

# La nueva ley valenciana de Comercio Minorista.

## Un avance para la libertad de empresa.

Enrique Soriano Martínez

Abogado

### Índice de contenido

Resumen.....	1
1. Introducción.....	1
2. La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.....	2
3. La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, que complementa a la anterior en materia de Horarios Comerciales.....	4
4. La Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.....	6
5. Los cambios introducidos por la Ley valenciana.....	8
6. Conclusiones.....	10

### Resumen

El presente artículo pretende situar la nueva Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunidad Valenciana en un contexto más amplio determinado por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y las modificaciones a nivel estatal de la normativa de Ordenación del Comercio Minorista y Horarios Comerciales.

### 1. Introducción

Nuestra pertenencia a Europa pasa necesariamente por la adaptación de la normativa interna a las directrices marcadas por Bruselas. En materia de comercio minorista era patente un retraso en lo relativo a esta recepción del Derecho de la Unión Europea, recogido por las Directivas 2005/29/CE del Parlamento y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y, posteriormente, la 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

En el ámbito nacional la Ley 7/1996 de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista fue modificada el pasado año por la Ley 1/2010 para hacer frente a estas exigencias y asegurar un mayor alcance y protección de la libertad de empresa y la libertad de establecimiento. Tras la actualización de la norma estatal el siguiente reto era la puesta al día de las leyes autonómicas. En la Comunidad Valenciana, en virtud del artículo 49.1.35<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes, la legislación sobre la defensa de la competencia y la legislación del Estado. Por ello la Generalitat, respetando las

competencias concurrentes del Estado, es la responsable de la transposición a nuestro ordenamiento de las Directivas referidas. Con la nueva Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunidad Valenciana, se pretende hacer frente a este desafío.

Antes de proceder al estudio de la nueva Ley aprobada por Les Corts Valencianes considero apropiado un realizar un sucinto estudio de la Directiva 2006/123/CE. En mi opinión esto es importante para comprender mejor el sentido de las reformas. Además esta directiva, como cualquier otra, es de obligada transposición en todos los Estados miembros de la Unión, y por tanto se trata de un Derecho que, con mayor o menor variación, se aplica de manera similar en toda Europa, abriéndose nuevas puertas para el estudio comparativo.

## **2. La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior**

La denominada “Directiva de servicios” surgió a raíz de la “Estrategia de Lisboa”, puesta en marcha en el Consejo Europea celebrado en la capital portuguesa en el año 2000. El objetivo de la misma era coordinar las políticas y reformas estructurales de la Unión Europea y de los Estados Miembros para incrementar el potencial económico de la economía europea en un escenario de bonanza bien distinto al actual. Esta estrategia se marcó como objetivo último convertir a la economía europea “en la economía, basada en el conocimiento, más competitiva del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de la mayor cohesión social”. Para esto se plantearon una serie de objetivos a alcanzar en 2010 centrados en tres pilares: uno económico, otro social y un tercero, medioambiental. No obstante en 2005, en la revisión intermedia de las medidas, el Consejo Europeo reconoció que los avances habían sido muy escasos y decidió concentrar sus objetivos en el pilar económico. Por ello se decidió renombrar la iniciativa como la “Estrategia para el Crecimiento y el Empleo”.

Uno de los frutos de esta estrategia fue la elaboración de la “Directiva de servicios”. Esta Directiva supone un enorme paso adelante para garantizar que tanto los prestadores como los destinatarios de los servicios se beneficien con mayor facilidad de las libertades fundamentales consagradas en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El primero de ellos, refiriéndose a la libertad de establecimiento, declara que “quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro”. El artículo 56 dice que “quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación”. Para conseguir estos objetivos, la Directiva, cuyo plazo de transposición venció el pasado 28 de diciembre de 2009, pretende simplificar procedimientos, eliminar obstáculos a las actividades de servicios y promover tanto la confianza recíproca entre Estados miembros como la confianza de los prestadores y los consumidores en el mercado interior.

