad jurídica para el interesado, posibilitando una elección voluntaria, sin que de ello derive un tratamiento desigual por parte de la Administración.

Las Entidades Colaboradoras en la gestión de Licencias Urbanísticas (en adelante, ECLUs) son entidades privadas, acreditadas y autorizadas por el Ayuntamiento para los procesos relacionados con las comunicaciones previas y declaraciones responsables, y en las actividades de control, comprobación e inspección para evaluar que una actividad o negocio que se vaya a implantar o a modificar (implique o no la realización de obras), cumple con la normativa urbanística, verifique que la documentación aportada es correcta y facilita, en su caso, un *Certificado de Conformidad*. Las ECLUs también se encargan de realizar controles periódicos para asegurar que se mantienen las condiciones que justificaron el otorgamiento de la licencia (Rodríguez, 2013).

A su vez, estas entidades privadas deben cumplir con unos rigurosos requisitos con objeto de garantizar el correcto desarrollo de sus funciones (en términos de objetividad, imparcialidad, eficacia, celeridad, transparencia, rigor técnico) y la efectividad de su responsabilidad jurídica. La Entidad Nacional de Acreditación (en adelante, ENAC) ha sido la entidad privada y sin ánimo de lucro escogida generalmente por los Ayuntamientos para la verificación del cumplimiento de dichos requisitos⁸.

En cuanto a la corriente jurisprudencial sobre la intervención privada en el ejercicio de facultades de titularidad pública, cabe mencionar que únicamente se han pronunciado sobre la legalidad de estas entidades en un momento anterior a la Ley12/2012. En este sentido, se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la STSJ⁹, del 17 de febrero de 2011, sección segunda. En este proceso judicial, los recurrentes alegaban la

⁸ En concreto, el Ayuntamiento de Madrid ha firmado un convenio de colaboración con la ENAC con el fin de coordinar el sistema de acreditación (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

⁹ Sentencia de 17 de febrero de 2011, sección 2ª, Tribunal Superior de Justicia de Madrid

vulneración por parte de la Ordenanza municipal (la entonces denominada OGLUA¹⁰), de la reserva de Ley contenida en el artículo 149.1.18.º de la Constitución Española, por la que el Estado tiene competencia exclusiva para determinar el procedimiento administrativo común, y en el caso de la mencionada ordenanza, se atribuye a un Entidad Privada la facultad de establecer un procedimiento de reclamación contra la denegación del certificado, así como la intervención de entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas de verificación y control de los proyectos sometidos a licencia.

Además, se alegaba la vulneración del artículo 31.3 de la Constitución Española al establecer una prestación patrimonial de carácter pública, pues supedita la obtención de la licencia urbanística al previo pago de una entidad privada del importe por la emisión del certificado de conformidad. Ante esto, la Sala estimó el recurso (Sentencia T.S.J. Madrid 303/2011, de 17 de febrero, 2011).

En cualquier caso, al dictarse la normativa estatal en la Ley 12/2012, se da cobertura legal ahora a la intervención de entidades privadas en el ejercicio de actividades públicas de verificación y control de actividades privadas (Tapiella, 2013).

Aun así, hay que destacar que la competencia para el otorgamiento o la denegación de la licencia de actividad es competencia de la Administración, aunque el objetivo de esta colaboración con las entidades privadas responda a necesidades de simplificación y de facilitar las tareas en las que interviene la Administración pública.

5 Cambios y tendencias regulatorias.

En el presente epígrafe, se expondrá primero la normativa europea que inició el proceso de liberalización económica en la Unión Europea, y después se evaluará la trasposición de la norma europea en el ordenamiento interno español, con el objeto de conocer cómo se ha realizado la trasposición, y para exponer la regulación actual sobre las licencias de actividad en España

¹⁰ Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de Las Licencias Urbanísticas de Actividades, en el municipio de Madrid

5.1 Marco Jurídico de adaptación a la Directiva de Servicios

La Directiva “Bolkestein”¹¹ o Directiva de Servicios, se considera fruto y consecuencia de la estrategia planteada en el Tratado de Lisboa¹², en tanto que supone un paso más hacia la integración europea, y sirve de mecanismo importante para el objetivo de la Unión: que la economía europea sea la más competitiva y dinámica del mundo. Así, una de las finalidades de esta Directiva es propiciar un cambio radical en los mecanismos de regulación y control administrativo sobre el ejercicio de actividades económicas, debido en parte a que la situación de los servicios europeos en el momento de la propuesta, no era realmente satisfactoria (Aguado & Noguera, 2012), y así lo enuncia la Directiva en el considerando segundo¹³.

Por otro lado, en el Tratado de Lisboa también se reconocen los derechos, libertades y los principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del 7 de diciembre de 2000, y establece que la Carta disfruta del mismo valor jurídico que el de los Tratados (Camacho, 2013). En esta Carta, se enuncian una serie de disposiciones dirigidas a todos los ciudadanos de la Unión, y entre ellas, el artículo 41¹⁴ establece el derecho de la ciudadanía a una buena administración.

Según Moreu Carbonell (2010), el principio de buena administración exige también, el análisis de los criterios para determinar los servicios y la forma de conseguir que lleguen a los ciudadanos con regularidad, continuidad, y mayor calidad. Así pues, se entiende que este principio, muy relevante en el presente estudio, es uno de los principales motivos del impulso original que llevó a que se dictara Directiva de Servicios (Moreu Carbonell, 2010). El derecho a una “buena administración” requiere la evaluación de los sistemas de intervención por parte de los órganos de la Administración, con el objetivo de facilitar la libre prestación de servicios e impulsar el

¹¹ Frits Bolkestein, comisario europeo para el mercado interno durante la presidencia de Romano Prodi, propuso y defendió esta directiva, a la que, por simplicidad, suele hacerse referencia con su nombre

¹² Lo que se denomina “Estrategia Lisboa” o “Agenda Lisboa” (Aguado & Noguera, 2012).

¹³ Considerando (2): “Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios (...)” (Directiva 2006/123/CE, 2006)

¹⁴ **Artículo 41 Derecho a una buena administración**

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

mercado interior, lo que conlleva necesariamente, la simplificación de procedimientos y la mejora de los sistemas de comunicación, eliminando aquellos trámites que no resulten necesarios (Camacho, 2013).

