

IP 12/01

**Informe Previo
sobre el Anteproyecto de Ley
de Comercio de Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Pleno ordinario 20/12/01

Informe Previo

sobre el Anteproyecto de Ley de Comercio de Castilla y León

El Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, fue remitido al Consejo por la Consejería de Industria Comercio y Turismo, en fecha 19 de noviembre de 2001, número de registro de entrada 2292/01, siendo completada la documentación en fechas posteriores.

Se acompaña como documentación técnica anexa a la solicitud de Informe Previo: Memoria sobre la Necesidad y Oportunidad de la Ley, Memoria Económica del Anteproyecto, y Tabla de Disposiciones Normativas relacionadas con la materia.

En trámite de consulta, se acompaña al Anteproyecto, Informe del Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León, consideraciones del Consejo Castellano y Leonés de Consumidores y Usuarios, relativas a su reunión del día 25 de octubre de 2001, observaciones del Consejo Castellano y Leonés de Comercio elaboradas en su sesión del día 5 de noviembre de 2001, consideraciones de la Federación Regional de Trabajadores de Comercio, Hostelería-Turismo y Juego.

Comparece en el CES, ante la Comisión de Trabajo encargada de la elaboración del Informe Previo, la Directora General de Comercio y Consumo de la Junta de Castilla y León, en su sesión del día 19 de noviembre de 2001, al objeto de presentar el Anteproyecto de Ley.

La Comisión de Desarrollo Regional, elaboró el presente Informe en su sesión de 28 de noviembre de 2001, aprobándose el mismo en sesión plenaria de 20 de diciembre de 2001, formulándose voto particular por el representante de Consumidores.

I Antecedentes

Los profundos cambios experimentados en la distribución comercial minorista en España, la incorporación de nuevas tecnologías y métodos de venta, el nuevo ámbito económico-político europeo y la aparición e implantación de grandes superficies junto al comercio tradicional, que ha venido creando no pocas tensiones ante la falta de una regulación adecuada, venían urgiendo la elaboración de una Ley de Comercio.

La Ley de Ordenación del Comercio Minorista, en adelante LOCM, supuso la primera regulación con carácter general del comercio minorista que vino a terminar con la dispersión normativa hasta entonces existente y que ha permitido contar con un marco de buenas prácticas comerciales, que sirve de referencia legal para sustentar un sistema de distribución eficiente que integre dos realidades distintas y necesarias, como son las grandes superficies y el pequeño comercio tradicional, en el ámbito de un comercio abierto, sujeto a las reglas de la libre competencia y el libre mercado.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, a través de sus sentencias, sobre cuestiones de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas relativas a legislación civil, mercantil, dirección general de economía, de ventas, etc., que aparecen conexas con la actividad mercantil. La LOCM ha tenido en cuenta estos criterios jurisprudenciales a la hora de delimitar las competencias en sus distintos niveles (exclusivas, básicas, etc.) en relación con las legislaciones autonómicas. En su Disposición Final, ofrece una casuística de su aplicabilidad en base a distintos niveles: supletoria, general, exclusiva del Estado, básica o en defecto de legislación específica.

Por otro lado, han aparecido nuevas formas de distribución comercial con incidencia profunda en la estructura comercial y que no quedaban sujetas a autorización específica, por su menor dimensión. Esta situación ha demostrado que la transformación comercial que se pretendía controlar mediante una autorización específica no ha resultado suficiente porque se basaba tan solo en una cuestión de tamaño y la realidad ha venido a demostrar que estamos ante una innovación en las formas de hacer comercio.

También es de advertir, en cuanto la forma tradicional de comercio, que la pequeña y mediana empresa y de ellas muchas de carácter familiar, es una característica del modelo de ciudad que nos es propio y que satisface desde la proximidad las necesidades de abastecimiento de los ciudadanos, por lo que trasciende de lo meramente económico y tiene connotaciones sociales y urbanísticas.

La situación normativa autonómica actual se resume en el Anexo I al presente informe, diferenciando entre las normas anteriores a LOCM y las posteriores.