En su artículo 2 dice que se aplicará a todos los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro salvo aquellos que se excluyan expresamente. Se excluyen las actividades siguientes: servicios no económicos de interés general, los servicios financieros (como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión y los pagos), los servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las Directivas en la materia, los servicios de transporte (incluidos los portuarios), los servicios de empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, las actividades de juego por dinero, las actividades vinculadas al ejercicio

de la autoridad pública, determinados servicios sociales (relativos a la vivienda social, la atención de niños y el apoyo a personas necesitadas), los servicios de seguridad privados y los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

Entre los objetivos que busca esta Directiva se encuentra, en primer lugar, la simplificación de los procedimientos administrativos (art. 5). En particular se prevé la creación de ventanillas únicas en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad (art. 6). Tales ventanillas se conciben como interlocutores institucionales únicos desde la perspectiva del prestador de servicios, de modo que éste no tenga que ponerse en contacto con varias autoridades u órganos competentes para recabar toda la información pertinente y completar lo necesario para el ejercicio de sus actividades de servicio. También se establece la obligación de posibilitar la realización de estos procedimientos por vía electrónica (art. 8).

El artículo 9 habla de los regímenes de autorización y precisa que los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando dicho régimen no sea discriminatorio para el prestador de que se trata y cuando la necesidad del mismo esté justificada por una razón imperiosa de interés general. En los artículos 10 y siguientes se enumeran las condiciones, duración y procedimientos de autorización que “no deberán tener carácter disuasorio ni complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio”. Se establece el silencio positivo como régimen general al indicar que “a falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida”.

Los Estados miembros nunca podrán supeditar el acceso a una determinada actividad o su ejercicio a una serie de requisitos que el artículo 14 declara prohibidos. Entre ellos destaca el de la nacionalidad. Tampoco se puede “supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente”. En conclusión: no pueden aplicarse criterios económicos para conceder o denegar la autorización. Tampoco se permite que los competidores del sector puedan intervenir directa o indirectamente en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones.

En el artículo 15 se enumera una serie de criterios cuya aplicación por los Estados no está prohibida pero sí condicionada al respeto de tres principios que los Estados deberán valorar: no discriminación (en función de la nacionalidad o domicilio social, en el caso de sociedades), necesidad (que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general) y proporcionalidad (que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado). Por ejemplo límites cuantitativos o territoriales como limitar la concesión de autorizaciones en función de la población de un territorio o de una distancia mínima entre prestadores

Los artículos 16 a 21 se ocupan de la prestación transfronteriza de servicios, es decir, de los casos en los que el prestador no se encuentra establecido en el Estado miembro en el que presta sus servicios. A este respecto la Directiva establece que los Estados miembros deben garantizar en su territorio el libre acceso a la actividad de servicios y su libre ejercicio. El Estado miembro al que el prestador de servicios se desplace sólo podrá imponer el respeto de sus propios requisitos a condición de que sean no discriminatorios, resulten proporcionados y estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente. La Directiva también prevé un determinado número de excepciones importantes a este principio, como por

ejemplo en materia de cualificaciones profesionales, desplazamiento de trabajadores y en el caso de los servicios de interés económico general.

En el capítulo V (artículos 22 a 27), así como en el artículo 37 sobre códigos de conducta a escala comunitaria, la Directiva establece un conjunto de medidas encaminadas a promover una elevada calidad de los servicios y a fomentar la información y la transparencia sobre los prestadores y sus servicios.

La incorporación de la Directiva de Servicios ha supuesto en España un amplio conjunto de reformas que ha implicado la modificación de 115 Reales Decretos y la elaboración de dos nuevas leyes: la Ley de 17/2009, de 23 de noviembre de 2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (“Ley Paraguas”), y la Ley de 22 de diciembre de 2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley anterior (“Ley Ómnibus”), que supone la adaptación de 48 leyes. A nivel autonómico las modificaciones afectan a 185 leyes autonómicas, 477 decretos, 112 órdenes y 3 resoluciones y a nivel municipal también será necesaria la adecuación de las ordenanzas municipales referidas al sector servicios.

