

DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DE COMERCIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

De acuerdo con las competencias atribuidas al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana por la Ley 1/1993, de 7 de julio, y previa la tramitación correspondiente, el Pleno del Comité, en su sesión ordinaria celebrada el día 17 de septiembre de 2010, emite el siguiente Dictamen.

I.- ANTECEDENTES

El día 3 de septiembre de 2010 tuvo entrada en la sede del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, escrito del Honorable Conseller d'Indústria, Comerç i Innovació, por el que se solicitaba la emisión del correspondiente dictamen preceptivo, con carácter de urgencia, al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 1/1993, de 7 de julio, de creación del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

El Anteproyecto de Ley iba acompañado de la documentación que a continuación se relaciona:

- Certificado del Acuerdo del Consell por el que se da conformidad al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.
- Resolución de inicio de la tramitación del anteproyecto.
- Informe justificativo de su necesidad y oportunidad.
- Memoria económica.

El día 8 de septiembre de 2010 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Programación Económica Regional y Planes de Inversiones, para elaborar el Proyecto de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana. A la misma asistió D^a. Silvia Ordiñaga Rigo, Directora General de Comercio y Consumo, explicando el contenido del citado Anteproyecto a los miembros de la Comisión y respondiendo a las cuestiones que le fueron planteadas.

Nuevamente, los días 13 y 16 de septiembre de 2010, se reunió la Comisión de Programación Económica Regional y Planes de Inversiones para concluir la elaboración del Proyecto de Dictamen, que fue elevado al Pleno del día 17 de septiembre de 2010, según lo preceptuado en el artículo 14.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-CV, aprobándose por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley que se dictamina consta de una Exposición de Motivos, ciento diez artículos estructurados en siete Títulos con sus correspondientes Capítulos, dos Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias, Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales.

En la **Exposición de Motivos** se justifica la necesidad de revisar en profundidad la normativa valenciana en materia de comercio, como consecuencia, en primer lugar, de los cambios económicos y sociales producidos desde la promulgación de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales de la Comunitat Valenciana y, en segundo lugar, por la nueva normativa aprobada en el ámbito comunitario europeo.

El **Título I, Disposiciones Generales**, artículos 1 a 5, se dedica a las disposiciones generales y conceptos básicos, determinando el ámbito de aplicación de la Ley.

El **Título II, Ejercicio de la actividad comercial**, artículos 6 a 28, se divide en cinco capítulos. El Capítulo primero establece los principios y condiciones generales de la actividad comercial, entre los que destaca la simplificación de los requisitos exigidos para la inscripción registral de los oferentes de los productos y servicios. El Capítulo segundo regula el Registro de Actividades Comerciales y el Capítulo tercero los horarios comerciales generales, especiales y excepcionales. Por su parte, en los Capítulos cuarto y quinto se reconoce la libertad de configuración de la oferta y de los precios, respectivamente, pero protegiendo los derechos generales, en especial, los de los consumidores.

El **Título III, Comercio y territorio**, artículos 29 a 42, se divide en cuatro capítulos. En el primero se recogen las disposiciones generales de la ordenación comercial. En el Capítulo segundo se regula la ordenación territorial del comercio. El capítulo tercero establece el régimen de implantación de los establecimientos con impacto territorial. Por último, el Capítulo cuarto se centra en la dinamización y mejora de los entornos comerciales urbanos.

El **Título IV, Ventas fuera de establecimiento comercial**, artículos 43 a 59, se divide en cinco capítulos. En cada uno de ellos se trata, respectivamente, la venta no sedentaria, la venta a distancia, la venta domiciliaria, la venta automática y la venta en subasta.

El **Título V, Ventas promocionales**, artículos 60 a 83, se divide en ocho capítulos. El Capítulo primero recoge las disposiciones generales de este tipo de ventas. El Capítulo segundo se centra en las obligaciones de información de las ventas promocionales. En los seis siguientes capítulos se regulan los diversos tipos de ventas promocionales, como son las ventas en rebajas, con descuento, con obsequio, en liquidación, de saldos y la oferta de venta directa.