Son normas de aplicación que han sido consultadas, entre otras, en el presente informe:

- La Constitución española, artículo 51
- Ley de Ordenación del Comercio Minorista, Ley 7/1996 de 15 de enero
- Ley Orgánica 2/1996, complementaria de la anterior en materia de horarios comerciales
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, reformada por LO 4/1995
- Ley de Equipamientos Comerciales de Castilla y León, Ley 2/1996, de 18 de junio (prevé su derogación la Ley que se informa)
- Real Decreto Ley 6/2000, de 26 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, y otros aspectos relativos a la normativa sobre comercio exterior de la Comunidad Autónoma
- Plan General de Equipamientos Comerciales de Castilla y León, aprobado por Decreto 191/2001, de 12 de julio
- Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, Ley 11/1998, de 5 de diciembre

II Observaciones

Observaciones Generales

Primera.-El Proyecto de Ley consta de 63 artículos, una Disposición Adicional, una Transitoria, una Derogatoria y dos Finales. Se estructura en cinco Títulos, coincidentes casi todos ellos con sus homólogos de la Ley estatal, de Ordenación del Comercio Minorista, en cuanto a la rúbrica de los mismos.

El proyecto atiende a que las implantaciones, ampliaciones, traslados de actividades existentes y cambios de sector de las empresas comerciales deben responder a las exigencias de la ordenación del territorio, de la protección del medio ambiente y del urbanismo, evitando que un aumento desordenado de nuevas formas de distribución provoque la disminución de la pequeña empresa y perjudique el empleo.

Segunda.- De la Disposición Final de la LOCM resulta necesario tener en cuenta el régimen de aplicabilidad que, en orden a su articulado y en función de niveles diferentes, establece esta disposición, porque condiciona a la ley autonómica y, en todo caso, la ley estatal tiene carácter supletorio con respecto a todo aquello que no regule la ley autonómica.

Tercera.- Como novedades del Proyecto cabe destacar las siguientes:

- La introducción de una segunda licencia para los establecimientos de comercio de carácter colectivo, compuestos de pequeños establecimientos que, en su conjunto, superen la superficie mínima de gran superficie.
- La creación del concepto y categoría de mediana superficie.
- Se relaciona el equipamiento comercial con las directrices de ordenación del territorio y se posibilita la existencia de planes territoriales en las áreas funcionales.
- Se amplía el contenido del concepto de actividad comercial, incluyendo más servicios.
- Se crea el Servicio de competencia regional.
- Se establecen nuevos parámetros de superficie y población para tramitar las licencias de gran superficie y se crea una nueva tasa por la tramitación de estos expedientes. Incluye como gran superficie a los parques temáticos con unas determinadas condiciones de superficie.
- Se regulan por primera vez las ventas a domicilio y el establecimiento de descuento duro.
- Se crea una inspección comercial.
- Suspende durante un año, o hasta la aprobación del Plan General de Equipamiento, la concesión de licencias a grandes superficies.

Observaciones Particulares

Siguiendo el articulado

Primera.- A la Exposición de Motivos. Se propone añadir:

- Al párrafo tercero: *Sobre todo en lo referente a la reforma y modernización de las estructuras comerciales y la participación de los agentes sociales intervinientes en este sector de la vida económica, así como la defensa de los consumidores*
- Al final: *Por último, se pretende potenciar la colaboración de la Junta de Castilla y León con todos los sectores afectados para la consecución de la reforma, mejora de la competitividad, racionalización y creación de empleo en el sector.*

Segunda.- Al artículo 1. Es importante conseguir una correcta delimitación del objeto de la Ley en un tema, como éste, que aparece condicionado por otros marcos normativos (la Constitución, la LOCM), que regula materias de naturaleza civil y mercantil que ya disponen de regulación propia y que incluyen contenidos sometidos a constantes cambios (ventas especiales) o muy novedosos (grandes establecimientos).

El texto de este artículo en el Proyecto de Ley sobre el que se informa, al contrario que su homólogo de la LOCM, no se apoya en el contenido de sus Títulos, sino que opta por “aclarar” que se trata de una “regulación administrativa”, diferenciándola de otras regulaciones “iusprivatistas” y se centra en “la actividad comercial” que entronca con la tradición mercantilista del “uso mercantil”, renunciando a utilizar los términos “comercio” o “comercio minorista” (de la Constitución y LOCM respectivamente).