En lo que respecta a la regulación del comercio minorista la Directiva de servicios también ha dejado su impronta en la reforma de la ley estatal y la modificación o elaboración de nuevas normas en la materia por las Comunidades Autónomas.

### **3. La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, que complementa a la anterior en materia de Horarios Comerciales.**

A nivel estatal la norma vigente en la materia es la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Esta Ley tiene por objeto principal establecer el régimen jurídico general del comercio minorista, así como regular determinadas ventas especiales y actividades de promoción comercial, sin perjuicio de las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en la materia. Esta Ley ha sido modificada en 2010 para adaptar su contenido a la Directiva de servicios. No obstante, en primer lugar voy a analizar su contenido tal y como se recogía en la versión original, ya que algunas de sus disposiciones fueron objeto de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

La Ley define lo que son establecimientos comerciales dejando a las Comunidades Autónomas la determinación de los requisitos en virtud de los cuales se otorgará a un establecimiento la cualificación de gran establecimiento, la cual recibirán en todo caso aquellos que tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a 2500 metros cuadrados. Según el art. 2 “tendrán la consideración de establecimientos comerciales los locales y las construcciones o instalaciones de carácter fijo y permanente, destinados al ejercicio regular de actividades comerciales, ya sea de forma continuada o en días o en temporadas determinadas”. También se incluyen en esta definición (apartado 2) los quioscos y, en general, las instalaciones de cualquier clase que cumplan la finalidad señalada en el mismo, siempre que tengan el carácter de inmuebles de acuerdo con el artículo 334 del Código Civil.

Se reconoce la libertad de empresa, en base al art. 38 de la Constitución, y la libre circulación de bienes, reconocida en el art. 139.2 de la Constitución. No obstante, según el art. 6 de la Ley, en el caso de grandes establecimientos su apertura estará sujeta a una licencia comercial específica cuyo otorgamiento corresponderá a las Comunidades Autónomas y que se acordará (apartado 2) ponderando especialmente la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona

afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla. Se considerará que una zona está dotada de un adecuado equipamiento comercial cuando éste garantice a la población existente y, en su caso, a la prevista a medio plazo, una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicio, precios y horarios conforme con la situación actual y con las tendencias de desarrollo y modernización del comercio al por menor. El efecto sobre la estructura comercial existente se valorará teniendo en cuenta la mejora que para la libre competencia suponga la apertura de un nuevo gran establecimiento en la zona, así como los efectos negativos que aquélla pudiera representar para el pequeño comercio existente con anterioridad. Las Comunidades Autónomas con competencias en la materia podrán crear comisiones territoriales de equipamientos comerciales para informar sobre la instalación de grandes establecimientos, de acuerdo con lo que, en su caso, establezcan las correspondientes normas autonómicas.

En relación con los horarios comerciales se promulgó una ley complementaria a la de Ordenación del Comercio Minorista: la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero. En esta ley aparentemente se crea un régimen de total libertad horaria, sin embargo dicha proclamación resulta engañosa y es evidente que a día de hoy este objetivo todavía no se ha alcanzado. El artículo 2 proclama la “libertad de horarios” al señalar que “cada comerciante determinará, con plena libertad y sin limitación legal alguna en todo el territorio del Estado, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos o no, y el número de horas diarias o semanales, en los que desarrollará su actividad”. Esto parece conforme con los principios de libertad de empresa y de establecimiento reconocidos tanto por la Constitución (art. 139.2) como por las normas de la Unión Europea. No obstante inmediatamente después, en el artículo 3, se dice que “lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del 1 de enero de 2001”. Hasta ese momento se establece un régimen transitorio en el que cada Comunidad Autónoma va a regular los horarios de apertura en base a una serie de criterios: el horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 72 horas, se establece un mínimo de ocho domingos y festivos al año en los que los comercios podrán permanecer abiertos (las Comunidades Autónomas pueden establecer un número superior). También se da un listado de determinados establecimientos que sí que van a tener plena libertad horaria. Un claro objetivo de este régimen es la protección de las pequeñas y medianas empresas frente a los grandes establecimientos, ya que las primeras tendrían menos recursos, especialmente personal, para competir con las grandes en un régimen de plena libertad.