El **Título VI, Gobernanza**, artículos 84 a 101, se divide en cinco capítulos. El Capítulo primero se dedica a la calidad en la acción pública. En el Capítulo segundo se trata la descentralización administrativa y funcional. Por su parte, el Capítulo tercero regula la participación ciudadana en la acción pública y el Capítulo cuarto se centra en el fomento y dinamización de la actividad comercial. Por último, el Capítulo quinto regula las Ferias Comerciales.

El **Título VII, Régimen de infracciones y sanciones**, artículos 102 a 110, se divide en dos capítulos, en los que se establecen las infracciones administrativas en materia de comercio y las clases y cuantías de las sanciones correspondientes.

La **Disposición Adicional Primera** dispone las competencias en la elaboración del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana.

La **Disposición Adicional Segunda** recoge que en el supuesto que los Ayuntamientos procedan a la Declaración de Zonas Acústicamente Saturadas estableciendo restricciones horarias para algunos establecimientos regulados en ésta Ley, las infracciones serán sancionadas por el propio Ayuntamiento.

En la **Disposición Transitoria Primera** se establecen las condiciones de la autorización comercial autonómica en tanto no se apruebe el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio o, una vez aprobado, cuando los Planes Generales de Ordenación Urbana no prevean zonas de uso comercial al por menor como uso específico.

En la **Disposición Transitoria Segunda** se indica que en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de esta Ley, los Ayuntamientos comunicarán los mercados de venta no sedentaria que existieran en su término municipal.

La **Disposición Transitoria Tercera** dispone que aquellas empresas y sus establecimientos comerciales que a la entrada en vigor de la presente Ley estuvieran obligados a comunicar su actividad al Registro de Actividades Comerciales, y no figurasen en el mismo, dispondrán de un plazo de tres meses para regularizar su situación.

La **Disposición Transitoria Cuarta** mantiene la consideración de zonas de gran afluencia turística a las que ya la tuvieran en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley.

En la **Disposición Transitoria Quinta** se establece que el régimen de organización y funcionamiento y la composición del Observatorio de comercio valenciano se mantendrán según las disposiciones actuales hasta la publicación del desarrollo reglamentario previsto en esta Ley.

Mediante la **Disposición Derogatoria Única**, quedan derogadas la Ley 8/1986, de la Generalitat, de ordenación del comercio y superficies comerciales, la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Horarios Comerciales de la Comunitat Valenciana y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en la presente Ley.

La **Disposición Final Primera** autoriza al Gobierno para que dicte cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y debida ejecución y cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

La **Disposición Final Segunda** fija la entrada en vigor de la Ley en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

III.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

En primer lugar, el CES-CV entiende la necesidad de aprobar un nuevo texto legal en materia de comercio que se ajuste a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, en materia relativa a los servicios en el mercado interior, como así queda recogido en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley que estamos dictaminando.

Sin embargo, se observa a lo largo del articulado de dicho Anteproyecto de Ley una excesiva planificación administrativa de la actividad comercial y un marcado carácter reglamentista, que no se ajusta a los objetivos de la mencionada Directiva europea, que impone a los Estados la obligación de eliminar todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios que se recogen en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por otro lado, el Comité considera que el Anteproyecto de Ley debería contemplar la venta directa de los productos de los agricultores y ganaderos, como ocurre en otras legislaciones de países europeos de nuestro entorno.

IV.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 5. Establecimiento comercial

En el Anteproyecto se recoge que los establecimientos de carácter colectivo son aquellos que “están relacionados por elementos comunes privativos”. El CES-CV considera necesario que se clarifique el concepto de “*elementos comunes privativos*”.

Artículo 6. Principios

El Comité entiende que la referencia a la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y el patrimonio, materias exhaustivamente reguladas en sus respectivas normativas, debe sustituirse por la más simple de que *el ejercicio de la actividad comercial se desarrolle en el marco de la normativa vigente*”.

Artículo 7. Condiciones generales

De la redacción del apartado a) parece desprenderse que pudiera existir un doble régimen de autorización para el ejercicio de la actividad comercial, una autorización autonómica y otra municipal, cuando la Directiva de Servicios prevé, en aras de la simplificación administrativa en el ejercicio de la actividad comercial, que se valoren en un mismo procedimiento todos los requisitos precisos para el ejercicio de la actividad comercial, evitando solapamientos entre requisitos equivalentes exigidos por las distintas administraciones. Por ello, el CES-CV propone la supresión de la expresión “*autonómicas y municipales*”.