Así, esta Directiva establece un nuevo marco normativo general, en el que se pretende impulsar la supresión, de forma prioritaria, de las barreras impuestas que obstaculicen el desarrollo de actividades económicas en general, y en especial, de las actividades de servicios, que representan un 70% de las empresas de la Unión (Aguado & Noguera, 2012), lo que requiere sin duda una simplificación de los trámites administrativos.

Por ello, la Directiva dedica su capítulo II por completo a la “simplificación administrativa”, comenzando por el artículo 5 que trata sobre la “simplificación de los procedimientos”, y en cuyo apartado primero se enuncia lo siguiente:

“Los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán.” (Directiva 123/2006/CE , 2006).

De esta forma, la Directiva deja libertad de actuación y de juicio a los Estados miembros para realizar una evaluación propia de sus sistemas y procedimientos administrativos, aunque mantiene el contenido preceptivo de la obligación de simplificar el acceso de particulares a una actividad de servicios.

5.2 Normativa interna: la trasposición de la Directiva de Servicios y el impacto en la función de la Administración

Con todo lo anterior, la Directiva ha tenido un impacto muy importante en la configuración y modificación del Derecho Administrativo en España, y en la regulación de las actividades comerciales del país. Tanto es así que el Estado ha transformado su actuación interna erigiéndose paulatinamente como Estado legislador, cuya función es la de garante y supervisor, dejando de lado su papel como gestor e interventor exhaustivo. Para ello, se han requerido nuevas pautas de actuación, distintas de las técnicas clásicas de intervención en la actividad de los particulares (como ha sido tradicionalmente, la potestad referida a actos de autorización previa, básicamente, la

técnica autorizadora), que resultan incompatibles con la liberalización del mercado europeo.

Siguiendo estas directrices legislativas enunciadas por la Directiva, el Estado español ha traspuesto la normativa europea en nuestro ordenamiento jurídico principalmente mediante cuatro normas estatales, algunas de ellas referidas anteriormente (Camacho, 2013):

1. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio (Ley Paragüas);
2. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (Ley Ómnibus);
3. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES)
4. Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (en adelante, Ley 12/2012)

Estas normas han supuesto un cambio en la forma de guiar la actuación administrativa, pasando de un modelo de Estado que *gestiona* preventivamente la defensa del interés general mediante sanciones, poderes de vigilancia y una técnica autorizadora, a un modelo de Estado regulador y garante, que asegura salvaguardar el interés general mediante una intensa regulación pública y una técnica de control y comprobación posterior (Camacho, 2013).

En este sentido, se puede hablar de una modificación estructural de algunos elementos de nuestro ordenamiento jurídico, ya que, aunque la Directiva ha establecido un marco jurídico de actuación que encamina al Derecho administrativo hacia la simplificación, la celeridad en los procedimientos y la liberalización en general del mercado de servicios, el legislador español, según la doctrina¹⁵, ha realizado reformas sistemáticas que van más allá de las pretensiones de la normativa Europea. Evidencia de ello es que el legislador español ha producido una expansión en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012 para cualquier actividad económica, y no únicamente las actividades de servicios (Aguado & Noguera, 2011).

¹⁵ Algunos autores que defienden esta idea son T.R. Fernández, en su obra “Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo”-p.197; R. Rivero Ortega en “Mercado europeo y reformas administrativas”-p.19 entre otros.

En cualquier caso, para poder realizar una evaluación de la regulación, debemos mencionar los principales cambios introducidos por las normas estatales mencionadas *supra*, para así comprender su influencia en la regulación local, que es la que nos atañe en cuanto al sistema de otorgamientos de licencias de actividad y así poder comprender y evaluar las nuevas técnicas administrativas en relación a la intervención en actividades económicas en este ámbito.

En el caso de la Ley Paraguas, su principal aportación a este nuevo modelo de actuación administrativa ha sido la transposición de los principios y contenidos básicos de la Directiva al ordenamiento español (Trapiella, 2013). El artículo 9.1 de la Directiva establece que *los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:*

- a) *No es discriminatorio para el prestador que de que se trata;*
- b) *Está justificado por una razón imperiosa de interés general*
- c) *El objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser eficaz.* (Directiva 2006/123/CE, 2006)

Así, el artículo 5 de la Ley Paraguas reproduce estos contenidos de la normativa europea y prevé que el acceso a una actividad económica no puede estar sujeto a un régimen de autorización cuando baste con una declaración o comunicación previa por parte del prestador de servicio o dueño de la actividad comercial. Únicamente como medida excepcional, la citada ley dispone que una actividad podrá estar sujeta a una autorización de la Administración cuando se cumplan los principios de no discriminación, necesidad o “razón imperiosa de interés general¹⁶”, y proporcionalidad, siendo dicha autorización el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo (“Ley Paraguas” Ley 17/2009, 2009).

¹⁶Según la definición de la Ley 17/2009, es *la razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural* (“Ley Paraguas” Ley 17/2009, 2009)

De esta forma, se modifica el régimen de actuación administrativa, afectando por tanto, a la Administración Local, en cuanto que la técnica autorizatoria clásica de la intervención administrativa se ve reemplazada por técnicas menos restrictivas para acceder a una actividad comercial, que son la de una comunicación previa¹⁷ o declaración responsable¹⁸ por parte del prestador del servicio.

De esta manera, la Ley Paraguas se emplaza como parte de la normativa básica del Estado que transforma la manera de guiar las actuaciones de las Administraciones Públicas, y por tanto, de la Administración Local, mediante unos principios generales que deben cumplirse por todas las Administraciones y para todas las actividades económicas, según el artículo 39 bis de la LRJAP-PAC¹⁹.

Precisamente, el citado artículo 39 bis es otro reflejo de los principios y contenidos enunciados en la Directiva europea. Concretamente, el artículo 10 de la Directiva establece las condiciones para la concesión de la autorización, y prevé que se delimite el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes para evitar la arbitrariedad en su actuación, mediante criterios que aseguren “no ser discriminatorios, estar justificados por una razón imperiosa de interés general, ser proporcionados a dicho objetivo de interés general, ser claros e inequívocos, objetivos, ser hechos públicos con antelación y ser transparentes y accesibles” (Directiva 123/2006/CE, 2006).