En el año 2000, El Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, en su artículo 43, desplazó las reglas transitorias de la Ley Orgánica 2/1996, ampliando el régimen transitorio durante 4 años más; y en 2004 se adoptó una nueva norma, la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales. Entre las novedades de esta ley se encuentra la ampliación del número mínimo de domingos y festivos de apertura de ocho a doce (art. 4.1). Sin embargo a continuación en el apartado 2 se dice que “las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de ocho el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada”. Esto implica que de facto la nueva ley permite que las Comunidades Autónomas puedan seguir aplicando el régimen anterior, y de hecho así lo ha hecho la Comunidad Valenciana hasta que se ha promulgado la nueva ley.

Por ejemplo, en la STS 22 marzo 2011 (JUR 2011, 101999), el Tribunal Supremo desestimó un

recurso de casación interpuesto por la Asociación Nacional de Medianas y Grandes Empresas de Distribución en relación con la Orden de 20 de Diciembre de 2004, de la Consejería de Industria y Tecnología del Gobierno de Castilla-La Mancha, en materia de apertura de establecimientos comerciales que establecía un número de domingos y festivos anuales de apertura inferior a doce, en concreto ocho. Alegaba la asociación recurrente que no se había respetado la ley nacional al no haber motivado, ni justificando debidamente, las denominadas "necesidades comerciales", que dieron origen a que la regulación autonómica modificara, a la baja, el número mínimo de domingos y festivos. El Supremo basó su fallo en un caso similar anterior, la STS 15 octubre 2008 (RJ 2008, 5728), en la que dijo que "si la norma básica estatal confía a las Comunidades Autónomas la evaluación de las "necesidades comerciales" en función de las cuales pueden incrementar o reducir el número mínimo de doce domingos y festivos de apertura, debe entenderse que la fijación final de una determinada cifra (en este caso, ocho días) a la que se llega tras un proceso de consulta entre todos los afectados responde precisamente a aquel criterio". Tampoco se acoge la crítica referida a la falta de "justificación" exigible a la Orden por faltar los estudios previos que analizaran y expusieran las circunstancias sectoriales, económicas, sociales y del mercado de la distribución comercial. Dice el Supremo que "sin negar la conveniencia de tales estudios, su omisión no debe determinar la consecuencia de nulidad de la Orden por motivos formales".

#### **4. La Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista**

Respecto a la Ley española de Ordenación del Comercio Minorista así como la normativa catalana en la materia: la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales, el Decreto 378/2006, de 10 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 18/2005 y el Decreto 379/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales, el TJUE se ha pronunciado recientemente en su sentencia de 24 de marzo de 2011 (asunto C-400/08).

Esta sentencia declara algunas disposiciones de estas normas contrarias al Derecho de la Unión Europea pero no en base a la Directiva de servicios, cuyo plazo de transposición todavía no había vencido en el momento en el que la Comisión interpuso el recurso y por tanto no se podía exigir a los Estados que hubieran ya adaptado sus normas internas a la misma; sino por incumplimiento de las obligaciones impuestas por el art. 43 del Tratado de la Comunidad Europea (hoy art. 49 del TFUE) relativo a la prohibición de las restricciones a la libertad de establecimiento. Respecto a la Ley 1/1996 el TJUE se pronuncia en contra del apartado 2 del art. 6 por exigir la aplicación de límites en cuanto al grado de implantación y a la repercusión sobre el comercio minorista existente, más allá de los cuales no se pueden abrir nuevos establecimientos comerciales grandes ni medianos. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal es posible aplicar restricciones a la libertad de establecimiento sin discriminación por razón de nacionalidad si están justificadas por razones imperiosas de interés general, "siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo" (sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C 169/07, Rec. p. I 1721, apartado 44; de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C 171/07 y C 172/07, Rec. p. I 4171, apartado 25; y de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez, C 570/07 y C 571/07, Rec. p. I 0000, apartado 54, apartado 61). Entre esas razones imperiosas figuran el medio ambiente, la ordenación del territorio y la protección de los consumidores pero no los objetivos de carácter meramente económico (sentencia de 15 de abril de 2010, CIBA, C 96/08, Rec. p. I 0000, apartado 48). Según el Tribunal el requisito del art.6.2 no se refiere a la protección de los consumidores, sino a la repercusión sobre el comercio ya existente y la estructura del mercado. Estas condiciones, por

