



Consejo Económico y Social

Comunidad de Castilla y León

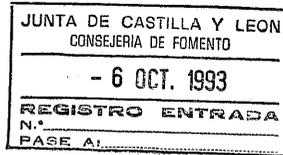
INFORME 4/93

*previo sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación
de la actividad comercial en Castilla y León*

CES Castilla y León



11199304 EJE 1



**INFORME PREVIO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD
COMERCIAL EN CASTILLA Y LEÓN.**

I.- ANTECEDENTES.

Visto el texto del Anteproyecto de Ley remitido por la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, por el que se regula la actividad comercial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, sobre la tramitación de los informes por el procedimiento de urgencia. La Comisión Permanente, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 1993, acordó la aprobación, así como su remisión al Ilmo. Sr. Consejero de Fomento, del siguiente informe preceptivo previo:

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.- El artículo 38 de la Constitución consagra el principio de Libertad de Empresa en el marco de la economía de mercado, exigiendo a los poderes públicos su actuación, en orden a garantizar su ejercicio, defender la productividad, sometiéndose a las exigencias de la economía general.

Asimismo, el artículo 51 de la Constitución proclama que los poderes públicos garantizarán la defensa de consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, salud y sus legítimos intereses económicos; obligándose a oír a sus organizaciones; concluye con la expresa reserva de ley para la regulación del comercio interior.

2.- Al constituirse Castilla y León en Comunidad Autónoma, al amparo del artículo 143 de la Constitución, mediante la promulgación de su Estatuto de Autonomía (ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) se la confirieron expresamente competencias de ejecución: (artículo 28, 4.) "la función ejecutiva de las normas que el Estado dicte en materia de comercio interior y defensa del usuario".

El Proyecto de Ley objeto de este informe encuentra su causa legitimadora, a efectos competenciales, no sólo en la futura ampliación de las mismas y en la ausencia de una normativa general en materia de comercio interior que se acomode a los nuevos usos, necesidades y circunstancias del comercio; sino también, en las competencias exclusivas que en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ferias y mercados interiores y fomento

del desarrollo económico, contenidas en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía, detenta nuestra Comunidad.

Por otro lado, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se establece, entre otras, en las sentencias de 9 y 12 de julio de 1993, 20 de octubre de 1990 y 9 y 16 de enero de 1992, acoge la posibilidad de legislar por parte de las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución en materia de ordenación del comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios, ante la inexistencia de normas estatales o generales que regulen la materia.

3.- En el territorio de nuestra Comunidad, durante los últimos años, se ha manifestado una creciente influencia de las organizaciones de consumidores y usuarios, se ha generalizado la implantación de las llamadas grandes superficies comerciales o hipermercados y se ha producido la desaparición de un notable número de pequeños y medianos establecimientos comerciales; lo que representa una permanente transformación de las estructuras comerciales en Castilla y León, con la lógica repercusión económica y social que de ello se deriva.

El sistema productivo quebraría si no se dota de las estructuras comerciales suficientemente eficaces y competitivas, que permitan el acceso a la totalidad de bienes y servicios que existen en el mercado, en el lugar y el momento en que sean demandados.

La descapitalización del comercio tradicional, su estructura minifundista y las deficiencias de formación profesional y técnica que muchos miembros del

sector padecen, junto con la competencia de las grandes superficies, han provocado el paulatino, aunque incesante, cierre de establecimientos.

Aún siendo muchos los sectores y subsectores económicos de la Comunidad que merecen la especial atención de la Administración de Castilla y León, no es menos cierto que el Comercio, dado su carácter estratégico, precisa que entendamos su dimensión social y económica y, en consecuencia, atendamos con suma diligencia a este crucial subsector de la economía de nuestras ciudades y comarcas.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

1.- Uno de los asuntos, quizás el más polémico, que da lugar a la manifestación legislativa que ahora se informa, es el de los horarios comerciales. El proyecto informado contempla, en su artículo 9º, la normativa vigente sobre libertad de horarios comerciales que se deriva de la aplicación del Real Decreto Ley 2/85. Resultando que este problema está pendiente de su resolución por el Gobierno de la Nación, este Consejo considera conveniente, su exclusión del articulado del proyecto informado, a reserva de las determinaciones legislativas generales que resuelvan finalmente la situación actual.

