



Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

DICTAMEN 8/2009

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA
QUE SE MODIFICA LA LEY 3/2002, DE 9 DE
MAYO, DE COMERCIO DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 3/2002, DE 9 DE MAYO, DE COMERCIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES.

El pasado 28 de septiembre de 2009 se solicitó por la Ilma. Sra. Vicepresidenta Segunda y Consejera de Economía, Comercio e Innovación, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2009 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una Exposición de Motivos, tres artículos, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única y una Disposición Final.

La Exposición de Motivos explica las razones para la promulgación de la nueva Ley, cuya finalidad esencial es adaptar la normativa autonómica en materia de comercio a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Esta modificación legislativa tiene asimismo por finalidad incorporar a texto anterior una serie de modificaciones, algunas operadas como consecuencia de la futura aplicación de la Directiva Comunitaria citada, y otras para perfeccionar algunos aspectos relacionados con la regulación de la actividad comercial e introducir determinadas mejoras que tienen su origen en las experiencias extraídas durante los años de aplicación de la Ley de Comercio de Extremadura.

El artículo primero contiene la modificación del articulado de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Cuenta con veintiséis apartados, ocupándose cada uno de ellos de modificar una parte o artículo de la precitada Ley 3/2002.

En el artículo segundo se modifican las Disposiciones Adicionales de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asimismo, el apartado Establece la derogación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/2002.

El artículo tercero, con dos apartados, lleva a cabo la Modificación de un Título y Capítulos de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En el primero, se modifica la rúbrica del Título II de la Ley, que pasa a denominarse “Los grandes equipamientos comerciales”; y en el segundo, se suprimen los tres Capítulos en los que se dividía el Título II, que quedaría formado por los artículos 35, 36, 37 y 38.

La Disposición Transitoria Única que establece que todos los procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la presente Ley y que fueron iniciados al amparo de la normativa anterior, se les aplicará la presente Ley en todo aquello que no les perjudique.

La Disposición Derogatoria Única, dividida en cuatro párrafos, contiene además de la genérica derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan al nuevo texto legal (apartado 4º), la derogación explícita de las normas y preceptos siguientes:

- de la Ley 7/2006, de 9 de noviembre, por el que se extiende el régimen de licencia comercial específica a la implantación de establecimientos comerciales de descuento duro;
- el apartado 3.d) de la Ley 2/2005, de 24 de junio, de Creación del Jurado de la Competencia de Extremadura;
- el Decreto 202/2003, de 16 de diciembre, por el que se establece el procedimiento para la solicitud de la licencia comercial específica.

Finalmente, la Disposición Final Única establece la entrada en vigor de ésta al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

III. VALORACIONES

A. De carácter general.

Con carácter previo a examen de las modificaciones introducidas en el texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se examinarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de

Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Posteriormente se comprenderán algunas indicaciones generales sobre el texto y la finalidad a que obedece su publicación en el momento actual.

- a. Documentación aneja al Anteproyecto: Del texto presentado a dictamen cabe valorar positivamente la documentación que se acompaña, y en concreto, que la misma vaya acompañada de aquellos informes, memorias y dictámenes a que se refieren de manera específica los precitados artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

No obstante, además de informar sobre las razones de índole material y jurídica que justifican el Anteproyecto en general y los contenidos concretos del texto articulado, los documentos que lo acompañan deberían permitir una lectura integrada y en la que se recogieran también, de manera argumentada y suficientemente avalada por cifras y datos coherentes entre sí, los efectos esperados en la realidad socioeconómica de Extremadura. Especial mención en este sentido cabe hacer de la oportunidad de comprender en ese examen un estudio en aquellos sectores de la población particularmente afectados por la regulación del sector del comercio, entre los que cabe destacar, en la consideración de este Consejo Económico y Social, los efectos a que puedan dar lugar la nueva normativa sobre la situación socio laboral de las mujeres que trabajan en el sector del comercio en Extremadura. Con la finalidad de paliar parcialmente esta omisión, y sin perjuicio de las indicaciones que se comprenden en los apartados sistemáticamente procedentes de este Dictamen, se acompaña un Anexo en el que se reseñan algunas de las principales cuestiones estadísticas y poblacionales a considerar, relacionadas con de la actual situación del sector del comercio en la región.

1. Memoria económica. Se circunscribe la Memoria Económica a la reseña de la procedencia de la promulgación de la ley y a consignar un aspecto específico de la repercusión económica de su publicación, como sería la merma de ingresos resultante de la supresión de la tasa correspondiente a la licencia comercial específica o segunda licencia (prevista en la Disposición Adicional 1ª de la L. 3/2002, citada). Con esta finalidad, se detallan en la Memoria económica las sumas devengadas a favor de la Hacienda Pública extremeña por este concepto desde su aplicación inicial, en el año 2003, y hasta el momento actual, por un montante conjunto de 1.129.837'46 €.

En realidad, cabe cuestionarse si la reseñada referente a las tasas es única repercusión presupuestaria, en una Ley de tan notable significación económica como es la Ley del Comercio. Sin entrar ahora en mayores consideraciones, sí que cabría considerar otras repercusión económicas y presupuestarias adicionales: la mención que en el texto se contiene de que la Junta de Extremadura establecerá instrumentos de apoyo para la incorporación de la pyme comercial mayorista a las tecnologías de la sociedad de la información; el mantenimiento de la vigencia del artículo 42 de la Ley 3/2002 de 9 de mayo, de comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el que se reseñan una serie de medidas de fomento y promoción de la actividad comercial que indudablemente habrán de tener su traslación al plano presupuestario; en análogo sentido, cabría mencionar la incidencia que tendría en el plano económico

el posible incremento de la actividad comercial derivado de la eliminación de trabas al establecimiento de actividades mercantiles; o, finalmente, las repercusiones que pudieran tener modificaciones introducidas en el texto en las diferentes modalidades de ofertas rebajas y promociones. A la vista de todo ello, procede reseñar no sólo lo escueto de la memoria económica, sino la especial conveniencia de que la Ley hubiera ido precedida de un estudio por parte de la Administración del sector comercial en Extremadura, que propiciara un mejor conocimiento de la incidencia de las modificaciones legislativas, e incluso de la idoneidad de éstas.

2. Informe de Necesidad y Oportunidad. Acompaña al Anteproyecto el correspondiente informe explicativo de la Necesidad y Oportunidad de la modificación normativa que se lleva a cabo.

Incide, como no puede ser de otra manera, en la necesidad de adaptar la normativa del sector a la Directiva de Servicios, a la que repetidamente hemos aludido. Hay, sin embargo, que hacer algunas indicaciones:

- En primer término, si bien efectivamente se introducen una serie de modificaciones normativas cuya realización es obligada por razón de las determinaciones de la Unión Europea (concretamente, en lo relativo a la desaparición de las trabas al libre establecimiento, y en especial, la exclusión de requisitos tales como la inscripción registral previa o la licencia comercial específica), la reforma también pretende otros objetivos, por lo que tiene un alcance significativamente más amplio que las modificaciones llevadas a cabo en otras comunidades autónomas o incluso en la propia Ley estatal - actualmente en fase de tramitación parlamentaria-, en el ámbito de sus respectivas competencias: el legislador extremeño considera procedente llegar a cabo una amplia modificación en materias tales como ventas promocionales, calendarios de apertura, definición de gran superficie, composición del Consejo de Comercio o régimen sancionador, por citar sólo algunas de las más significativas. Habría sido deseable, pues, que se hubiera realizado una exposición más detallada de los motivos por los que se ha considerado conveniente realizar en el momento actual, más allá de la genérica invocación a la mejora de la libre competencia que se hace en el informe de necesidad y oportunidad, tanto más cuanto que la reforma no ha estado precedida –como ya hemos reseñado- de un estudio en profundidad del sector del comercio en Extremadura, del que se habrían podido extraer conclusiones significativas tanto en lo referente a la oportunidad de las reformas, como al alcance y contenido de éstas.
- En segundo lugar, también se ha de recordar que si la principal justificación de la reforma es la necesidad de adaptar a las exigencias de la normativa europea, es lo cierto que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre, entró en vigor el 28 de Diciembre de 2006, y concedía un plazo de tres años para su trasposición al derecho interno. El plazo, pues, concluye en la misma fecha de 28 de diciembre de 2009, por lo que también habría sido deseable que tal modificación no se hubiera hecho

esperar hasta el agotamiento del plazo.