ser de carácter meramente económico, no pueden constituir razones imperiosas de interés general.

Más duro es el Tribunal con la normativa autonómica de Cataluña. Según la sentencia, España ha incumplido las obligaciones del principio de libertad de establecimiento por mantener en vigor las normas autonómicas catalanas que prohíben la implantación de centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada de determinados municipios, limitan el establecimiento de nuevos hipermercados a las comarcas donde la oferta comercial existente no sea excesiva y exigen que esas nuevas empresas no absorban más del 9% del consumo de productos de uso cotidiano o del 7% para los de uso no cotidiano. Además se anula la disposición que regula la composición de la Comisión de Equipamientos Comerciales, a la que se consulta para la concesión de licencias. Se critica que garantice la representación de los intereses del comercio minorista ya existente, pero que no contemple la representación de las asociaciones activas en la protección del medio ambiente ni de las agrupaciones de interés que velan por la protección de los consumidores.

Sin duda la ley española de Comercio Minorista debía modificarse para poner fin a este incumplimiento del Derecho de la Unión e incorporar las disposiciones de la Directiva de servicios. El resultado fue la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Se opta pues la modificación y no por la creación de una ley nueva. Las principales novedades que se introducen son: Con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización. Se excepcionan los casos en que se den razones imperiosas de interés general amparadas por la normativa de la Unión Europea (como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico), que nunca serán de índole económica. Según la nueva redacción del art. 6.1 “en ningún caso constituyen razones imperiosas de interés general válidas para la imposición de un régimen de autorización las razones de índole económica”, y el 6.3 dice que “en ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica”.

En el informe sobre el anteproyecto de la ley aprobado en su sesión de mayo de 2009 (IPN 09/2009), la Comisión Nacional de la Competencia propuso suprimir cualquier régimen de autorización sugiriendo como redacción alternativa del art. 6 la siguiente: “La instalación de establecimientos en ningún caso estará sujeta a régimen de autorización comercial”. Obviamente tal propuesta no fue acogida por el legislador, entre otras cosas porque habría ido más lejos del tenor de la Directiva de servicios y de la jurisprudencia del TJUE que, como hemos visto, admiten restricciones en determinados supuestos.

La regulación del procedimiento de autorización, que coordinará todos los trámites administrativos para la instalación de establecimientos comerciales, se hará por las Comunidades Autónomas. Las autorizaciones se concederán por tiempo indefinido, se referirán únicamente a las condiciones del establecimiento físico, impidiendo que se exijan nuevas autorizaciones por cambio de titularidad o sucesión de empresas. Su otorgamiento se realizará por silencio positivo a falta de resolución administrativa expresa. Además se suprime la autorización previa para ejercer la actividad de venta automática.

Se simplifica y actualiza la regulación de las inscripciones en el Registro de Ventas a Distancia y el Registro de Franquiciadores, que existen con carácter informativo en el Ministerio de Industria,

Turismo y Comercio. Se sustituye la inscripción en dichos registros por una obligación de comunicación a posteriori de la actividad que se realiza. Se suprime el Registro Especial de Entidades y Centrales de Distribución de Productos Alimenticios Precederos.

Dos nuevas disposiciones adicionales tratan de la planificación urbanística de los usos comerciales y sobre la conveniencia de regular el régimen jurídico de los contratos de distribución comercial.