El artículo 39 bis, introducido por la Ley Ómnibus, es otro ejemplo de la modificación que ha sufrido el régimen de intervención administrativa tras la trasposición de la Directiva, ya que establece los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, y cita en su apartado primero:

Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir

¹⁷ Comunicación previa: documento mediante el cual, el interesado pone en conocimiento de la Administración sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

¹⁸ La declaración responsable se define como el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos por la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

¹⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

Por lo tanto, la regulación general tras estas modificaciones que conforman el eje central de la trasposición de la Directiva a todo el ordenamiento jurídico interno, supone el reconocimiento legal de unos principios de actuación que rigen la intervención de todas las Administraciones Públicas, y por ende, la Administración Local (no discriminación, necesidad, y proporcionalidad), y para todas las actividades económicas, gracias a la incorporación del artículo 39 bis de la LRJAP-PAC (Camacho, 2013). No obstante, la Ley Ómnibus no se limita únicamente a dictar unos principios generales de actuación para todas las Administraciones Públicas, sino que va más allá, descendiendo precisamente hasta el ámbito local, mediante la modificación del artículo 84 de la LBRL, para ajustar las disposiciones relativas al control previo administrativo a las directrices de la norma europea, y en cuyo apartado segundo se prevé que las entidades locales deben actuar con igualdad de trato, motivando justificadamente la necesidad de la intervención, y con proporcionalidad.

Se observa, por tanto, que no se está incluyendo nada nuevo en este precepto, sino que el legislador simplemente está ratificando y confirmando los principios por los que debe regirse la Administración Local mediante su inclusión en la Ley de Bases de Régimen Local.

Por otro lado, a través de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, del 4 de marzo de 2011, se eliminó la obligatoriedad de la licencia de apertura para la inmensa parte de las actividades, siendo suficiente una comunicación previa de apertura presentada ante el Ayuntamiento del municipio donde se quiera instalar la actividad comercial, y mediante el cumplimiento de los requisitos para poder ejercer la misma, siendo comprobados posteriormente por la Administración Local.

Mediante la LES, se incorporan los artículos 84 *bis* y 84 *ter*, que establecen este régimen general de inexigibilidad de una licencia de apertura y de otras formas de autorización previa para el ejercicio de actividades económicas. Sin embargo, también se incluye que, como excepción a dicha inexigibilidad, se permite exigir una autorización previa en forma de licencia, cuando se trate de actividades que afecten al

medioambiente o al patrimonio histórico-artístico, o por motivos relacionados con la protección de la salud, seguridad pública o que impliquen el uso de bienes de dominio público, pero en todo caso, condicionado a un juicio de necesidad y proporcionalidad (Díaz Corral & Hayek Rodríguez, 2011).

Finalmente, mediante la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, se avanza aún más en esta misma línea legislativa, ya que se eliminan aquellos supuestos de autorización previa por parte de la administración justificados por la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, en relación a los establecimientos comerciales que se detallan en el anexo de la Ley, cuando ocupen una superficie menor a los 300 metros cuadrados, sustituyendo el requisito de la licencia por el de una declaración responsable.

Esta excepción a la regla general, según la Exposición de Motivos de la citada Ley, está justificada “porque 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” (Ley 12/2012 , 2012).

Por tanto, la Ley 12/2012 da un nuevo impulso al proceso liberalizador de la Directiva, y va más allá de lo establecido en la normativa europea, ya que aún en los casos en los que la actividad a desarrollar, por afectar al medioambiente, la seguridad o salud pública, esté sujeta a la exigencia de una licencia de apertura, se suprime dicha exigencia para los comercios minoristas cuya superficie útil de exposición y venta al público, no supere los 300 metros cuadrados (Trapiella, 2013). Por lo tanto, la intención del legislador una vez más, es reducir las cargas administrativas en relación con las empresas pequeñas del sector comercial minorista, que suponen más del 99% de las empresas de este sector en España, y para facilitar su acceso al mercado y reducir los trámites para ello (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012).

Además, tras la publicación de esta Ley, el Gobierno anunció que los procedimientos iniciados con anterioridad podrán optar por la aplicación inmediata de la nueva regulación, y que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán ampliar el catálogo de actividades acogidas a la norma y la superficie de los establecimiento,

garantizándose en todo caso el ejercicio administrativo de comprobación, inspección y sanción a posteriori (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012).

A modo de síntesis y para conocer realmente cuáles son las licencias que no se van a continuar exigiendo por los Ayuntamientos, el Título I de la Ley 12/2012 establece un listado de las licencias que se suprimen y en el artículo 1 de la Ley 12/2012, se define claramente el objetivo de este título Título I de la ley:

*El Título I de esta Ley tiene por objeto el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que **afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial**, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas.*

Así, puede afirmarse que se realiza una primera aproximación acerca de las licencias que se suprimen con dicha ley. El artículo 3²⁰ enumera de forma concreta, las licencias afectadas por la Ley:

- Las licencias “que sujeten a **previa autorización el ejercicio de la actividad comercial** a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente”;
- Las licencias que se requieran por “los **cambios de titularidad** de las actividades comerciales y de servicios”;

²⁰ **Artículo 3:**

1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.

3. No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

4. La inexigibilidad de licencia que por este artículo se determina no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente.

- La licencia o autorización previa “para la **realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales** para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra” de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que son:
 - las que **no alteren la configuración arquitectónica** del edificio
 - las que **no afecten a los elementos protegidos** en edificaciones catalogadas o con protección ambiental o histórico-artístico

5.3 Análisis de la normativa interna desde la Directiva de Servicios: cambios en la regulación clásica y evaluación de la normativa

Tras recorrer las distintas normas de carácter estatal que han traspuesto paulatinamente los preceptos enunciados en la Directiva europea, conviene realizar una evaluación de las mismas, mediante comentarios relativos a su eficacia y alcance práctico, y por medio de un análisis del impacto económico que han provocado.

En primer lugar, cabe mencionar la escasa jurisprudencia que se ha generado a día de hoy en relación a esta regulación relativamente novedosa, por lo que la evaluación de estas normas se basará sobre todo en otras fuentes de información, principalmente en las opiniones y argumentos de aquellos juristas que componen la doctrina especializada en materia de Derecho Administrativo, y que se citará continuamente, así como en mi propia percepción, según el impacto económico de estas medidas en la actividad comercial del país.