- Y por último, existe cierta imprecisión a aludir a las fechas de publicación de la Directiva (16 de Diciembre de 2006) entrada en vigor (28 de diciembre de 2006) y fin del plazo de trasposición (28 de Diciembre de 2009):
 - la Exposición de Motivos, expresa que “a partir de 2010, la entrada en vigor de la Directiva [...] obliga a todos los Estados miembros de la Unión Europea a una profunda revisión de sus legislaciones en materia de comercio”, con lo que parece dar a entender que no es sino hasta 2010 cuando comienza el plazo de trasposición, cuando lo cierto es que éste concluye el 28 de diciembre de 2009.
 - el Informe de Necesidad y Oportunidad, por su parte, indica que “a partir del 12 de diciembre de 2009, la entrada en vigor de la Directiva...” (párrafo 30 de la segunda página), aun cuando la eficacia de la misma se ha de desplegar a partir del 28 de diciembre.
- 3. El Informe del Gabinete Jurídico se remite a un informe emitido anteriormente –con fecha 13 de Julio pasado- que sin embargo, no se acompaña; en cuanto el informe se limita a reseñar que se da por reproducido lo allí expuesto, no cabe expresar opinión alguna sobre el mismo, salvo la recomendación de que se acompañen de forma efectiva los documentos a cuyo contenido se remitan los informes de preceptiva aportación. Como única indicación material, el Informe del Gabinete Jurídico de la Consejería señala que en el momento de su emisión se está a la espera de las alegaciones procedentes del Consejo de Comercio, trámite que estima procedente aun cuando no sea obligado según el 69.1 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- 4. Informe de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, preceptivo dado que se trata del órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general y que permite conocer la finalidad perseguida con la elaboración de la norma (arts. 66 a 69 L. 1/2002, cit).

Es de reseñar que en dicho informe se hace mención a la “modificación de los horarios comerciales, estableciéndose en un mínimo de 8 festivos y un máximo de 12 festivos autorizados al año”, cuando en el texto presentado se limitan taxativamente a 8. Igualmente, al final del expositivo 3), cuando se reitera la estructura de la Ley, se omite a mención a la Disposición Adicional; y por último, en cuanto a la vigencia de las autorizaciones para la venta ambulante, se expresa que tendrán un plazo máximo de tres años, cuando en el anteproyecto de ley se expresa que éstas tendrán el “plazo mínimo que permita la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos”

En definitiva, para que pueda tener la virtualidad que la ley le confiere, sería deseable que el informe de la Secretaría General que se remite a este Consejo Económico y Social versara sobre el texto definitivo del Anteproyecto, y no sobre versiones anteriores.

5. Informe de Impacto de Género. Se acompaña igualmente, como es preceptivo, el informe de impacto de Género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, que en lo esencial reseña que el Anteproyecto de Ley no contiene nuevos derechos ni obligaciones en materia de igualdad entre hombres y mujeres y por tanto, no se produce una vulneración de normativa en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación. A pesar de que lo anterior es efectivamente como se expone, no lo es menos que la materia tratada viene a regular un sector en el tienen una singular importancia el trabajo femenino, por lo que en modo alguno hubiera sido superfluo que se hubieran hecho, por el organismo emisor del dictamen, las pertinentes consideraciones al respecto, incidiendo de manera muy especial en las repercusiones que las modificaciones de la Ley existente podría tener –a título meramente de ejemplo- sobre la calidad del empleo o sobre la conciliación de la vida familiar y laboral.
6. Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente, la certificación del Secretario del Consejo de Comercio, que incorpora la opinión de los integrantes de dicho órgano sobre los aspectos que se reputan más significativos del texto legal.

b. Consideración general del texto. El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura se enmarca en los trabajos de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkestein.

La citada Directiva establece una serie de disposiciones con la pretensión de facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios. A este fin, se eliminan todos los sistemas de autorización previa para el ejercicio de la actividad comercial, pero se mantiene la necesaria protección tanto de los intereses de comerciantes y nuevos emprendedores como de los consumidores.

La Directiva de Servicios del Mercado Interior entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, regulando un periodo de 3 años para que los Estados miembros la transpusiesen al derecho interno. Corresponde, pues, a la Junta de Extremadura redactar el correspondiente Anteproyecto, dado que tiene en la materia la Comunidad Autónoma extremeña competencias exclusivas, en virtud del artículo 7.1.33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En este sentido, el CES de Extremadura, en términos generales valora positivamente la adecuación que se hace de la normativa preexistente, en la medida que el sentido de la transposición es acoger y concretar la norma común europea al ordenamiento jurídico propio, teniendo en cuenta el complejo reparto competencial en esta materia en el caso español, pero sin olvidar la concreta realidad socioeconómica del ámbito nacional.

Sin embargo, dada la extensión y profundidad con la que se regulan muchos de los contenidos de la ley preexistente, hubiera sido deseable que se llevara a cabo por medio de una nueva Ley, y no mediante la reforma de la anterior, cumpliéndose con ello las

Directrices de Técnica Normativa aprobadas por la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005: según la directriz 50: “Carácter restrictivo.– Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo”; y ello por lo que se indica en la Directriz 52: “52. Restricción de las modificaciones múltiples.– Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas”.

En el plano sustantivo y en relación ya con el texto del Anteproyecto, uno de los objetivos centrales del mismo, si no la modificación de más calado entre las que se proyectan, estriba en suprimir el actual régimen de autorizaciones para la instalación de establecimientos comerciales con carácter general. El eventual sometimiento de estas instalaciones a autorización sólo podrá producirse cuando concurren razones imperiosas de interés general, mencionando el Anteproyecto la protección del medio ambiente y del entorno, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico. El CES considera que, por la trascendencia de esta materia, deberían mencionarse expresamente todas las razones de interés general que admite la Directiva en el apartado 8 de su artículo 4.

Igualmente, dentro del objetivo general de liberalización en el acceso y ejercicio de las actividades de servicios contenidos en la Directiva objeto de transposición de servicios contenidos en la Directiva objeto de transposición, el CES entiende que, en el marco de la adecuada regulación de los mercados y de la cohesión social, para el mejor desarrollo del sector comercio deberían tener una especial consideración el fomento de la competitividad y la mejora de la calidad en el empleo.