## **5. Los cambios introducidos por la Ley valenciana**

También la normativa de nuestra Comunidad precisaba de una reforma para adaptarse a los nuevos tiempos. Hasta la fecha la ley aplicable en la materia, junto con la norma estatal, era la Ley 8/1986, de 29 de diciembre de la Generalitat, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales. En su momento fue una ley moderna y de las primeras en España en regular la actividad comercial y la implantación de grandes establecimientos comerciales, anticipándose incluso a la normativa nacional. No obstante tras casi veinticinco años de vigencia no bastaba con su modificación, sino que la ley debía ser reemplazada.

En materia de Horarios Comerciales, estaba vigente la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana, desarrollada por el Decreto 69/1999, de 4 de mayo, del Gobierno Valenciano. La Ley fue modificada por la Ley 6/2005, de 18 de octubre, de la Generalitat para adaptar su contenido a la nueva ley estatal de Horarios Comerciales manteniéndose sin embargo el límite de ocho domingos y festivos de apertura al comercio. Posteriormente los artículos 8 y 19 de la Ley fueron modificados por la Ley 16/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. En el presente ejercicio 2010/2011 la relación de domingos y festivos habilitados para la práctica comercial se establece por medio de la Orden de 1/2010, de 29 de enero, de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación.

La nueva Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunidad Valenciana refunde en un único texto la regulación de las dos materias. Se aprovecha también para adecuar nuestra normativa a las Directivas europeas y la nueva normativa nacional, en especial la Ley 1/2010. La Ley se divide en siete títulos: el primero contiene las disposiciones generales, el segundo regula el ejercicio de la actividad comercial, el tercero se dedica a las relaciones e implicaciones entre el comercio y el territorio en el que se ejerce, los dos siguientes a regular las ventas fuera de establecimiento comercial y las ventas promocionales, el título sexto trata de la gobernanza y, por último, se termina con la fijación del régimen de infracciones y sanciones.

El art. 1 habla de su objeto y ámbito de aplicación. La Ley tiene por objeto la ordenación y el fomento de la actividad comercial en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Según el art. 2, a efectos de esta ley se entenderá por actividad comercial la consistente en ofrecer en el mercado interior productos naturales o elaborados, por cuenta propia o ajena, así como servicios bajo cualquier forma de comercialización, venta o prestación. Será actividad comercial de carácter minorista la que se desarrolla profesionalmente con ánimo de lucro consistente en la oferta de cualquier clase de productos y/o servicios a los destinatarios finales de los mismos, utilizando o no un establecimiento. El concepto de establecimiento comercial se define en el art. 5 y es el mismo que el que da la ley estatal por lo que me remito a lo ya expuesto. El art. 2 también otorga la consideración de actividad comercial sometida a la ley la que realice el empresario o el profesional que por cuenta de otra persona, en nombre propio o ajeno, promueve y/o concluye actos u operaciones de comercio.

El art. 4 habla de las actividades excluidas, que serán aquellas que tengan una normativa propia, como las profesiones reguladas. En todo caso ésta ley se les aplicará de forma supletoria. El art. 6 habla de los principios que deben regir el ejercicio de la actividad comercial: estos serán la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la lealtad en las transacciones comerciales y los derechos de los consumidores, así como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y el patrimonio histórico artístico y cultural, y la demás normativa vigente que sea de aplicación.

La Ley tiene una gran extensión: ciento diez artículos, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Me centraré para finalizar el artículo en el Capítulo II (Registro de Actividades Comerciales) y en el Capítulo III (Horarios Comerciales).

Respecto al Registro de Actividades comerciales la ley ha simplificado los requisitos exigidos en relación con la obligación de inscripción registral de los oferentes de los productos y servicios. En consonancia con la “Directiva de servicios” se ha sustituido, con carácter general, la obligación de inscripción previa en el Registro de Actividades Comerciales que figuraba en el art. 4 de la antigua Ley por una obligación de comunicación, en un plazo máximo de tres meses desde el inicio de su actividad, principalmente a efectos estadísticos.