Pues bien, de forma general parece que en el caso de la Ley Paraguas, como en el caso también de la Ley Ómnibus, el legislador traspuso la normativa europea en forma de principios generales de actuación relativos a la intervención administrativa, lo que ha servido de marco normativo principal para el futuro desarrollo normativo en esta misma línea. El legislador ha conseguido establecer rigurosamente en el ordenamiento interno, unas pautas que guíen la actuación de las Administraciones Públicas, y especialmente la intervención de los Entes Locales en tanto que son los competentes para realizar los controles y verificaciones en el proceso de acceso a actividades económicas.

Así pues, resulta muy positiva esta modificación inicial en el régimen general de la intervención municipal en las actividades comerciales, eliminando los obstáculos de los grandes procedimientos “burocratizados” que impedían en muchos casos, el desarrollo del mercado. A pesar de esta liberalización, se mantiene además, la facultad de la Administración de intervenir *a priori* cuando dicha actuación se ajuste a motivos debidamente justificados, no pudiendo realizarse mediante comunicación previa, pero cumpliendo las condiciones del artículo 5 de la Ley Paraguas (esto es, no discriminación, necesidad y proporcionalidad).

Además, el artículo 84.1 de la LBRL introducido por la Ley Ómnibus estructura un nuevo sistema de intervención de los entes locales mediante ordenanzas, bandos, licencias, órdenes individuales, comunicación previa, declaración responsable, reforzando así el control local de las actividades económicas por parte de los Ayuntamientos (Camacho, 2013). Con esto, se da un cambio en la actuación administrativa en cuanto que se fortalece las facultades de control rutinario y de supervisión e inspección, a la vez que se reducen las autorizaciones previas (Villalba Pérez, 2010, pp.185). En este sentido, gracias al establecimiento de los mencionados principios, el cambio general que se ha producido, estableciendo el marco general de actuación para todas las Administraciones Públicas, resulta positivo y en la dirección pretendida por la Directiva de Servicios.

Asimismo, la LES, en 2011 eliminó la obligatoriedad de la licencia de apertura para la mayor parte de las actividades, siendo suficiente con la presentación de una comunicación previa de apertura al Ayuntamiento y el cumplimiento de los requisitos de la actividad, que el Ayuntamiento comprobaría posteriormente (Infoautónomos, 2014). Sin embargo, aunque el objetivo deseado e impulsado por la Directiva era reducir la burocracia asociada al acceso de actividades de servicios, esta ley no supone un avance en esta dirección ya que deja en el poder de los Ayuntamientos el establecimiento de su procedimiento administrativo de actuación, y la creación de sus registros de actividades, por lo que sigue dependiendo de la propia Administración Local que estas medidas liberalizadoras se lleven a cabo.

No obstante, las medidas de la LES y de la anterior citada Ley Omnibus han logrado “legalizar” el llamado “silencio administrativo” por el cual se permitía la apertura

cuando se haya presentado la solicitud de licencia y mientras se esperaba una respuesta del Ayuntamiento. Sin embargo, aunque la regla del silencio positivo queda establecida en la LRJPAC-PAC, artículo 43.1, la DA cuarta de la Ley Ómnibus desvirtúa la previsión de la LRJPAC, que establecía el silencio positivo como regla general, “excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”. Mientras que la DA mencionada, que modifica el artículo 43, dispone que “se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquéllos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de Ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”, por lo que la previsión de la LRJPAC se queda sin sentido a efectos prácticos, y su aplicación queda desvirtuada por completo, ya que el citado artículo 43 modificado acota la interpretación de lo que se considera “razones imperiosas de interés general”, y convierte a esa salvedad en una definición rígida que no permite la flexibilidad en su aplicación (Trapiella, 2013).

En cuanto a las modificaciones y avances de la Ley 12/2012, que sustituye el control *ex ante* por un control *ex post*, todas ellas responden a una antigua demanda de amplios sectores de la economía española que reclamaban la liberalización de la distribución comercial (Trapiella, 2013). En concreto, la ley se dirige al sector comercial minorista y defiende favorablemente la unidad de mercado que tanto deseaban los operadores de este mercado, debido a la existencia de diversas y distintas regulaciones de ámbito autonómico que requieren, en muchos casos, la solicitud por parte del administrado de varias autorizaciones que producen un solapamiento de los controles administrativos.

Por ello, se añade una DA 1ª a la Ley 12/2012 que establece acciones de colaboración con las Administraciones Públicas:

1. *El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la elaboración de un **modelo tipo de declaración responsable** y de comunicación previa, a los efectos previstos en el Título I de esta Ley, pudiendo convenir las acciones de colaboración que se estimen oportunas.*

2. *Asimismo, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios, las administraciones públicas cooperarán para promover la*

elaboración de una ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal que tendrá en cuenta el contenido del Título I de esta Ley en relación con la actividad de comercio minorista.

3. El Estado promoverá la puesta en marcha e implantación de mecanismos de tramitación electrónica y ventanilla única que ayuden a potenciar los positivos efectos de la simplificación normativa derivados de las medidas previstas en el Título I de esta Ley y en los anteriores apartados de esta Disposición adicional. Con esta actuación el Gobierno contribuirá de manera eficaz al cumplimiento de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que prevé la implantación de mecanismos de tramitación electrónica en las Administraciones Públicas para la reducción de cargas administrativas y eliminación de ineficiencias, tanto para las Administraciones Públicas como para los administrados.

Así pues, se pretende que, en base al principio de igualdad de los españoles, se regule un procedimiento de apertura lo más unitario posible para la puesta en marcha de comercios minoristas en todo el territorio español, mediante la colaboración entre Administraciones Públicas para elaborar un modelo único de declaración responsable, así como una “ordenanza tipo” para los Ayuntamientos que establezca un procedimiento estandarizado de intervención municipal, así como la implantación de una ventanilla única para la comunicación con los administrados.