B. De carácter específico.

Exposición de Motivos

En la Exposición de Motivos se plantea como objetivo fundamental de este Anteproyecto de Ley el ya reiteradamente expuesto de que a través del mismo se procede a la transposición de la Directiva 2006/123/CE (aun cuando, hay que reiterar, se señala erróneamente que la adaptación de la normativa ha de llevarse a cabo “a partir de 2010, cuando para tal fecha ha de haber concluido el proceso de transposición de la directiva al derecho, interno, proceso que como se ha expuesto con anterioridad concluye el 28 de diciembre de 2009, momento en que se cumplen los tres años desde la entrada en vigor previstos a tal fin). Sin embargo, también se indica, y así lo hemos reseñado, que, el texto que se plantea para modificar la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, va más allá de esa transposición, abordando una serie de modificaciones que exceden del ámbito de la adaptación del derecho interno al comunitario, que sin embargo es apenas aludida en la Exposición de Motivo. Recomendamos, pues, se proceda a una modificación de la Exposición de Motivos tanto en lo

referido a su estructura –en cierta medida, confusa y meramente acumulativa- como en su contenido, a fin de que en ella se refleje de manera integral el conjunto de reformas que posteriormente se comprenden en su articulado.

Artículo uno, apartado primero.

Se suprime el apartado 2 del artículo 6 de la Ley 3/2002, con arreglo al cual, la Junta de Extremadura podía someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial, oído el Consejo de Comercio de Extremadura. Es un claro exponente de aplicación de las determinaciones de la Directiva 2006/123/CE, que propugna la supresión de los procedimientos de autorización previa para el ejercicio de la actividad comercial, con fundamento en el principio de libertad de establecimiento consagrado en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo uno, apartado segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto

El apartado segundo suprime los registros de Comerciantes Ambulantes, y de Empresas de Venta a Distancia, manteniendo los preexistentes de Franquiciadores y el de Asociaciones de la Pequeña y Mediana Empresa Comercial.

Se aplica con ello –al menos en parte- lo determinado en el artículo 16.2 de la Directiva, con arreglo al cual, se excluye la restricción a la libre prestación de servicios mediante la imposición del requisito u obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, entre las que se cuenta expresamente la inscripción en un registro, sin otra excepción que los casos previstos en la propia Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario; como regla general, estas limitaciones estarán justificadas en razones de orden público, seguridad o salud públicas o por la protección del medio ambiente. En esta materia, pues, y en ejercicio de las potestades de autoorganización administrativa que ejerce la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de comercio y, de autorregulación de sus instituciones (artículos 7.1.1, punto 29 y 33, así como el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura) se entienden innecesario el mantenimiento de unos registros y la subsistencia de otros.

El criterio seguido puede, sin embargo, en la consideración de este Consejo Económico y Social, suscitar algunas cuestiones:

- En relación con la supresión del registro de vendedores ambulantes: debería considerarse que este registro puede resultar un elemento fundamental para el control de una actividad comercial que, por su naturaleza, dificulta las mínimas labores de inspección y vigilancia exigibles a los servicios de control de mercado. Si bien es cierto que la Directiva cuya trasposición se pretende con este cambio normativo prohíbe en términos generales la obligatoriedad de la inscripción como requisito previo a la actividad comercial, también es cierto que establece excepciones basadas en consideraciones de seguridad y salud pública, y tal pudiera ser el caso

del comercio ambulante, en particular en sectores relacionados con la alimentación o la dispensación de productos de primera necesidad o potencialmente peligrosos (por ejemplo, juguetes, o venta de aparatos o herramientas sujetas a homologación). Como posible solución intermedia, que permita al menos una constancia y posible control posterior de estas transacciones comerciales, se propone que sean los ayuntamientos –es decir, no el comerciante-, los que de forma obligatoria comuniquen esos datos al registro autonómico, habida cuenta que los municipios habrán de disponer de esta información a través de las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante que se regulan en el artículo 14 de a nueva redacción legal. De esta forma, se propone la siguiente redacción para el artículo 1, apartado segundo:

El apartado 2 del artículo 7 quedaría redactado del siguiente modo:

“2. Con estos mismos fines, la Junta de Extremadura creará o mantendrá los siguientes Registros:

- Registro de Franquiciadores.
- Registro de Comerciantes Ambulantes.
- Registro de Asociaciones de la Pequeña y Mediana Empresa Comercial”.

Añadiéndose un nuevo párrafo al artículo 14 (como se expondrá al tratar del párrafo 8º, que lo modifica) en que se concrete la obligación de los ayuntamientos de remitir periódicamente comunicaciones al Registro de Comerciantes Ambulantes de aquellos que hubieran solicitado autorización para esta forma de venta especial dentro de su término municipal.

En correspondencia con la determinación normativa comentada, que elimina el registro de comerciantes ambulantes, el apartado quinto del artículo 1º del anteproyecto deja sin contenido el artículo 10 de la Ley 3/2002.

- Respecto del Registro de Franquiciadores (párrafo tercero). A diferencia del caso anterior, no es en modo alguno evidente la razón del mantenimiento de este Registro. La nueva regulación viene, sin embargo, a suprimir el requisito de la inscripción previa, y ello porque, como se ha expresado, la Directiva de Servicios impide en su artículo 16.2 la exigencia de inscripción en el registro previa al inicio de la actividad, pero tal exclusión se encuentra atenuada en el considerando 68: “Por lo que respecta al registro previo, la prohibición de requisitos solamente debe afectar a la obligación de que el prestador, antes de su establecimiento, deba constar durante un período determinado en un registro del Estado miembro de que se trate”.

En el párrafo tercero del artículo 1 del anteproyecto se determina que la inscripción deja de ser previa, y en su lugar se impone la obligación de comunicar el ejercicio del comercio mediante contrato de franquicia, a los efectos de su inscripción, en el plazo de tres meses siguientes a su firma. Habrá de entenderse modificada, pues, la actual regulación extremeña del registro de franquiciadores que se contiene en el Decreto 203/2000, de 26 de septiembre, por el que se crea el registro de franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura, (cuyo artículo 3º, apartado 1, establece que el Registro de Franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura tendrá como finalidad la “inscripción de todas aquellas empresas, personas físicas o jurídicas, que pretendan desarrollar la actividad de cesión de franquicias”). En este sentido se menciona la modificación del reseñado Decreto en a Tabla de Vigencias de Disposiciones

Relacionadas que acompaña al Anteproyecto, entendiéndose que deberá procederse en el futuro a su modificación explícita.

En cuanto al contenido material de la disposición, sería deseable que de alguna forma se explicitaran las razones por las que el concreto ámbito del comercio mediante franquicia está sujeto a requisitos y condicionantes no exigibles a otras formas de desarrollo de la actividad, por cuanto desaparece la obligación de proceder al registro (también al posterior al inicio de la actividad), de vendedores ambulantes y de venta a distancia, manteniéndose el de franquiciadores.

Asimismo, en cuanto a la nueva redacción del anteproyecto, sería conveniente una mejora en su redacción, habida cuenta que:

- A pesar de lo expuesto, se refiere con claridad (apartado 2º) a la obligación de realizar una inscripción previa: "... personas físicas o jurídicas *que pretendan desarrollar...*".
- También en el apartado 2º, se dispone la obligación de inscribirse a quines vayan a desarrollar la actividad de "cesión de franquicias a partir de establecimientos propios", sin que quede pues claro si se impone tal requisito al franquiciado, o al franquiciador que pretenda operar el negocio en sus propios establecimientos.