La gestión de este Registro se inspirará en los principios de unidad, descentralización, ventanilla única y acceso por medios electrónicos en los términos establecidos en la normativa vigente en la materia. La Ventanilla Única Empresarial de Valencia ya fue constituida en el año 2001 y se configura como una iniciativa a través de la cual es posible realizar en un solo espacio físico todos los trámites necesarios para poner en marcha una empresa: información y orientación administrativa (trámites necesarios, ayudas y subvenciones públicas, certificaciones y registros necesarios), información y orientación empresarial (el proyecto empresarial, posibles formas jurídicas, medios de financiación, fiscalidad) y tramitación.

En la sección segunda (arts. 11 a 16) se regulan determinados registros especiales que se integran en el Registro de Actividades Comerciales. Como novedad la Ley crea el Registro de Mercados de Venta No Sedentaria, que viene a complementar la inscripción individualizada de los comerciantes que practiquen esa modalidad de venta. Los otros registros regulados son el Registro de Empresas de Venta a Distancia de la Comunidad Valenciana (CV), el Registro de Franquiciadores de la CV, el Registro de Empresas de Venta a Domicilio de la CV, el Registro de Ferias Comerciales y el Registro de Asociaciones de Comerciantes de la CV. La inscripción en esta último de las asociaciones con domicilio social en la CV es voluntaria, pero será una condición indispensable para poder optar a una convocatoria de ayudas en materia de comercio.

En materia de Horarios Comerciales las modificaciones introducidas se han tildado de conservadoras. En general se ha optado por continuar con el “status quo” con unas ligeras variaciones. Se aumenta a 90 horas el horario global máximo en el que los establecimientos podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana. Se pasa de ocho a nueve domingos o festivos en los que los establecimientos podrán permanecer abiertos al público para desarrollar su actividad comercial, un cambio ínfimo, todo si lo comparamos con el régimen vigente en otras Comunidades Autónomas, como la de Madrid, donde se permite la apertura de un total de veintidós domingos y festivos anuales. El calendario de domingos o festivos que se habiliten para el comercio se determinará mediante resolución de la conselleria competente en materia de comercio, previo informe del Observatorio del Comercio Valenciano. El informe del Observatorio velará por los intereses de los consumidores y usuarios, de forma que se propongan los domingos y/o festivos que ofrezcan atractivo comercial para aquellos.

En la sección segunda se indican determinados establecimientos que van a tener plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público y en la sección tercera se prevé la posibilidad de autorizar horarios excepcionales ante determinadas circunstancias siempre por tiempo limitado.

## 6. Conclusiones

Como conclusión decir que con la nueva ley se han logrado avances, sobre todo en lo relativo a la simplificación de trámites administrativos y a la sustitución de la necesidad de una licencia previa por una comunicación a posteriori al Registro de Actividades Económicas, lo que implica una mayor facilidad para la iniciativa empresarial. Destacar también la introducción del principio ya remarcado por el TJUE de que no podrán condicionarse las autorizaciones a razones que sean meramente económicas. Expresamente en el art. 31, al hablar del Plan de Acción Territorial del Comercio de la Comunidad Valenciana (PATSCCV) la Ley dice que “en ningún caso tomará en consideración el impacto de nuevos establecimientos comerciales sobre la oferta comercial ya existente”. En el capítulo III, dedicado al régimen de implantación de los establecimientos con impacto territorial se dice en el art. 33 que “con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta al régimen de autorización comercial”. En el párrafo segundo del mismo artículo se establece un régimen excepcional de autorización autonómica de establecimientos comerciales cuando éstos puedan generar impacto ambiental, territorial y/o en el patrimonio histórico-artístico. Se trata de criterios que como hemos visto, se admiten por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo y que no tienen carácter económico. Los criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica se desarrollan en el art. 34.

Como aspectos menos positivos remarcar los limitados progresos en materia de Horarios, con una normativa todavía demasiado restrictiva que sigue situándose por debajo del límite de doce domingos y festivos anuales propuesto por la ley estatal.