2.- En cuanto a las modalidades especiales de venta, entiende este Consejo que:

a) Los artículos 25, 26 y 27 del Proyecto de Ley, que constituyen su Capítulo Cuarto.- Venta a Distancia, son el resultado de la preocupación existente en los medios políticos de nuestra Comunidad por la falta de regulación administrativa de estas pujantes prácticas comerciales, que superan los límites territoriales de toda Comunidad Autónoma. Conviene resaltar la gran importancia económica están alcanzando, asimismo, los sistemas televisivos de venta que merecerían una regulación específica a nivel general.

b) Es de destacar que el texto del Proyecto inicia, por primera vez, la regulación de determinado tipo de ventas especiales, como las ventas en hoteles y la venta automática, que no aparecían reguladas en ninguna de las legislaciones sobre materia comercial promulgadas en otras Comunidades Autónomas.

c) Por lo que a la regulación de las llamadas ventas en pirámide, tratadas en el artículo 34 del Proyecto, parece conveniente que fuera exigible la condición de comerciante a todos y cada uno los intervinientes en tal modalidad de venta.

d) En cuanto se refiere a las ventas en establecimientos de hostelería, (Sección III. del Capítulo VII) no se diferencia en el texto del Anteproyecto la actividad comercial desarrollada directamente por el propio titular del establecimiento hostelero, con habitualidad o permanencia, de aquellas otras actividades comerciales cuyos titulares son ajenos al establecimiento donde se desarrollan de forma habitual o esporádica.

e) En los artículos 24.e) y 26.e) del texto informado, se mencionan con términos diferentes supuestos que pudieran ser semejantes, sino idénticos, por lo que se refiere a la rescisión unilateral por parte del comprador en los contratos venta domiciliaria y venta a distancia, lo que en relación con la regulación general de la compraventa, tanto civil como mercantil, pudiera suponer alguna confusión respecto a los distintos órdenes normativos, debiéndose procurar su armonización.

f) Por lo que se refiere a las ventas especiales en subastas y en establecimiento de hostelería, considera este Consejo que, las exigencias respecto del control de las mismas que se hace recaer en el titular del establecimiento, tal como aparecen recogidas en los artículos 39.2 y 42.4 del texto informado, son excesivas e inoportunas por trasladar responsabilidades administrativas a los particulares.

g) Por lo que se refiere a las ventas en liquidación, contempladas en artículos 51 y 52 del texto informado, parece conveniente matizar algunos de sus aspectos. En tal sentido, entiende este Consejo, sería conveniente una mejor sistematización del artículo 51, de forma que en él quedasen claramente diferenciadas las liquidaciones por cese, total o parcial, en el negocio, de las meras liquidaciones de existencias.

Es conveniente, considera este Consejo, dar una nueva redacción al artículo 52 en el sentido de prevenir prácticas fraudulentas consistentes en la habitualidad o competencia desleal, ponderado los criterios de temporalidad en relación con los productos a liquidar, reposiciones de productos y otras circunstancias que inciden en este tipo de ventas especiales.

3.- La actividad comercial se limita administrativamente, en cuanto a su objeto o extensión, en función del epígrafe fiscal a que se adscriba cada uno de los comerciantes.

Los Bancos y Cajas de Ahorro, cuyo objeto fundamental son las actividades financieras, vienen realizando auténticas operaciones de compraventa.

Tales prácticas deberían quedar reguladas en cuanto transgredan los límites estrictos de la mera promoción comercial, debiendo contar con la previa autorización de la Administración Regional, en garantía del cumplimiento de los límites propios de la actividad promocional y en evitación de posible intrusismo comercial.

4.- Otro de los fenómenos que ha provocado mayor polémica en el ámbito comercial, es el establecimiento de las grandes superficies o centros comerciales.

Cabría añadir a la descripción que de ellas se hace en el Proyecto informado, (Capítulo Segundo del Título Tercero, artículos 15 y 16), el que tales superficies se dedicaran al comercio minorista o, cuando menos, que su actividad comercial se dirija al público en general y en ellas se pudieran adquirir desde unidades mínimas de producto para consumo familiar, hasta la más elevada cantidad que cualquier cliente demandara.