- El Registro de empresas de venta a distancia es asimismo suprimido, mediante la eliminación del artículo 10 del texto legal que se modifica con el Anteproyecto, así como del apartado 8, a) del artículo 12, que asimismo regulaba la obligación de estar inscritos para quienes, teniendo domicilio social en Extremadura, pretendieran desarrollar esta actividad comercial. Al igual que en el caso de la venta ambulante, cabe plantearse la procedencia de la eliminación, sin más de este registro, por razones análogas a las allí expuestas. Consideramos que no sería en modo alguno superfluo mantener el registro de empresas radicadas en Extremadura y dedicadas a la venta a distancia –incluido el correo electrónico–, con la salvedad de que la inscripción no habría de ser previa, como medio de garantizar los derechos de los consumidores que deseen hacer uso de esta forma de comercio. En este sentido, cabe mencionar la propia regulación estatal, dado que la reforma propuesta de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, actualmente en fase de Proyecto de Ley en tramitación en el Congreso recoge –art. 38.2- la obligación de comunicar el comienzo de la actividad por parte de esta clase de empresas "que recogerá los datos suministrados por las Comunidades Autónomas donde cada empresa tenga su domicilio social, coincidentes con los que figuren en el respectivo Registro autonómico, cuando haya sido establecido". Es decir, si bien no es preceptiva su constitución, es claro que mejorará de forma evidente la funcionalidad del sistema, la seguridad jurídica y la protección de los consumidores la constitución de este registro.

Como quiera que seguimos la sistemática de la nueva Ley, que no constituye un texto integral, sino una modificación del preexistente, hemos de incluir ahora una propuesta de modificación del artículo 12, apartado 4, f) de la Ley 3/2002, que el anteproyecto deja con su redacción originaria. A tal fin, se ha de mencionar:

- la conveniencia de llevar a cabo una regulación más detallada de del derecho del desistimiento, de gran importancia en las ventas a distancia tanto para el consumidor como para el empresario; en particular, además de extender y completar la regulación,

procedería incluir explícitamente la obligación –regulada en la normativa estatal: art. 44 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista- de que el coste de la devolución deberá ser asumido por el comprador.

- Igualmente, entre los requisitos de la oferta de venta a distancia –aun cuando ya aparezca como obligación en la normativa específica-, debería incluirse, dentro del apartado 4, c), que hace referencia al precio, una mención expresa sobre las vías de financiación o pago fraccionado del producto. Así, se propone la siguiente redacción:

4.c) “El precio total a satisfacer, diferenciando el precio de venta de los impuestos aplicables, y, en su caso, los gastos de envío, las modalidades y gastos del pago y del aplazamiento o fraccionamiento del pago, así como el plazo de validez de la oferta”.

- Finalmente, en lo que se refiere a este artículo, procedería –si es que se mantiene la supresión de la mención al Registro de empresas de venta a distancia-, la eliminación a la mención del mismo en el apartado 4, a) del vigente artículo 12.

Artículo 1, apartado séptimo.

Amplía este apartado la regulación preexistente, mediante la modificación de su artículo 13 apartado 3, añadiendo una serie de obligaciones a las empresas que ejerzan la actividad de comercio electrónico. En el Dictamen emitido con fecha 3 de diciembre de 2001 sobre el entonces Anteproyecto de Ley de Comercio de Extremadura, este CES señaló ya la conveniencia y oportunidad de proceder a una regulación más profunda y concreta que se realiza en el texto articulado, para lo cual hubiera sido idóneo proceder a la trasposición la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico.

No obstante las incorporaciones a la norma llevadas a cabo, ahora se ha de repetir la misma recomendación: la actual redacción de la norma, y su añadido en el Anteproyecto, no hacen sino configurar este especialísimo tipo de comercio como un subtipo de la modalidad de venta a distancia y se queda muy por detrás de lo exigido en la Directiva Comunitaria”. Este CES, por tanto, reitera la imprescindible referencia a la Directiva 2000/31/CE, que con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica del correo electrónico –y aumentar la confianza de los consumidores que emplean las nuevas tecnologías para dotarse de bienes y servicios-, establece un marco jurídico estable dirigido a que los servicios de la sociedad de la información se ajusten a los principios del mercado interior (en particular, a los efectos de la indicada ley, los de libertad de establecimiento y de circulación de bienes y mercaderías) e instaura medidas organizadoras que la normativa extremeña no debe obviar.

Como medida concreta a regular, se considera que deberían establecerse con claridad las especialidades de esta forma de comercio para que se garantice el ejercicio del derecho de desistimiento por parte del consumidor, incluida la obligatoriedad de expresar en la oferta comercial el derecho del consumidor a ejercer tal opción de reembolso, así como la mención a la sujeción de la empresa oferente a la normativa extremeña y comunitaria.

Artículo 1, apartado octavo.

El artículo que con este apartado se modifica regula la venta no sedentaria o ambulante, de la que hemos tratado al hablar de la desaparición del correspondiente registro. El tenor principal de la modificación de este precepto se dirige a la eliminación de los requisitos previos para el establecimiento (registro y carnet profesional), pero manteniendo —e incluso incrementando— las competencias municipales, no sólo mediante la determinación de ubicación y horarios, sino particularmente a través de la autorización que los municipios deben conceder para el ejercicio de esta actividad (no se determina expresamente, pero hay que entender que tal autorización se habrá de obtener con carácter previo).

La primera cuestión que cabe reseñar es, pues, la verdadera viabilidad de la extensiva atribución competencial a los ayuntamientos, muy especialmente de los más pequeños y dotados de menos medios, para implementar las obligaciones que le ley les confiere: en particular, funciones de control, vigilancia e inspección en lo relativo al origen e identidad de los productos; condiciones higiénico-sanitarias; normativa sobre precios, etiquetado y publicidad, etc.

Por otro lado, se impone a los comerciantes ambulantes la obligación de reiterar los trámites necesarios para obtener las autorizaciones, en una multiplicidad de ocasiones (por la propia naturaleza de esta clase de comercio, a desempeñar en varios términos municipales). De ahí que convenga plantearse la procedencia de constituir, a través de la Consejería con competencias en la materia, de medios que agilicen y faciliten los trámites en ese doble sentido:

- de un lado, y como hemos comentado con anterioridad, manteniendo el registro como garantía de los consumidores y del cumplimiento de las condiciones para el ejercicio de esta clase de comercio (ejemplo: el cierre de la instalación comercial por sanción accesoria a la infracción muy grave será difícilmente viable en el caso de venta ambulante sin la existencia de un registro al puedan acudir los municipios ante de conceder la autorización); si bien, como se ha dicho antes, para evitar el requisito de la inscripción previa podrían ser los municipios los que comunicasen a la Consejería las autorizaciones concedidas, posibilitándose de esta forma la existencia y actualización del registro sin imponer obligaciones suplementarias a los comerciantes.
- Y de otro lado, posibilitando a los comerciantes ambulantes la posibilidad de establecerse en una multiplicidad de localidades sin necesidad de reiterar los trámites en cada uno, mediante una solicitud única formulada ante la Consejería, que ésta se encargaría de remitir a los ayuntamientos (sin perjuicio de las competencias de éstos para la comprobación de los requisitos que específicamente pudieran ser exigibles en la localidad).

En cuanto a la modificación del precepto actualmente vigente llevada a cabo por el Anteproyecto, cabe reseñar lo siguiente:

- Se considera que no es suficiente establecer una remisión a los Ayuntamientos para que otorguen las autorizaciones de venta ambulante “*de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente*”; por el contrario, deberán recogerse en esta Ley las referencias mínimas que debe cumplir la autorización, en su caso.