Como única falta, tras el estudio de la Ley 12/2012, y por experiencia profesional en el ámbito de establecer comercios minoristas antes y después de la redacción de esta ley, parece que la norma no ha supuesto grandes cambios en la práctica real, ya que hasta que no se consiga la emisión de ordenanzas municipales que regulen específicamente lo que propone la Ley estatal, las medidas de la misma no trascienden hasta los niveles inferiores. Por ello, y debido a que se prevé en esta ley un régimen de control a posteriori en el artículo 5, se obliga a las entidades locales a regular mediante ordenanza el procedimiento de comprobación posterior (Flores, 2012).

Además, parece que la redacción de esta ley a efectos prácticos, no ha supuesto grandes cambios, debido a la necesidad inamovible de presentar un informe técnico y de pagar las consiguientes tasas municipales, por lo que los costes para el emprendedor son muy similares a la situación previa a la ley.

No obstante, habría que estar a la espera de que la mayoría de los Ayuntamientos legislen mediante Ordenanzas municipales sobre esta materia, para comprobar si finalmente se logra generalizar los procedimientos en todos los Ayuntamientos, y así conseguir esa unidad que pretende impulsar la citada Ley.

6 Modelo de declaración responsable²¹: definición, requisitos y eficacia

En este epígrafe, se enunciarán los requisitos y efectos de la declaración responsable, después de definir el concepto y de realizar algunas precisiones en relación con la comunicación previa.

El objetivo es, por tanto, realizar una exposición organizada de la información sobre la declaración responsable, que tras los cambios regulatorios de los últimos años comentados anteriormente, pasa a tener una importancia trascendental en el ámbito de la intervención de la administración en el acceso a actividades económicas, y en la relación Administración-administrado.

6.1 Definición

La definición más precisa de la declaración responsable viene incluida en el artículo 71.bis de la LRJAP-PAC, que la define como: *“el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.”* (Servicio de Asesoramiento Técnico e Información, 2013).

La Comunicación previa, en cambio, queda definida en ese mismo artículo como: *“aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo*

²¹ Ver **Anexo II**

establecido respecto de la declaración responsable.” (Servicio de Asesoramiento Técnico e Información, 2013).

Así pues, se observa como la declaración responsable y la comunicación previa difieren principalmente en un punto: mientras que en la declaración responsable el particular se responsabiliza del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa para poder acceder a ejercitar la actividad que pretende, y de disponer de la documentación requerida que así lo acredita, en la comunicación previa el interesado únicamente se identifica ante la Administración, aportando datos y requisitos que resulten exigibles para el ejercicio de la actividad, pero no se hace responsable del cumplimiento de los mismos ni de disponer de los documentos que lo acrediten (Servicio de Asesoramiento Técnico e Información, 2013).

En lo relativo a cuándo procede una declaración responsable y cuándo una comunicación previa, la Ley 12/2012 no se ha pronunciado al respecto, por lo que la elección de un medio documental u otro, corresponde a los Ayuntamientos por medio de las disposiciones de sus Ordenanzas municipales, aunque teniendo en cuenta la normativa autonómica al respecto.

En cualquier caso, a la hora de elegir cuál de las dos formas de declaración se va a estandarizar en un territorio, los Ayuntamientos deben tener en cuenta lo dispuesto en el mencionado artículo 84.2 LBRL, por el que se establece que la proporcionalidad con la que se debe guiar la Administración exige que se utilice el menos gravoso, por lo que si basta con la comunicación previa, debe ser éste el medio utilizado (Servicio de Asesoramiento Técnico e Información, 2013).

6.2 Requisitos y eficacia

En lo relativo a los requisitos exigidos para la declaración responsable, la información accesible resulta algo ambigua, ya que el artículo 4 de la Ley 12/2012 únicamente establece que la declaración responsable debe “contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido, en su caso, estar en posesión de la documentación que así lo acredite y del proyecto, cuando corresponda, firmado por un técnico competente. Además, para que la declaración o la comunicación surta efectos, el declarante deberá

estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.”

De las definiciones anteriores extraemos los requisitos formales que pueden apreciarse. En primer lugar, se exige que sea un “documento”, con lo que debe hacerse por escrito, ya sea a través de un soporte informático o por medios manuales.

Por otro lado, el artículo 71.bis de la LRJAP-PAC mencionado anteriormente, cita que los requisitos materiales “estén recogidos de manera expresa, clara y precisa”, por lo que se exige transparencia en la declaración. En lo relativo a sus efectos, el artículo 5 de la Ley 12/2012 dispone que si se cumplen todos los requisitos exigidos para una declaración responsable eficaz, la presentación de la declaración responsable o de la comunicación previa “habilita a quien la presenta para el ejercicio material de la actividad de que se trate a partir del mismo momento de la presentación”, por lo que con carácter general, supone el reconocimiento de un derecho para poder ejercer una actividad comercial.

No obstante, no es un reconocimiento eterno, en tanto que falta la comprobación administrativa posterior por la que se verifica que, efectivamente lo dispuesto en la declaración del particular es realmente veraz. Por tanto, si se comprueba que no se cumplen las exigencias de la normativa, se podrán imponer medidas correctoras e incluso se puede exigir el cese de la actividad (Servicio de Asesoramiento Técnico e Información, 2013).

7 Ejemplo de un procedimiento de licencia ajustado a la normativa interna: Ayuntamiento de Madrid

Debido a la relativa novedad de esta nueva normativa general en España, resulta interesante conocer cuáles son los procesos que se deben seguir para poder realizar una actividad económica en nuestro país. Por ello, parece relevante exponer brevemente en este epígrafe y como ejemplo de un territorio que ajusta su normativa local a la normativa estatal, el procedimiento administrativo del Ayuntamiento de Madrid por el que se accede a la actividad económica en este territorio.

7.1 Introducción

En primer lugar, es importante mencionar que el Ayuntamiento de Madrid ha tenido un papel importante en el desarrollo de la normativa interna y en la evolución de los cambios que han impactado el papel de la intervención administrativa en las actividades económicas de sus ciudadanos. Además, la Comunidad de Madrid en la Ley 8/2009 de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, ya eliminó totalmente las limitaciones a los horarios de apertura y periodos de rebajas que existían con anterioridad en el territorio madrileño y que todavía permanecen en el resto de Comunidades Autónomas (Comisión Nacional de Competencia, 2013).