Esta Ley Autonómica, al contrario de la estatal, se refiere no sólo al comercio minorista sino también al mayorista, como puede deducirse de sus artículos 14, 32, 39 y 40 y de la utilización del término genérico “distribución comercial”.

Utilizando una técnica legislativa propia del derecho comunitario, a continuación define qué debe entenderse “ a los efectos de la Ley” por actividad comercial, y deja para un posterior desarrollo reglamentario la determinación de los servicios incluidos en el concepto.

En resumen, resulta una técnica que salva las principales dificultades interpretativas que se derivaron de otras formas de construir el objeto en leyes homólogas.

Tercera.- Al artículo 3.

- Primer párrafo. Define la actividad comercial que ya aparece regulada en el artículo 1.2 de la LOCM, por lo que debería reproducir literalmente la misma, dado el carácter básico de este artículo.
- Segundo párrafo. Añadir al final de su texto: *“... y se respeten las normas específicas aplicables a cada una de estas modalidades de distribución”.*

Cuarta.- Al artículo 4. La norma desvela en este artículo su carácter intervencionista, justificado por la protección de los derechos de los consumidores, que, salvando el ejercicio de la libertad de empresa, somete al cumplimiento de determinadas condiciones y aptitudes el ejercicio de concretas actividades comerciales y establece obligaciones administrativas para los titulares de este tipo de actividades.

Quinta.- Al artículo 5. Incluye unos principios de actuación de los Poderes Públicos que supone sentar las directrices de la política en materia de comercio, adecuando éste a las características de los espacios urbanos y rústicos de nuestra Comunidad como un elemento más de desarrollo y de Ordenación del Territorio, junto a los principios constitucionalmente garantizados. No obstante se propone añadir un nuevo principio: “j) *Desarrollo de políticas tendentes a la protección de las PYMEs del sector*”.

Sexta.- Al Capítulo II (Oferta Comercial). Es consecuente con la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Añadir en el párrafo segundo del artículo 6 “...conforme a lo establecido en la normativa que regula los derechos de los consumidores y usuarios”.

Al artículo 7.2. Es novedoso este párrafo que somete a previa publicidad cualquier modificación de su régimen de devolución de bienes y productos.

Séptima.- Al artículo 8 (Horarios Comerciales). Esta cuestión ha venido siendo uno de los principales escollos en la regulación del comercio, hasta el punto que se decidió excluir de la LOCM y se confió a la LO 2/1996, de 15 de enero. Su regulación, partiendo del reconocimiento de un régimen de libertad de horarios, que sin embargo su entrada en vigor se aplaza hasta que el Gobierno y las CC.AA. así lo decidan para su correspondiente territorio, y en todo caso no antes del 1 de enero de 2001, establece unas reglas a tener en cuenta por las regulaciones autonómicas a las que reconoce esa competencia hasta que se produzca el acuerdo.

El Decreto 277/2000, de 21 de diciembre, establece la regulación de los horarios comerciales en el ámbito de Castilla y León para un periodo de cuatro años, que termina el día 1 de enero de 2005, y deroga el Decreto 235/1999.

Octava.- Al artículo 9.2. Sustituir “de las organizaciones representativas del sector afectado” por “de las organizaciones más representativas del sector afectado”.

Novena.- Al artículo 12. Añadir una nueva función al Consejo Castellano y Leonés de Comercio: “Emitir informe en el procedimiento de concesión de la licencia municipal de carácter comercial establecida para la apertura de Medianos Establecimientos Comerciales”.

En el punto 3 de este artículo 12. Sustituir “una representación suficiente” por “una representación paritaria”.

Décima.- Título II (Equipamientos Comerciales). En Castilla y León se había aprobado la Ley de Equipamientos Comerciales (Ley 2/1996, de 18 de junio, de clara inspiración en la

Ley Royer francesa), que viene regulando el marco normativo para el desarrollo de los equipamientos comerciales en nuestra Comunidad. El proyecto deroga esta Ley al integrar en el mismo su contenido, si bien amplía y completa la regulación, incluyendo elementos nuevos y mandata a la Junta de Castilla y León para la elaboración de un Plan General de esta naturaleza que se publicó por Decreto 60/1997, de 13 de junio, y luego fue continuado por otro de 2001 (en IP 1/01 fue informado por el CES el Proyecto de Decreto de este nuevo Plan). Este Título no supone ruptura con la regulación anterior, pero mejora cuestiones de procedimiento e introduce matizaciones conceptuales que están en la línea de la política global de la Junta de Castilla y León (ordenación del territorio, urbanismo, comercio, etc.).