En este sentido, hay que mencionar que la Comisión Nacional de la Competencia, en su Informe elaborado con motivo de la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, fijó el siguiente criterio: *“El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia también ha identificado otras reformas que resultan necesarias a la luz del proceso de transposición de la Directiva de Servicios [...]. Así, se demanda la reconsideración de otros regímenes de autorización específicos, como el [...] del ejercicio de la venta ambulante (art. 54 LORCOMIN). La CNC considera que la nueva Ley debe asegurar que el otorgamiento se realiza de acuerdo a lo establecido en la Directiva de Servicios y su norma de trasposición, debiendo incluirse las referencias pertinentes a las condiciones que debe cumplir el procedimiento de autorización”.*

En consecuencia, procederá incluir en la Ley unas determinaciones mínimas de los criterios a que se deberá sujetar la concesión de las autorizaciones por los municipios, lo que por otra parte también redundará en la homogeneidad de los trámites para los vendedores ambulantes que ejercerán normalmente su actividad en varios términos municipales.

- De otra parte, en relación al apartado 2 (emplazamientos autorizados, así como días y horas en que pueda ejercerse la actividad), debería incluirse en el texto una referencia a las menciones preceptivas según la legislación estatal, en particular en lo atinente a la audiencia a las Cámaras de Comercio y Asociaciones. En concreto, el artículo 4 del R.D. 1010/1985, de 5 de junio, que regula determinadas modalidades de venta ambulante fuera de establecimiento comercial, dispone que “La zona urbana de emplazamientos autorizados para el ejercicio de la venta ambulante [...] se determinará por los Ayuntamientos, oídas las Cámaras Oficiales de Comercio, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y las Asociaciones Empresariales correspondientes”.
- En este mismo apartado segundo, cambiar “horarios” por “horas”: “los días y horas en que pueda desarrollarse la venta ambulante”.
- En el apartado 5 del artículo 14, y en la línea en que ya se pronunció el CES en el dictamen sobre la Ley anterior, se sugiere que se añada un párrafo final al apartado e) que prescriba que “Toda la información que se recoja en esta autorización deberá figurar expuesta al público de manera clara y legible”.

Artículo 1, apartado décimo

Este apartado y los siguientes de la Ley regulan las diferentes modalidades de ventas promocionales. El tratamiento de los precios es un aspecto que, obvio es decirlo, resulta de capital importancia en toda regulación normativa de la actividad comercial; en nuestra región, como en el resto de España, ha sido y sigue siendo motivo de preocupación el alza continuada de los precios de los productos y servicios comerciales.

Por ello, la protección del derecho de los ciudadanos, en tanto que consumidores, a disponer de una oferta diversificada que les garantice el ejercicio de una efectiva libertad de elección de formato, gama, calidad y precio, es una razón imperiosa de interés general que corresponde garantizar a la Administración comercial extremeña, precisamente a través de la regulación de las

ventas con descuento preferencial, las ventas de la promoción, las ventas en liquidación y fundamentalmente, ordenando y regulando los períodos de rebajas. En esta materia es asimismo de particular importancia el papel de las asociaciones de consumidores, que debe ser realzado y reforzado.

La necesaria reforma de la Ley es, pues, un buen momento para replantearse algunas cuestiones que han suscitado una considerable polémica, más concretamente lo referente a las rebajas en sentido propio.

En lo que se refiere al texto concreto de este precepto, y en aras de una mayor simplificación, parece adecuada –y este CES así lo considera- la desaparición de la promoción limitada en número y su inclusión dentro de la venta a precio reducido.

Artículo 1, apartado decimosegundo

Esta nueva redacción del artículo 19.2, no aclara la intención del legislador, pues si bien antes se citaba: “Se considera precio anterior el existente el día inmediatamente anterior al de inicio del periodo promocional, siempre que se haya mantenido invariable, al menos, con 30 días de antelación a esta fecha”. Ahora se modifica diciendo: “Se considera precio anterior el precio mínimo, entendiendo como tal el menor de los precios con los que se haya ofertado el mismo artículo durante los treinta días anteriores al inicio del periodo promocional.” De tal forma que antes el precio tenía que mantenerse invariable 30 días y ahora con que un día se fije un precio, durante los treinta días anteriores sería suficiente para considerarlo precio anterior al precio mínimo.

En cualquier caso parece más clara la definición utilizada por la Ley 7/1996 de Ordenación de Comercio Minorista, que en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 20 dice que se entenderá por precio anterior, el que hubiese sido aplicado sobre productos idénticos durante un período continuado de la menos treinta días, en el curso de los seis meses precedentes”; esta observación ya se contenía en Dictamen de la hoy vigente Ley de Comercio, emitido en su día por este Consejo, indicación que ahora reproducimos.

Artículo 1, apartados decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto, decimoséptimo, decimoctavo

Recogen los apartados reseñados la nueva redacción que da el Anteproyecto a diferentes modalidades de las ventas promocionales.

Respecto de la nueva redacción del apartado 1º del artículo 20, reseñar que se ha incurrido, en la definición de lo que se ha de considerar como venta en rebajas, en un exceso de conceptos imprecisos:

- no queda claro el alcance o sentido del término “eminente” con referencia a la finalidad extintiva de las existencias de campaña. Además, dicha expresión no se ajusta al concepto pretendido en la norma (el Diccionario de la Real Academia Española define “eminente” como “Excelentemente, con mucha perfección”); como quiera que el sentido que se pretende

por la definición es el referente a que la finalidad extintiva es la preferente, primordial o básica, se propone que se modifique la expresión acomodándola a un sentido más acorde con el objeto de esta concreta venta promocional.

- La expresión “de campaña” puede ser sustituida por “de temporada”, ajustándose así mejor a su sentido estacional, más que finalístico.

En relación con el apartado 2º, sería preferible que se aportase un concepto más preciso que el de “oferta habitual de venta”, que presenta un amplísimo margen para la discrecionalidad, y que por tanto, difícilmente puede servir como base para una regulación positiva precisa.

El apartado 4º del artículo 20, a pesar de la modificación que se lleva a cabo por este apartado del anteproyecto, continúa estableciendo, en consonancia con la regulación anterior, que “la Consejería competente en materia de comercio, oído el Consejo de Comercio previsto en la presente Ley, determinará los dos períodos concretos en que puedan realizarse las ventas en rebajas [...]”. Choca esta redacción con la del artículo 30.2 del nuevo texto legal, que pasa a ser “la Consejería competente en materia de comercio, a propuesta del Consejo de Comercio previsto en la presente Ley, determinará... [los domingos y festivos aperturables]”. No aparece suficientemente explicada esta diferencia de tratamiento, en especial tras la reforma del artículo 30.2, que con anterioridad también expresaba que el Consejo de Comercio sería “oído”, por lo que se propone que en consonancia con la mayor importancia que el nuevo texto legal parece conferir al Consejo de Comercio, le faculte también para formular la propuesta del periodo de rebajas.

Artículo 1, apartado decimonoveno

Se establece en este artículo la regulación de la actividad comercial en domingos y festivos, reconociéndose como significativo y digno de destacar el que en el artículo 30 no se produzcan modificaciones en el número de domingos y festivos hábiles para el ejercicio de la actividad comercial en Extremadura, que continúan siendo ocho (aun cuando, como hemos mencionado en su lugar correspondiente, se detecta una clara disfunción en el informe del Secretario General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, donde se manifiesta la modificación de los horarios comerciales estableciéndose un mínimo de 8 festivos y un máximo de 12, cuando en el texto presentado se limitan taxativamente a 8).

En este sentido, valora este Consejo Económico y Social que el incremento de fechas de apertura sólo beneficiaría a sectores muy concretos (redes empresariales con posición dominante caracterizadas por formato de gran o grandísima superficie, grandes establecimientos especializados e hipermercados), que a través de este incremento de la oferta pueden capturar mercado a otros formatos. Y si bien podría darse que incluso inicialmente se produjera creación de empleo, es el parecer de este Consejo que existen razones que desaconsejan para el interés general esta salida, pues el empleo que puedan crear no compensa el que se pierde –o se deja de crear–, en otros formatos comerciales.