En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado la nueva Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, el 28 de febrero de 2014 (en adelante OAAE), por la cual se evidencia la el esfuerzo que el Ayuntamiento de Madrid está realizando por promover y favorecer las actividades económicas así como para impulsar y fomentar la normativa de la Unión Europea en materia administrativa (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

7.2 Procedimiento de licencia

Antes de exponer los pasos para obtener una licencia de actividad en la Ciudad de Madrid, es importante mencionar algunas disposiciones generales contenidas en la OAAE sobre las actuaciones sujetas a licencia previa, que como se ha mencionado anteriormente, supone una excepción a la regla general de declaración responsable.

Pues bien, en su artículo 25, la OAAE establece:

Estarán sujetas a licencia previa las siguientes actuaciones:

1. La realización de obras que requieran proyecto técnico de obras de edificación de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, salvo en los casos indicados en el artículo 14.2, apartado a).

2. La implantación o modificación de aquellas actividades en las que su potencial afección al medio ambiente, a la seguridad o la salud públicas, justifiquen este medio de intervención como el más proporcional²².

Así pues, se puede observar como la Ordenanza reproduce casi con exactitud las disposiciones contenidas en las leyes estatales, en cuanto a los motivos de orden, seguridad y salud pública, así como la afección al medioambiente como razones que justifican la necesidad de una autorización previa por parte del Ayuntamiento.

7.2.1 Fases del procedimiento

A continuación, se exponen las fases del procedimiento de licencia contenidas en la OAAE²³, de forma esquemática y general, a modo de ejemplificar un proceso de este tipo.

- **Solicitud de licencia** – El artículo 30 de la OAAE establece que la solicitud se debe tramitar mediante el documento normalizado que contiene el Anexo II de la Ordenanza y con los documentos que exige la misma, contenidos también en el mismo anexo²⁴. Las autoridades competentes del Ayuntamiento, una vez recibida la solicitud, disponen de un plazo de 10 días para examinar la solicitud y enviar una respuesta. Si la licencia no reúne los requisitos establecidos o falta algún elemento documental para seguir con su tramitación, el administrado tiene un plazo de 10 días para subsanar los defectos, ya que si no lo hace, se entiende que la solicitud ha sido desistida.
- **Informes** – En el caso de que se requieran informes para la instrucción del procedimiento, se pedirán todos en los 5 días siguientes a la recepción por parte del Ayuntamiento de toda la documentación completa. Si no se recibiesen en los 10 días siguientes a su petición, se continua con el procedimiento sin ellos, al menos que sean de carácter preceptivo y determinantes para la resolución.

²² En este apartado se incluyen las actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas, las actividades sometidas a procedimientos de control medioambiental legalmente establecidos, las actividades con ocupantes impedidos (centros sanitarios, hospitales, residencias geriátricas o de personas discapacitadas), establecimientos hoteleros, licencias de naturaleza provisional, actividades relacionadas con productos químicos peligrosos, actividades relacionadas con productos de alimentación de consumo fuera de locales, garajes de aparcamiento y actividades en las que se incluya instalaciones radioactivas (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

²³ Artículos 30-35, contenido en el Capítulo II del Título II de la Ordenanza

²⁴ Ver **Anexo I**

- **Propuesta de resolución** - Los servicios municipales competentes emitirán un único informe técnico y el correspondiente informe jurídico que contendrá la propuesta de resolución de denegación, motivando detalladamente las razones de la misma, u otorgamiento, indicando los requisitos o las medidas correctoras que la actuación solicitada deberá cumplir para ajustarse al ordenamiento en vigor. El órgano competente deberá resolver sobre la solicitud de licencia en el plazo máximo de dos meses.

Así pues, el procedimiento es sencillo y su única diferenciación con respecto al procedimiento que se sigue ante una ECLU, es que el plazo que tiene la entidad colaboradora para resolver es de un mes, y emite un Certificado de Conformidad en el que se hace constar la adecuación del proyecto presentado a las normas generales, sectoriales y técnicas que sean de aplicación a la ejecución del mismo (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014). El certificado de conformidad favorable tiene efectos equiparables al informe técnico municipal establecido por la legislación urbanística y es suficiente para la concesión de la licencia, pero en los casos de certificados de no conformidad, se requiere la ratificación o rectificación del informe por los servicios técnicos municipales del Ayuntamiento (Ayuntamiento de Madrid. BOAM, 2014).

8 Trascendencia económica: datos y cifras generales

Como consecuencia de las medidas adoptadas por el ordenamiento jurídico español, parece relevante analizar el impacto económico que han causado o que potencialmente puedan causar estos cambios regulatorios. Sin embargo, parece necesario antes mencionar la situación actual de la economía española en relación con el tema que aborda este estudio.

Según datos del estudio *Doing Business* del Banco Mundial (2012), España ocupaba el puesto 133 en una lista de 183 países en función de los trámites que es necesario cumplimentar para abrir un negocio (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012). Este estudio concluye que España es el segundo país de Europa con más trámites a cumplimentar para crear una empresa, debido a la cantidad de tiempo, los obstáculos burocráticos y los costes directos y asociados son los principales factores que inciden en la creación de pequeñas y medianas empresas. En el mismo estudio realizado en 2013, España de nuevo bajaba 9 puestos en la lista (El País, 2013) hasta la posición de 142 de

189. Según los datos del informe, para comenzar a funcionar, una empresa necesita, de media, superar una decena de trámites en el espacio de 28 días, aunque la realidad es que puede llegar a tardar hasta 24 meses (El País, 2013). Con todo esto, es evidente la necesidad urgente de reorganizar el sistema de intervención administrativa en la economía del país mediante una legislación a nivel local que favorezca la simplificación de los trámites para poder realizar una actividad comercial.

No obstante, los esfuerzos de algunas administraciones locales están dando frutos, ya que hay algunas localidades donde el comercio minorista está en expansión.

Es el caso de Baleares, que en 2013 aumentó un 10% el número de licencias de actividad otorgadas por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, lo que en parte se debe a que en 2013 entró en vigor la nueva Ordenanza municipal que sigue la línea de la Ley 12/2012, ya que incluso prevé la posibilidad de licencia integrada que supone que en un solo acto administrativo se concederán las licencias de obra y actividad, lo cual generalmente es causa de grandes demoras y mayores costes en establecimientos primerizos (UH Noticias, 2014).