En el mismo sentido, el Comité entiende que el apartado segundo del mismo artículo, debería quedar redactado del siguiente modo: “... *previa comprobación del cumplimiento de la normativa vigente*”.

TÍTULO II. Ejercicio de la actividad comercial

Capítulo II. Registro de Actividades Comerciales

La creación de un nuevo Registro, que impone nuevas obligaciones documentales a los comerciantes además de las ya existentes, en primer lugar, resulta incongruente con la finalidad declarada en la exposición de motivos del propio Anteproyecto de Ley, y en la Directiva de Servicios, de eliminar las intervenciones y obstáculos administrativos al establecimiento y ejercicio de la actividad comercial. Y en cualquier caso debería garantizarse que la inscripción en los diversos registros, que en su caso puedan afectar a cada comerciante, puedan realizarse en un único trámite.

Artículo 18. Calendario de domingos y otros días festivos

En el apartado segundo de este artículo, el Comité entiende que en la habilitación de los domingos y festivos no sólo deben tenerse en cuenta las preferencias de los consumidores sino también, como dispone la normativa actualmente vigente, su atractivo comercial. Por tanto, se propone que se añada la expresión “*y sean de atractivo comercial*”.

Por su parte, en el apartado tercero, el CES-CV considera que la facultad municipal de sustitución no debe ser vinculante para aquellos comercios que, de acuerdo con su estrategia comercial, hayan planificado sus aperturas de conformidad con el calendario establecido por la administración autonómica. Por ello, el comerciante debe poder optar entre los días propuestos por el Ayuntamiento y los aprobados por la administración autonómica.

Artículo 21. Establecimientos con libertad horaria

El apartado 4 establece la libertad de horarios para los establecimientos con una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 150 metros cuadrados y prevé que “reglamentariamente se podrán establecer otros umbrales de dimensión para actividades o formatos concretos de establecimientos comerciales”; es decir, sin especificar dimensión ni formatos, deja en manos del desarrollo reglamentario la determinación de supuestos de libertad horaria no previstos en la Ley.

El CES-CV entiende que, en aras de la seguridad jurídica, la fijación de estos supuestos corresponde exclusivamente a la Ley, por lo que deben definirse con mayor precisión estos umbrales y formatos o, en otro caso, eliminarse del apartado 4º esta posibilidad de fijación de nuevos supuestos por vía reglamentaria.

De igual modo, el apartado 5º del mismo artículo establece, sin mayor especificación, la libertad de horarios para establecimientos comerciales integrados en instalaciones de prestación de servicios turísticos. Habida cuenta de que los comercios integrados en instalaciones hoteleras y de alojamiento turístico (joyerías, souvenirs, regalos, boutiques...) ya gozan, por su pequeña dimensión, de libertad horaria, deberían definirse con mayor precisión los supuestos incluidos en el apartado 5º o, en otro caso, eliminarse la excepcionalidad prevista en el mismo.

Artículo 26. Garantías comerciales

La garantía comercial es una facultad de la que disponen los comerciantes y se añade, de forma voluntaria, a la garantía legal.

Sin embargo de la redacción del artículo parece desprenderse la obligatoriedad de dar garantía comercial a los bienes y servicios. Por ello, el CES-CV propone modificar el inicio del artículo del siguiente modo: *“Los comerciantes que ofrezcan a los consumidores y usuarios garantías comerciales sobre los artículos vendidos y servicios prestados, lo harán conforme a la legislación vigente”*.

TÍTULO III. Comercio y territorio

Como ya se ha dicho en relación con el artículo 6º del Anteproyecto, la ordenación del territorio, la protección del paisaje y el desarrollo urbanístico son materias que cuentan con una legislación especial por lo que, para evitar solapamientos y contradicciones entre esta normativa y la relativa al comercio, y en coherencia con el objetivo declarado de simplificar el ejercicio de la actividad comercial, el Comité propone que el Título III priorice la remisión a la normativa vigente en la materia.