La cuestión referente a la apertura en domingos y festivos, aun siendo pacífica en la

determinación de su número, plantea otras cuestiones que se deben considerar:

- En primer término, en lo referente al momento de su determinación: a título de ejemplo puede mencionarse que la Resolución de la Consejería publicando los festivos autorizados por las Corporaciones Locales para el ejercicio del comercio en el ejercicio 2009, fue publicada el día 22 de enero de 2009, conteniendo por tanto esta Resolución fechas autorizadas para el ejercicio del comercio ya pasadas). Así pues, se considera positivo el adelanto de las fechas para la determinación de los domingos y festivos aperturables por parte de la Comunidad Autónoma y por las Corporaciones locales (15 de noviembre y 15 de diciembre, respectivamente) pero aún se estima tal adelanto insuficiente, ya que no asegura el conocimiento por parte del comerciante de los domingos y festivos aperturables en todas las localidades antes de que empiece el año. Procedería, pues, adelantar la fecha de determinación de domingos y festivos autorizados para la apertura como máximo a principios de noviembre, por parte de la Consejería competente en materia de comercio, y de la notificación por las Corporaciones Locales.
- Por otro lado, se observa una deficiencia en la redacción del nuevo artículo 30:
 - En el apartado 2º se indica que *“la Consejería competente en materia de comercio, a propuesta del Consejo de Comercio previsto en la presente Ley, determinará, antes del 15 de noviembre de cada año, los domingos y festivos en los que, con un máximo de ocho días al año, los establecimientos comerciales minoristas podrán permanecer abiertos al público en el año siguiente”*;
 - por su parte, el apartado 4º del mismo artículo expresa que *“las Corporaciones Locales, por acuerdo del órgano correspondiente y previa notificación a la Consejería competente en materia de comercio antes del 15 de diciembre del año anterior, podrán determinar, a su criterio y conveniencia, dos de los domingos o festivos hábiles para la actividad comercial”*.

Por tanto, si la Consejería competente en materia de comercio señala los ocho festivos antes del 15 de noviembre, no hay margen para que los ayuntamientos fijen ninguna fecha adicional, y menos si el plazo es posterior, dado que concluye el 15 de diciembre. Por tanto, la compatibilidad entre estos preceptos exige que se limite a seis el número de domingos y festivos aperturables a determinar por la Consejería (salvo el caso de falta de notificación en plazo que se prevé en el segundo inciso del artículo 30.4).

- Incluir un apartado que establezca que en caso de tres festivos consecutivos, uno será autorizado para apertura.

En cualquier caso, y a modo de consideración final en lo referente a los horarios y fechas de apertura, se ha de dejar constancia de que en esta materia no basta con no aumentar el número de festivos y domingos, sino que es importante para garantizar el descanso semanal, al menos de dos días de descanso, condición mínima para la conciliación de la vida laboral y familiar, de tal manera que no sería exorbitante la expresa inclusión de tal mención en este

artículo 30, debiendo la Administración Laboral regional desarrollar una tarea específica de vigilancia y control.

Artículo 1, apartado vigésimo

Se ocupa este precepto de la modificación del artículo 35 del actual texto normativo, que trata de las definiciones aplicables a la regulación comercial en Extremadura. Como aspecto más significativo cabe reseñar la modificación de la superficie de venta que es tomada normativamente como referencia para considerar a un establecimiento como “gran superficie” comercial, que pasa en todos los casos a ser de 2.500 metros cuadrados (en el texto aún vigente, varía en función de la población, pero en ningún caso –poblaciones de más de 50.000 habitantes– se han de superar los 2.000 metros para serle de aplicación dicha denominación).

Se acoge, por tanto, en el anteproyecto del límite más alto regulado en el apartado 3 del artículo 2 de la precitada Ley de Ordenación del Comercio Minorista (que establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas fijen el límite de superficie de venta y exposición a partir del cual se considerará a un establecimiento comercial como gran superficie, pero señalando que tendrán tal condición en todo caso los que superen la indicada superficie de 2.500 metros). Así pues, en Extremadura se ha acogido la más restrictiva de las definiciones legales posibles, en tanto que se considera como tales “grandes superficies” únicamente las que preceptivamente, por determinación legal estatal, hay que considerar bajo tal denominación.

Es este ciertamente un asunto de cierta complejidad, y respecto del que hubiera sido señaladamente deseable que se hubiera basado la decisión legislativa en un estudio pormenorizado de la realidad comercial y mercantil extremeña, dado que del alcance de tal definición resultará la exigibilidad del informe de la Consejería con competencias en la materia, que por su carácter vinculante se configura -como veremos en el apartado siguiente- como un requisito suplementario exigible para el establecimiento.

Artículo 1, apartado vigésimo primero.

Una de las singularidades de la nueva Ley es, según se expresa en la Exposición de Motivos, la supresión de la licencia comercial específica, o segunda licencia, para la implantación de equipamientos y grandes superficies comerciales, así como de establecimientos de descuento duro, y deriva de la necesidad de dar cumplimiento a la eliminación de trabas al establecimiento y a la agilización de procedimientos que es consecuencia de la trasposición de la Directiva de Servicios, que constituye el objeto principal de la reforma legislativa.

El mantenimiento de requisitos o limitaciones a la libertad de establecimiento sólo puede venir justificada por razones de interés general relacionadas con la ordenación del territorio, el medio ambiente y la protección del patrimonio cultural, y no por evaluaciones de carácter económico. Y es en este delicado equilibrio en el que orbita el precepto que ahora comentamos:

- se suprime la segunda licencia pero, considerándose necesario un *“pronunciamiento desde la óptica comercial sobre los proyectos de instalación de equipamientos y grandes superficies comerciales”* éste se lleva a cabo a través de un informe preceptivo y vinculante a emitir por la Consejería con competencias en la materia.
- se estima inviable y contrario a la Directiva la exigencia de cumplimentar trámites

administrativos gravosos y dilatados, por lo que prevé en la nueva regulación un procedimiento administrativo en dos fases e instancias (artículo 37.1: *Previo al inicio de las obras, la Administración local requerirá dicho informe a la Consejería competente en materia de comercio, adjuntando junto con la solicitud, todos los informes medioambientales y urbanísticos recabados para la apertura del establecimiento*)

- y, como se ha expuesto, se limita esta evaluación a los establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 2.500 m², *“en la medida que esta talla, desde un punto de vista científico, tiene un efecto supra municipal y puede generar impacto ambiental y territorial”*.

No puede sorprender, pues, que la nueva regulación –en contra de lo inicialmente pretendido- pueda dar lugar a situaciones de inequívoca complejidad, tanto en el aspecto material como formal-administrativo, y se preste, también contra el espíritu de la Directiva, a un cierto margen de discrecionalidad administrativa. En lo que se refiere a los concretos aspectos observados en la regulación de esta materia en el Anteproyecto, cabe reseñar:

- acerca del Art. 36.4 (criterios sobre los que se evacuará el informe comercial de la Consejería): en este punto, sería positivo que se incluyesen todos los aspectos recogidos en el artículo 4 apartado 8 de la Directiva a trasponer, más que una enumeración limitada de ellos:

“Razón imperiosa de interés general»: razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Y no sería en absoluto superfluo que se contuviera en el precepto una mínima regulación dirigida a desarrollar y concretar, al menos, el concepto de *“razones de interés general relativos a la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio, el urbanismo y la conservación del patrimonio histórico artístico”*, pues este concepto es el que sustenta la compatibilidad entre el diseño urbano y la sostenibilidad medioambiental en materia comercial: el comercio es un servicio a la ciudadanía y es también uno de los elementos que da cuerpo a la población, afectando a la calidad y proximidad de sus servicios, como un equipamiento más; la ubicación y tipos de comercio influye en la movilidad poblacional, en la accesibilidad a los bienes básicos, e incluso en la organización del ocio por parte de los ciudadanos, por lo que garantizar una presencia equilibrada de formatos comerciales en toda la población debe ser una responsabilidad pública, a lo que no puede ser ajena el que el modelo comercial elegido ha de satisfacer exigencias en el plano medioambiental y de la sostenibilidad.