Otro caso que merece mención en este sentido, es el caso del Ayuntamiento de Estepona, que en 2013 ha aumentado un 86% la concesión de licencias de apertura con respecto a 2012, convirtiéndose en el cuarto municipio de Andalucía donde se registró este año pasado, un mayor número de nuevos trabajadores autónomos (La Opinión de Málaga, 2014). De nuevo, el gobierno municipal declara que la Ordenanza emitida por este ayuntamiento en 2012, incluye las previsiones de la Ley 12/2012 en lo relativo al nuevo modelo de control administrativo *a posteriori*, evitando así los problemas asociados a la exigencia de una licencia, y sustituyendo el modelo clásico por la simplificación de trámites administrativos para el otorgamiento de licencias de actividad.

La Comunidad Autónoma de Galicia es otro ejemplo de la expansión de normativa local y autonómica en la dirección de la Ley 12/2012 y de la Directiva de Servicios. En Galicia, desde la aprobación de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, ya no se requiere como regla general la licencia de apertura como medio de autorización administrativa previa, ya que en la mayoría de los casos, los Ayuntamientos únicamente precisarán de una comunicación

previa. Solo requerirán licencia previa aquellas actividades que conlleven actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que precisen de proyecto de obras de edificación (Acuña, 2014). Con esto, se observa que Galicia sigue el camino marcado por otras Comunidades Autónomas como Madrid, Cataluña, País Vasco o Extremadura, que han desarrollado normativa autonómica en este sentido (Acuña, 2014).

Ante esta situación, es importante analizar las potenciales consecuencias de este cambio normativo generalizado en nuestro país.

Con casi medio millón de empresas y 2 millones de empleos, el sector comercial minorista es un sector estratégico para la economía española. La crisis económica ha tenido un fuerte impacto en las ventas de estas empresas, con un descenso generalizado de un 22,6% acumulado en los últimos 5 años hasta 2012 (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012). Por ello, las medidas adoptadas por los Ayuntamientos en los últimos años potencialmente pueden beneficiar a más de 280.000 empresas del sector. El ahorro en trámites burocráticos que suponen estos textos legales puede contribuir a una mayor creación de empresas que se estima, podría crear un 10% más de empleo en los próximos cuatro años, a la vez que reducirán los costes asociados con la apertura de estos comercios. Con ello, España está consiguiendo alinearse con los objetivos de Estrategia Europa 2020, en la que se propone la unidad de mercado interior en el sector de servicios mediante la reducción generalizada de cargas administrativas (Ministerio de Economía y Competitividad, 2012).

9 Conclusión

Para finalizar este estudio, a continuación se expondrán las conclusiones del mismo que se han extraído del estudio y el análisis de los textos legales mencionados, así como del seguimiento que se ha hecho sobre las argumentaciones de la doctrina.

En los distintos niveles de la Administración Pública española, la Directiva de Servicios, como motor inicial de este cambio regulatorio, ha proporcionado el establecimiento de nuevas posibilidades de intervención administrativa en las actividades económicas del país, sustituyendo modelos de intervención clásica, como han sido los procedimientos de otorgamiento de licencias de actividad. En concreto, en el ámbito local, la normativa europea ha expandido el ámbito de aplicación de las

comunicaciones previas y la estandarización de las declaraciones responsables, sustituyendo muchas autorizaciones e impulsando el reconocimiento de forma general en todo el ámbito territorial, de las nuevas formas de declaración y comunicación en el artículo 84 de la LBRL (Camacho, 2013).

Este reconocimiento generalizado ha supuesto, según Parejo Alonso (2012), un *“cambio radical en el régimen de la policía administrativa de la actividad particular que, si puede discutirse si determina o no el montaje de un nuevo Derecho Administrativo, no puede cuestionarse que obliga a un profundo cambio de la «cultura» administrativa establecida con repercusiones en la organización, el funcionamiento, los medios personales de las Administraciones e, incluso, el régimen sustantivo y procedimental de sus actos y, en general, su actuación, así como en el entendimiento de la relación Administración-destinatario de ésta”* (Camacho, 2013).

De todo lo anterior, se puede observar a partir de la evolución de la legislación estatal de adaptación a la Directiva de Servicios, que existe una revolución en cuanto a los principios de intervención de las entidades locales en la actividad económica de los ciudadanos, convirtiendo a una Administración tradicionalmente *gestora* en otra más responsable y menos intervencionista, que aboga por los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad (Camacho, 2013).

La licencia de actividad está sufriendo, por tanto, una transformación radical en lo referente a su importancia en el acceso a la realización de una actividad comercial, ya que no supone un elemento determinante en la mayoría de los casos, sino que la necesidad de obtenerla se ha convertido en algo residual, únicamente exigible para casos de extrema importancia, legalmente establecidos.

De esta forma, bajo el principio de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, las Administraciones locales ven cómo la técnica de autorización en forma de licencia de actividad, se ha desplazado y en su lugar aparecen nuevas formas de intervención, que han relegado a la licencia a un segundo plano, en el que su ámbito de aplicación es muy limitado, únicamente aplicable en los supuestos en que esté justificada su necesidad y resulte proporcionada la restricción de la libertad, en casos relacionados con actividades que afecten al patrimonio histórico-artístico o al orden, seguridad y salud pública.

10 Bibliografía

- "Ley Paraguas". Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Madrid, Madrid, España: Boletín Oficial del Estado (BOE) Num.283.
- Acuña, M. C. (24 de Enero de 2014). Supresión de las licencias municipales de apertura. *Faro de Vigo*, págs. 1-5.
- Aguado, V., & Noguera, B. (2011). Impacto de la Directiva de Servicios en Las Administración local: una reflexión general. Madrid: Atelier.
- Aguado, V., & Noguera, B. (2012). *Impacto de la Directiva de Servicios en Las Administraciones Publicas: Aspectos Generales y Sectoriales*. Pamplona: Atelier.
- Ayuntamiento de Madrid. BOAM. (19 de Marzo de 2014). Ordenanza para la Apertura De Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid. *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid*. Madrid, Madrid, España: BOAM.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (3 de Abril de 2014). *Sitio Web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*. Obtenido de <http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=ficha&accion=home>
- Camacho, J. S. (2013). El Nuevo Modelo de Intervención Administrativa en el Ámbito Local. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 209-211.
- Comisión Nacional de Competencia. (11 de Junio de 2013). Concurso de iniciativas de Administraciones Públicas más favorecedoras de la competencia. *Portal digital de la CNC*, págs. 1-5.
- Conde Antequera, J. (2011). *La Disciplina Urbanística en Andalucía*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díaz Corral, P., & Hayek Rodriguez, E. (2011). La Ley 2/2011 de Economía Sostenible y su Incidencia en la Administración Local. *Revista de Estudios Locales*, 50-67.
- Directiva 123/2006/CE . (12 de Diciembre de 2006). Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo - Capítulo II; PP. 17. *Directiva de Servicios*. Bruselas.
- Directiva 123/2006/CE. (12 de Diciembre de 2006). Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo - Capítulo III; pp. 18-19. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.
- El País. (29 de Octubre de 2013). España cae al puesto 142º de 189 entre los países con facilidad de crear negocios. *El País*, págs. 1-5.
- Fernández, F. J. (2009). Procedimiento básico para la obtención de licencia de apertura de establecimientos para actividades inocuas. *Noticias Jurídicas*, 1-5.