En el artículo 16.1, párrafo segundo, añadir: *“...y dispongan de la correspondiente licencia de actividad municipal”*.

Decimoprimer.- Al artículo 17.1. Sustituir:

En su letra b) *“...1.500 metros cuadrados en municipios con más de 10.000 habitantes y menos de 50.000 habitantes”* por *“...1.000 metros cuadrados en municipios con más de 20.000 y menos de 50.000 habitantes”*.

Y en su letra c) *“...1.000 metros cuadrados en municipios con menos de 10.000 habitantes”* por *“600 metros cuadrados en municipios con menos de 20.000 habitantes”*.

Decimosegunda.- Al artículo 18.6. En este párrafo novedoso la norma regula la actividad comercial dentro de los parques temáticos, ya que los propios parques son en sí mismos una actividad de servicios pero albergan en su superficie diversos establecimientos comerciales.

Decimotercera.- Al artículo 19.2 Suprimir *“...a estos efectos bastará para su tramitación con la aprobación provisional del citado instrumento”*.

Decimocuarta.- El Capítulo dedicado a Precios y Garantías es fiel reproducción de su correlativo en la LOCM, por lo que hubiera bastado con remitirse a la Ley estatal.

Decimoquinta.- Al artículo 26. Se introduce como una novedad el concepto de “mediano establecimiento comercial”, que, sin llegar a ser gran superficie, se opta por su regulación, si bien diferenciando un distinto régimen para su autorización, que en este caso corresponde a los Ayuntamientos.

En su punto 1 sustituir *“...1.500 metros cuadrados...”* por *“...800 metros cuadrados...”*.

Decimosexta.- Al artículo 30. Añadir un nuevo requisito: *“e). El comerciante estará obligado a admitir medios de pago igual a los que admita habitualmente en el establecimiento”*.

Decimoséptima.- Al artículo 32. Añadir en el párrafo cuarto después de adquiridos *“...o fabricados”*.

Decimooctava.- Al artículo 33. Añadir un nuevo punto: *“En el establecimiento los saldos se deberán presentar físicamente separados de aquellos que no lo son y se deberá indicar en*

su publicidad y en el propio establecimiento las fechas de inicio y finalización de dichas ventas”.

Decimonovena.- Al artículo 34. Suprimir el punto 5, añadiendo cuatro más:

- *La venta en liquidación debe ser comunicada a la Dirección general de Comercio y Consumo de la Junta de Castilla y León al menos treinta días antes de su inicio, indicando la causa y su fecha de inicio, así como su duración. En todo caso debe cesar la venta en liquidación si desaparece la causa que la motivó o si se liquidan efectivamente los productos objeto de liquidación.*
- *Los anuncios de las ventas en liquidación deberán indicar su causa y la fecha de liquidación y duración de la misma, así como el precio anterior y el de liquidación.*
- *La actividad comercial en liquidación deberá aparecer debidamente anunciada en el establecimiento, con indicación concreta de los productos a los que afecta cuando se trate de cese parcial.*
- *En ningún caso la oferta inducirá al comprador a creer que la venta en liquidación se hace a precios reducidos cuando tal reducción no sea cierta en relación con los precios habitualmente practicados antes de la liquidación.*

Vigésima.- Al artículo 42. Incluir un nuevo apartado: e) *En la máquina deberá estar indicado de forma bien visible la dirección y teléfono donde solicitar información y/o reclamación.*

Vigesimoprimera.- En el Proyecto de Ley, además de las modalidades de venta recogidas en la LOCM, se regula a la venta a domicilio en el artículo 44, sujetándolas a determinados requisitos de publicidad y se conecta con su regulación en la Ley 26/1991 de Medidas de Protección de los Consumidores para el supuesto de Contratos celebrados fuera de Establecimiento Mercantil.