- Respecto del artículo 37, sería deseable una mejora y clarificación del procedimiento administrativo allí regulado: induce a cierta confusión el establecimiento de dos plazos, el primero de 20 días para pronunciarse la Consejería sobre la necesidad de informe, que empezará a contar “una vez valorada la solicitud”; y el segundo de tres meses, para evacuar el informe, “a contar desde la entrada en el registro de la Consejería competente en materia de comercio del expediente completo” (como si dicho órgano administrativo pudiera pronunciarse sobre la procedencia del informe sin tener íntegros todos los documentos pertinentes).
- Dispone el apartado vigésimo primero del artículo 1 la supresión de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley del Comercio, que tratan de los planes de ordenación de equipamientos comerciales. En la normativa aún vigente, estos planes se configuran como una herramienta de la que disponen las Administraciones públicas para programar los usos comerciales del suelo y conformar los criterios básicos de ordenación espacial, así como las orientaciones para proyectar las actuaciones directas en materia de equipamientos comerciales, sin alterar la ordenación territorial aplicable ni el planeamiento urbanístico vigente en cada municipio, y a través de ellos se podía deducir la existencia, en un determinado ámbito territorial o sectorial, de un desequilibrio en el balance comercial, de tal forma que la Consejería competente en materia de comercio podía declarar la entidad geográfica de que se trate como área de saturación comercial.

Con la reforma se prescinde, pues, de un instrumento que permitiría sin embargo a la Administración utilidad a la hora de conocer la situación en el sector del comercio en un determinado ámbito geográfico, dotando de agilidad –derivada del hecho de que la información, al menos parcialmente, ya se encuentra en poder de la administración- a la adopción de las resoluciones que corresponden a la Consejería. Y si bien es obvio que se ha modificar el contenido del artículo 41 sobre las consecuencias de tal declaración de saturación comercial –dado que algunas devienen incompatibles con la eliminación de autorizaciones previas o de trabas al establecimiento-, su mantenimiento puede tener resultados positivos a la hora de emitir –en tiempo y con conocimiento fundado del sector en el ámbito geográfico de que se trate- el informe preceptivo que corresponde a la Consejería en el proceso administrativo regulado en la Ley para el establecimiento de grandes superficies.

Artículo 1, apartado vigésimo tercero.

Trata este precepto de la modificación del artículo 44 de la Ley, relativo al Consejo de Comercio. La finalidad con la que fue constituido este órgano reside en la necesidad de habilitar un foro para compartir propuestas en materia de actividad comercial en Extremadura por parte del Gobierno regional y los agentes económicos y sociales. Por lo tanto, su composición tiene que responder a los sujetos que representan la interlocución social en materia socio- económica existente en nuestra región, es decir, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, con la finalidad de trabajar conjuntamente para aproximar las diferentes sensibilidades y formalizar propuestas de consenso de acuerdo con las necesidades del sector (en esa línea, y dentro del proceso de diálogo social, se firmó este año el Plan Estratégico de Comercio de Proximidad de Extremadura 2009-2013, definiendo las líneas de actuación para ese período). Desde el punto de vista normativo, en cuanto a la composición del órgano se habrá de estar a la regulación contenida en los preceptos siguientes

- Artículo 43 de la Ley 3/2002, del Comercio de Extremadura, que crea el Consejo de Comercio, con un triple objeto: órgano consultivo, de participación y asesoramiento de la Consejería competente en materia de comercio.
- La condición legalmente prevista de ser órgano de participación remite necesariamente a la Ley 3/2003, de 13 de Marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos, cuyo artículo 1º establece como objeto de la misma “la configuración del marco de participación de los agentes sociales más representativos en la Comunidad Autónoma, en Instituciones Públicas y órganos de participación y asesoramiento socioeconómicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, delimitando expresamente qué se ha de entender como Agentes Sociales: “las Organizaciones Sindicales y las Asociaciones Empresariales que ostenten el carácter de más representativas en los términos fijados en la legislación social general”, de tal forma que –artículo 3º- en la composición de los órganos de participación de se atenderá a los criterios de paridad y mayor representatividad

A la vista de las consideraciones expuestas, se estima que la composición del Consejo de Comercio prevista en el Anteproyecto no cumple adecuadamente con estas prescripciones, particularmente en las previsiones relativas a la representación empresarial, en tanto que puede dar lugar a desequilibrios tanto externos (en relación con otros agentes sociales), como internos (en cuanto a la misma representatividad de las organizaciones designadas).

A este fin, se propone que se modifique la actual composición, que quedaría como sigue:

“Artículo 44. Composición.

1. El Consejo de Comercio estará participado por los siguientes organismos, instituciones e interlocutores sociales:

- a) La Junta de Extremadura, en la que se integrarán los correspondientes órganos consultivos
- b) La Administración Local, a través de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- c) Los empresarios, a través de sus organizaciones más representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- d) Los trabajadores, a través de los sindicatos más representativos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- e) Los consumidores, a través de sus organizaciones más representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Asimismo, cabe hacer una recomendación –en la línea del dictamen emitido por este C.E.S. en relación con la Ley de 2002- en el sentido de que el órgano reciba normativamente su denominación completa, tanto en la disposición por la que se crea como en aquellas en las que se regulan sus aspectos esenciales: a tal fin, se deberán añadir las palabras “*de Extremadura*” a continuación de todas las referencias que se realicen a dicho Consejo.

Finalmente, y sin perjuicio de la remisión a la potestad reglamentaria prevista en el apartado 3º en cuanto a régimen jurídico, composición, atribuciones, y normas de funcionamiento,

procedería incluir en la Ley al menos que este Consejo “podrá establecer o completar sus propias normas de funcionamiento” y que “queda integrado en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta”.

Artículo 1, apartado vigésimo cuarto.