Artículo. 32. Normas para el tratamiento de la actividad comercial

Puesto que el artículo 33.4 del propio Anteproyecto limita la exigencia de autorización autonómica a los establecimientos de superficie igual o superior a 2.500 metros, no se entiende, y genera confusión, la previsión de que en el planeamiento se establezcan las condiciones mínimas exigibles de implantación para los distintos formatos comerciales, por lo que el Comité propone que se suprima esta previsión.

Artículo 33. Autorización de establecimientos comerciales de impacto territorial

En el apartado cuarto, por mayor seguridad jurídica, el CES-CV estima que debería constar expresamente que la autorización autonómica excluye en todo caso la exigencia de la autorización municipal.

Por otra parte, entiende que debería suprimirse el apartado b) por cuanto no es conveniente dejar al arbitrio del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio la

determinación de otros establecimientos sujetos a autorización autonómica distintos de los previstos en el apartado a).

Nuevamente en el apartado quinto, se deja para el posterior desarrollo reglamentario la regulación de una cuestión que debiera quedar definida con mayor precisión en la propia Ley por razones de seguridad jurídica: la determinación de aquellos establecimientos comerciales que, independientemente de su grado de impacto territorial, puedan quedar exentos de la exigencia de autorización comercial autonómica.

Además es incoherente con la Directiva de Servicios que basa, precisamente, la exigencia de autorizaciones comerciales en los impactos territoriales.

Por estos motivos, el Comité entiende que este apartado debería concretar los supuestos a los que resulta aplicable o en otro caso, suprimirse del texto legal.

Artículo 34. Procedimiento para la solicitud de autorización comercial autonómica

El CES-CV entiende que debe velarse por que la creación de organismos intermedios no derive en una mayor burocratización en el procedimiento de obtención de la autorización administrativa, en consonancia con el criterio de simplificación administrativa recogida en la Exposición de Motivos

Artículo 35. Criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica

Por su indefinición y generalidad, los criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica previstos en este artículo, el Comité considera que pudieran resultar contrarios a la Directiva de Servicios (art.10.2) que exige a este tipo de actos administrativos claridad, objetividad y transparencia para que los regímenes de autorización sean predecibles para los administrados.

Artículo 62. Disponibilidad de existencias

El CES-CV cree que la excesiva generalidad e indefinición de la expresión puede dar lugar a sanciones injustas ya que, en la práctica, resulta muy difícil determinar a priori la demanda y necesidades de abastecimiento que puede exigir un lanzamiento promocional y, en consecuencia, determinar si ésta ha sido calculada de modo razonable. Por ello, el CES-CV estima que debería redactarse el precepto de forma más precisa para garantizar la seguridad jurídica.

Artículo 88. Participación en la acción pública

El Comité considera que debería precisarse qué se entiende por asuntos que afectan de modo “colateral” a la actividad comercial.

Artículo 104. Infracciones graves

El CES-CV entiende que el apartado a), que tipifica como infracción grave la reincidencia en la comisión de infracciones leves cuando se incurra en el cuarto supuesto sancionable, debería precisar tanto el periodo de tiempo en que deben concurrir los citados supuestos, como que, así definida, la reincidencia no es aplicable

tanto a la empresa comercial como a cada uno de los distintos establecimientos que forman parte de la misma.

Por otro lado, el apartado s) debería tipificar como infracción grave la resistencia o negativa a suministrar datos o a facilitar la información requerida por las autoridades competentes sólo cuando es manifiesta, a fin de excluir aquellas situaciones en que la falta de información no obedece a una voluntad de ocultación sino a circunstancias fortuitas.

Disposición Final Primera

Dada la trascendencia del desarrollo reglamentario para la ejecución y cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, el CES-CV considera que dicho desarrollo debería llevarse a cabo en el plazo más breve posible.

V.- CONCLUSIONES

El CES-CV considera adecuada la tramitación de este Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, y espera que con las observaciones que este órgano consultivo ha efectuado, y las mejoras que en el posterior trámite parlamentario se realicen sobre el mismo, pueda darse cumplimiento a los objetivos previstos.

Vº Bº El Presidente
Rafael Cerdá Ferrer

La Secretaria General
Mª José Adalid Hinarejos