Debe suprimirse en el párrafo 1 “centros de trabajo y similares”.

Vigesimosegunda.- En el Capítulo III del Título V, se recoge un Régimen Sancionador propio y completo que hace posible una eficaz protección de los intereses implicados en la protección del comercio minorista. Se asumen las infracciones sobre horarios conforme faculta la Ley Orgánica 2/1996 que recoge el marco legal mínimo y permite a las Comunidades Autónomas legislar en materia sancionadora sobre los mismos, se deroga su regulación específica, Ley 11/1994 (a esta Ley se remitía el Decreto 277/2000, de 21 de diciembre, en cuanto al régimen sancionador aplicable en materia de horarios), y se introducen cambios en el régimen de infracciones y sanciones y en el artículo 60. Introduce en su párrafo segundo el polémico instrumento sancionador de las multas coercitivas.

III Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES acoge favorablemente el Proyecto de Ley por cuanto crea un marco normativo de la actividad comercial adaptado a las características de ésta en Castilla y León, al tiempo que sirve para unificar en un solo texto regulaciones que aparecían dispersas (Ley 2/1996, y Ley 11/1994), e incorporar elementos actualizadores que son necesarios para la modernización del comercio y para el buen entendimiento entre el pequeño y gran comercio y los derechos de los consumidores.

Segunda.- La propia importancia que el comercio representa en la Comunidad Autónoma, con 50.000 pequeños comercios y 19 grandes superficies, por su aportación a la estructura productiva de nuestra región y por su capacidad de generar empleo, justifican el contar con un instrumento adecuado de regulación de esta actividad.

Tercera.- Es conveniente mantener permanentemente actualizado un censo comercial en nuestra Comunidad que permita tener un conocimiento exacto del sector, con lo que la Junta de Castilla y León contaría con esta ayuda en la definición de sus políticas al sector, las ayudas públicas y facilitaría el ejercicio de las funciones de control y tutela de los intereses públicos del comercio que corresponden al Ejecutivo.

Cuarta.- Los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial, operando a partir de las Directrices de Ordenación del Territorio, deben ser un instrumento decisivo en el control de los Establecimientos Comerciales ubicados fuera de las ciudades, pero en su entorno, racionalizando el reparto de estos centros comerciales en las zonas periurbanas.

Quinta.- El CES considera que los Reglamentos que se dicten en desarrollo de esta Ley deben ser informados por el Consejo Castellano y Leonés de Comercio.

Valladolid, 20 de diciembre de 2001

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández

ANEXO I

Regulaciones de Comercio:

A) Anteriores a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista 7/1996, de 17 de enero:

- Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales de Valencia
- Ley 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia
- Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón *
- Decreto Legislativo 1/1993, de 9 de marzo, de la Actividad Comercial en Cataluña
- Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias
- Ley 7/1994, de 27 de mayo, de Actividad Comercial del País Vasco **
- Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía

B) Posteriores a la LOCM

- Ley 7/1998, de 25 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla la Mancha, modificada por Ley 13/2000, de 26 de diciembre
- Ley 10/1998, de 21 de diciembre, del Régimen del Comercio Minorista en la Región de Murcia
- Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid
- * Modificación por Ley 13/1999, de 22 de diciembre
- ** Modificación por Ley 7/2000, de 10 de noviembre
- Ley 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio de la Comunidad de Navarra

Por lo que se refiere a normas que establecen un régimen jurídico de carácter general del Comercio Minorista, pues existen otras muchas normas autonómicas reguladoras de los equipamientos comerciales, de los horarios, etc.

Voto Particular que formula el representante de la Unión de Consumidores de Castilla y León

El representante, en el Consejo Económico y Social, de los Consumidores de Castilla y León señala que en la conclusión y recomendación quinta debe incluirse que los reglamentos que se dicten en desarrollo de esta Ley de Comercio de Castilla y León deben ser informados, además de por el Consejo Castellano y Leonés de Comercio, por el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Valladolid, 20 de diciembre de 2001

Fdo. Prudencio Prieto Cardo

Miembro del Consejo Económico y Social en
representación de los Consumidores y Usuarios