De ello dependería la diferenciación de grandes superficies de almacenaje y distribución dirigida a la venta al por mayor, de las grandes superficies esencialmente minoristas; lo que, a efectos urbanísticos, en cuanto a la calificación de usos de suelo, se distinguiría con suelo industrial o dotacional de uso comercial, distinción que conlleva la exigencia de distinto tipo de infraestructuras viarias, aparcamientos, superficies de almacenamiento y de exposición directa de productos a disposición de los clientes-consumidores.

Por otro lado, la mera consideración de gran superficie comercial por unos mínimos de espacio dedicados a la venta al público, en relación con la población del núcleo urbano en que pretendan radicarse, aun siendo un criterio aceptable debería complementarse con el desarrollo de la planificación urbanística coordinadamente entre ayuntamientos y Administración Autonómica.

Considera este Consejo que es el completo desarrollo normativo de las competencias urbanísticas conferidas a la Comunidad, coordinadamente con las competencias municipales, las que juntamente con la previsión autorizante del artículo 16, debieran de dar solución adecuada a las cuestiones administrativas que plantea la autorización o licencia de apertura o ampliación de grandes superficies comerciales, independientemente del proceso de asunción de competencias.

Así mismo, considera el Consejo Económico y Social la conveniencia de buscar las fórmulas que, con respeto al principio de libre concurrencia, faciliten

la instalación de los comerciantes de la plaza en los locales anexos de las grandes superficies.

5.- Por lo que respecta al régimen de sanciones propuesto en los artículos 67 a 71 del Proyecto informado, este Consejo considera la conveniencia de elevar a la categoría de infracción muy grave, de entre las incluidas en el artículo 66.3, la que ahora figura como grave en el apartado e) del artículo 64. De igual manera, las infracciones contempladas en los apartados x) e y) del artículo 64 deberían ser objeto de matización conceptual.

Es preciso, igualmente, a efectos de interpretación de las normas jurídicas, atender al tenor literal de las palabras.

En tal sentido, el apartado c) del artículo 67^º.-2. del proyecto informado, referido a la gradación de las sanciones, se refiere al comportamiento especulativo del infractor.

Las expresiones referidas al término especulación, tienen hoy un sentido negativo, mientras que su significado literal no contiene ninguna valoración moral o ética, sino que significan comerciar o traficar.

Es posible que al redactar del Proyecto se haya querido hacer referencia, con la expresión especulativo, a un comportamiento abusivo de la posición del comerciante en el mercado, frente a los consumidores, vulnerando las reglas del mercado en su funcionamiento normal.

Idéntica reflexión merece el apartado a), del mismo artículo por referirse al beneficio ilícito, sin que se concrete que se entiende por tal; si el obtenido mediante negocio ilegal, aquel que se considere excesivamente lucrativo o el que se derive de prácticas comerciales desleales, fraudulentas o colusorias de la competencia.

Es criterio de este Consejo que al tipificar las infracciones y al regular las circunstancias que ayuden a determinar la cuantía de las sanciones que de ellas se deriven, es preciso evitar todas las expresiones que pudieran dar origen a equívoco en su interpretación.

6.- Por lo que a la figura de los Consejos Municipales de Consumo se refiere, mencionada en el artículo 17.2. del texto informado. Hay que tener en cuenta que no aparecen constituidos o no son operativos en muchos de los municipios de nuestra Comunidad; por lo que parece conveniente incluir la expresión "en su caso", a efectos de no provocar disfunciones en la actuación administrativa municipal respecto a la autorización de ventas en los mercadillos.

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León considera oportuna y necesaria la regulación administrativa de la actividad comercial en nuestra Comunidad.

El Consejo Económico y Social considera conveniente la regulación de los horarios comerciales, elemento esencial de la regulación administrativa de la actividad comercial. No obstante, en previsión de que la legislación general vigente en la materia ha de ser modificada a corto plazo, resulta conveniente la exclusión del proyecto informado de sus artículos 9 y 10 que componen su capítulo III.