- Flores, M. (4 de Junio de 2012). Supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas. *El Derecho*. Valencia: Área Editorial .
- Fuente, L. d. (12 de Diciembre de 2013). El Ayuntamiento de Madrid elimina papeleo para abrir negocios. *Madrid Diario*, págs. 1-3.
- Infoautónomos. (27 de Marzo de 2014). *Infoautónomos*. Obtenido de <http://www.infoautonomos.com/hazte-autonomo/encontrar-ubicacion/licencia-de-apertura/>
- Instituto Nacional de Estadística. (Julio de 2013). Proporción entre empresas de gran envergadura y PYMES en España. Madrid: INE.
- La Opinión de Málaga. (31 de Enero de 2014). Estepona aumenta un 86% la concesión de licencias de comercios durante 2013. *La Opinión de Málaga*, págs. 1-2.
- Ley 12/2012 . (26 de Diciembre de 2012). Exposición de Motivos de la Ley 12/2012 de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios. Madrid, España: Boletín Oficial del Estado.
- Ministerio de Economía y Competitividad. (25 de Mayo de 2012). *Portal On-line del Ministerio de Economía y Competitividad*. Obtenido de <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=9fc01f1ad9387310VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (11 de Noviembre de 2013). Licencia de apertura del centro de trabajo.
- Moreu Carbonell, E. (2010). El Impacto de la Transposición de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los Servicios en el Derecho Administrativo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 160-171.
- Parejo, L. (2010). Problemas actuales del Derecho administrativo. En *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña* (pág. 954). Madrid: Espasa.
- RDL 19/2012 - BOE. (25 de Mayo de 2012). Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Madrid, España.
- Rodríguez, J. F. (Noviembre de 2013). *Las Licencias Urbanísticas y los Títulos Habilitantes para el Ejercicio de Actividades* . Granada, Granada, España: UNED.
- Sentencia T.S.J. Madrid 303/2011, de 17 de febrero, 303/2011 (Tribunal Superior de Justicia de Madrid 17 de febrero de 2011).
- Servicio de Asesoramiento Técnico e Información. (2013). *Informe SATI sobre "la aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio*

y de determinados servicios en relación a las infraestructuras radioeléctricas". Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

Trafiella, P. M. (15 de Noviembre de 2013). Instituto Nacional de Administración Pública. *La supresión de licencia administrativa con relación a determinadas actividades comerciales y de servicios, comentario de la ley 12/2012*. España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

UH Noticias. (21 de Enero de 2014). Aumentan un 10 % las licencias de actividad otorgadas en 2013. *UH Noticias*, págs. 1-3.

Universia España. (Marzo de 2014). Trámites administrativos genéricos. Madrid, Madrid, España: Universia España.

Anexos

Documentación general.

- *Impreso normalizado de solicitud y hoja de características, debidamente cumplimentado.*
- *Un ejemplar de proyecto técnico, preferentemente en soporte digital, suscrito por técnico competente y, en los supuestos contemplados en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, visado por el colegio oficial correspondiente, acompañado de las hojas de encargo de las direcciones facultativas correspondientes. Deberá presentarse copia en soporte digital.*

Las exigencias básicas de seguridad en caso de incendios especificadas en el artículo 11 del Código Técnico de la Edificación, se justificarán en un proyecto de seguridad contra incendios elaborado según la Norma UNE 157653 "Criterios generales para la elaboración de proyectos de protección contra incendios en edificios y establecimientos" o norma que la sustituya.

- *Declaración de técnico o técnicos autores del proyecto de la conformidad de lo proyectado a la ordenación urbanística aplicable, que incluya el certificado de viabilidad geométrica, en su caso.*
- *Declaración del promotor de haber colocado, en el lugar en el que se pretendan llevar a cabo la actuación, cartel anunciando la solicitud de licencia y las características de las obras y actividad.*
- *En los supuestos previstos por el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, el estudio de seguridad y salud o, en su caso estudio básico, suscrito por técnico competente y, en los supuestos contemplados en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, visado por el colegio oficial correspondiente.*
- *En aplicación de lo dispuesto en la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, en las obras que generen residuos de construcción y demolición (RCD), el solicitante deberá acreditar el destino de los residuos que se vayan a producir; debiendo aportar junto a la solicitud de licencia, e*

incorporado al proyecto técnico de la misma, los documentos establecidos en el artículo 4 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, relativo al estudio de gestión de residuos de construcción y demolición.

- *Impreso de autoliquidación de tributos.*

MODELO NORMALIZADO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE

D./D^a.: _____
Con NIF: _____
y Domicilio: _____

D./D^a.: _____
Con NIF: _____
En representación de D./D^a.: _____
Con NIF: _____
y Domicilio: _____

En relación con el préstamo hipotecario número: _____
Contratado con la entidad: _____

DECLARO RESPONSABLEMENTE:

Que cumpla / que mi representado cumple con los requisitos exigidos en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, para considerarse situado en el umbral de exclusión.

Que conozco/ que mi representado conoce las consecuencias de la aplicación indebida de las medidas para la reestructuración de la deuda hipotecaria inmobiliaria, previstas en el artículo 7 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

Firmado:

D/Dña.: _____

Nombre y apellidos y firma

En _____, a _____ de _____ de 2012.