Considera conveniente este Consejo que mediante una adecuada política de concertación entre la Administración Regional y las Entidades Locales de nuestra Comunidad, se desarrolle una correcta política urbanística que regularice y homologue el asentamiento en nuestra Comunidad de las llamadas grandes superficies comerciales, promoviendo, en la creación de las mismas, la participación de comerciantes de la plaza.

Es necesario, considera este Consejo, establecer las bases de cooperación de la Administración Regional con los pequeños y medianos comerciantes de nuestra Comunidad, favoreciendo, mediante subvenciones y ayudas, las iniciativas modernizadoras de las estructuras comerciales en Castilla y León, incentivando su competitividad y la mayor calidad en los servicios comerciales que prestan para una mejor satisfacción de consumidores y usuarios, destinatarios y beneficiarios finales de toda actividad comercial.

El Consejo Económico y Social considera que, a fin de disponer de los datos necesarios para el conocimiento y evaluación de las estructuras comerciales dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, también como garantía del derecho de información de los consumidores, se establezca

un registro o censo regional de comerciantes, mediante la colaboración entre las distintas administraciones, sin que suponga para los administrados el cumplimiento de trámites añadidos a los ya exigidos.

Sería deseable, por lo que se refiere a las prácticas de intrusismo comercial desarrolladas en entidades financieras o de ahorro, que fueran establecidos con claridad los límites de la propia y verdadera promoción, de cualesquiera otras actividades de venta de bienes cuyo comercio no parece apropiado se lleven a cabo en dichas entidades.

El favorecimiento de la competencia y la defensa del principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado no debe ser obstáculo, a juicio de este Consejo, para que desde los poderes públicos se promueva el equilibrio entre los distintos intereses confluyentes en el subsector comercio. En cualquier caso, la garantía del suministro y la satisfacción de las demandas de consumidores y usuarios hace aconsejable el mantenimiento, en la medida que las tendencias del mercado lo permitan, del comercio tradicional minorista, pequeño y mediano, sin perjuicio de la modernización de las estructuras comerciales que la sociedad requiere.

Preocupa a este Consejo la desventajosa posición de los pequeños y medianos proveedores frente a las grandes superficies comerciales, que someten a estos, en ocasiones, a condiciones de aplazamientos de los pagos, que en el caso de los proveedores de productos agrarios elaborados (agroindustria) repercuten a su vez en los agricultores y ganaderos, a quienes de esta forma colocan en una situación económica francamente difícil.

Este Consejo entiende que las opiniones y propuestas de las organizaciones sindicales, empresariales y de consumidores y usuarios, mas representativas de la Comunidad, deben ser especialmente consideradas por la Administración Regional, sin que ello suponga la deslegitimación de los intereses propios de los comerciantes, sino al contrario, una mayor aproximación del comercio a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

En tal sentido, se debe procurar que cualquier regulación administrativa que menoscabe las expectativas o intereses de consumidores y usuarios haya de quedar relegada o, en último extremo, plenamente justificada por razones de utilidad pública o interés social.

Es necesario que los programas de ayudas al sector que desde la Administración Regional se promuevan sean dotados con recursos suficientes para que puedan acceder a ellos los comerciantes que deseen promover iniciativas comerciales innovadoras.

De igual modo, merece especial atención, a juicio de este Consejo, el continuado apoyo a la formación profesional comercial, dirigida a empresarios del comercio pequeño y mediano, empleados en el sector, desempleados y jóvenes menores de 25 años.

No obstante la regulación pormenorizada de las distintas modalidades de venta, considera este Consejo conveniente, fundamentalmente por los que se refiere a las ventas en liquidación, una más adecuada redacción del texto informado con objeto de evitar, en el mayor grado posible, cualquier práctica fraudulenta o de desleal competencia.

Este Consejo estima conveniente una mejor diferenciación de los distintos supuestos de actividad comercial que pueden producirse en los establecimientos de hostelería, tanto los ejercidos por el propio titular como los que se realicen por terceros, de forma habitual o esporádica, para su mejor regulación.

Este Consejo considera que sería conveniente que el Consejo Castellano Leones del Comercio incluyera en su composición a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma en proporción a la representatividad que ostentan.