En este apartado se procede a la modificación de lo que se han de reputar infracciones leves. Al respecto, cabe hacer varias consideraciones:

- *En primer término, reiterar la mención que sobre este artículo ya se contenía en el dictamen emitido en el anterior Anteproyecto de Ley de la Ley de Comercio, con arreglo al cual se entendía –y así se sigue considerando- que, al igual que hacen otras legislaciones autonómicas, para la consideración de un infracción como leve es necesario que la misma no haya causado un perjuicio económico. En caso contrario, la acción u omisión será tipificado no como infracción leve sino grave. Para ello procede modificar el comienzo de este artículo en el sentido siguiente: “Se consideran infracciones leves las siguientes, siempre que no causen perjuicio económico...”.*
- En relación al apartado f, debería especificarse que lo que se tipifica es el suministro de información inexacta o incompleta a los inspectores, no al consumidor o al público en general (véase redacción dada al artículo 48.1 de esta misma Ley sobre a quien se facilita la información) y en cualquier caso, debería exigirse la intencionalidad, a este fin, se propone modificar su redacción, en el sentido siguiente: “El suministro **intencionado** de información inexacta o incompleta...”
- En relación al apartado g), relativo a hojas de reclamaciones, se está tipificando una infracción para sancionar una acción u omisión que **no aparece regulada en esta Ley**, y que se encuentra tipificada en el artículo 31 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores. de Extremadura. La doble redacción de la misma infracción en normas distintas puede dar lugar a situaciones no deseables; téngase en cuenta que las competencias inspectoras en materia de comercio y consumo, corresponden a dos Consejerías distintas, pudiendo ocasionar la apertura de dos expedientes sancionadores distintos por una misma infracción si se diese el hecho punible doblemente tipificado (vulnerándose con ello el principio “non bis in idem”, reconocido en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común). A la vista de tal situación, se propone evitar la reiteración de normas sancionadoras mediante la supresión de esta infracción (subsistiría, como es lógico, la regulación de la normativa de protección de los consumidores). Subsidiariamente, para el caso de que se acuerde su mantenimiento, sería conveniente modificar su redacción en el inciso “**la omisión del deber de facilitarlas a quién las solicite**”, sustituyendo “**a quién las solicite**” por el término “**consumidor**” (son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”, es decir, el destinatario final del bien o servicio, según definición del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias).

- Los apartados i) y k) contemplan, literalmente, la misma infracción, por lo que procede suprimir uno de ellos.

Apartado vigésimo quinto

Referido a las infracciones graves. Al respecto, indicar que :

- En los apartados d) y e) nuevamente se vuelven a tipificar como infracciones conductas no reguladas en esta ley, sino en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista; procederá por tanto, para mantener la coherencia de la normativa, o bien regular específicamente la conducta, o suprimir las infracciones.
- En relación a los apartados g) e i), y teniendo en cuenta el importe de las sanciones previstos en la Ley, entendemos es excesiva que esta infracción se califique como grave, por lo que se propone su calificación como leve.
- En cuanto al apartado n) consideramos que lo que debe tipificarse es la **“falta de comunicación dentro del plazo establecido al efecto, del inicio de actividad de cesión de contratos de franquicia”**. Actualmente, la calificación de la infracción equivalente es como leve; no se entiende pues el incremento de la gravedad de la infracción, tanto más cuando la obligación pasa de de la preceptividad de la inscripción previa al comienzo de la actividad a la obligatoriedad de una comunicación posterior a ésta.
- Con respecto al apartado ñ) y como consecuencia de lo alegado al artículo 37, debe eliminarse el término previa.
- Finalmente, y en cuanto al apartado p), consideramos resulta desproporcionado que se califique como grave la reincidencia en todo tipo de infracciones leves, teniendo en cuenta el contenido del artículo 67.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, que establece: en cuanto a las infracciones leves: sólo determinará que una infracción de este tipo sea calificada como grave cuando se incurra **“en el cuarto supuesto sancionable.”**

Artículo 1, apartado vigésimo sexto.

Sobre este artículo ya se pronunció el CES estableciendo que “deberían tenerse en cuenta los límites a las sanciones que establece el artículo 69.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, por lo que sugerimos añadir un apartado con el contenido siguiente” La sanción no podrá suponer más del 5 por 100 de la facturación del comerciante afectada por la infracción en el caso de infracciones leves, el 50 por 100 en el caso de infracciones graves y del volumen total de dicha facturación en el caso de infracciones muy graves”, recomendación que mantenemos.

Artículo 2º:

Como quiera que Directiva de Servicios establece en su artículo 14 como *requisito prohibido la inscripción previa en un registro* para el acceso a una actividad, deberá modificarse la Disposición Transitoria de la Ley del Comercio de 2002, que alude a los procesos de inscripción previa en tanto no se proceda a la constitución de los registros.

IV. CONCLUSIONES

1. Como consideración preliminar, se ha de valorar positivamente la adecuación que se hace de la normativa preexistente, en la medida que se procede a la obligada trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkestein. Ahora bien:
 - Se estima por este Consejo Económico y Social que, como quiera que el alcance de la reforma va considerablemente más allá de la mera adaptación del derecho interno, modificándose aspectos sustantivos de la normativa preexistente, hubiera sido aconsejable que se hubiese llevado a cabo por la Administración un estudio detallado de la situación del sector, dada la importancia que presenta el comercio para el conjunto de la economía extremeña. Se acompaña, a estos efectos, un Anexo en el que se incorporan algunos de los datos más relevantes de la realidad socio-laboral del sector.
 - Asimismo, a la vista de la importancia de la reforma, y en particular, de la multiplicidad de aspectos que comprende, se considera que hubiera sido preferible que se hubiera llevado a cabo mediante la promulgación de una nueva ley, y no mediante la reforma de la anterior, dándose así cumplimiento a las Directrices de Técnica Normativa.
 - Dentro de esta valoración conjunta positiva no puede comprenderse el hecho de que el Anteproyecto sea presentado para su dictamen prácticamente al límite del plazo de tres años para la trasposición de la Directiva, que finaliza el 28 de Diciembre de 2009 (incidentalmente, se ha de mencionar que deberán corregirse las imprecisiones en que se incurre cuando se trata de estos plazos en la Exposición de Motivos y en la documentación aneja al Anteproyecto).
2. De la documentación que acompaña al Anteproyecto, se han de reseñar los extremos siguientes:
 - La Memoria Económica se limita a un solo aspecto, como es el de la merma de ingresos derivada de la supresión de la tasa por la licencia comercial específica. Cabe suponer, sin embargo, que la incidencia económica y presupuestaria de la nueva ley alcanza a otras y más variadas cuestiones (por ejemplo, medidas de fomento previstas en la Ley).
 - El informe del Gabinete Jurídico se remite a un documento anterior que no se acompaña, por lo que hemos de reiterar la indicación, formulada en dictámenes ocasiones anteriores, de que la documentación remitida para la elaboración del dictamen sea lo más completa posible.
 - El informe de la Secretaría General va referido a una versión anterior del Anteproyecto, por lo que se aprecian discordancias en las remisiones al texto normativo que en el mismo se efectúan.
 - Se echa en falta un mayor desarrollo del informe de Impacto de Género, en particular teniendo en cuenta la importancia de la actividad laboral de las mujeres en el sector del comercio.
 - Se valora positivamente que se hayan recabado informes de otros sectores afectados, en particular, del Consejo de Comercio.
 - Se considera conveniente que se mantenga el Registro de Comerciantes Ambulantes, por

razones de seguridad y salud pública (admitidas en la norma comunitaria a trasponer como base para fundar excepciones a la regla general de eliminación de requisitos administrativos). Para compatibilizar este requisito con las determinaciones de la Directiva, se propone que sean los Ayuntamientos que han de tramitar la autorización los que cursen directamente a la Administración autonómica los datos necesarios para la llevanza del Registro. Por otro lado, cabría también considerar la posibilidad de un sistema que permitiera a la Consejería competente viabilizar las solicitudes que un solo comerciante ambulante quisiera cursar para varios municipios, a efectos únicamente de agilización de trámites y sin perjuicio de las competencias de las entidades locales.

3. Por razones análogas a las expuestas en el apartado anterior, no es tampoco evidente la razón de la supresión del Registro de empresas de venta a distancia (y consiguientemente, de las dedicadas al comercio electrónico, que se consideran en la Ley una modalidad de éstas). Sobre esta materia, y al margen de la indicación anterior:
 - Deberá regularse con mayor detalle el derecho de desistimiento, comprendiéndose la información al consumidor sobre la existencia de tal derecho en toda oferta de venta – también las realizadas por medios electrónicos-, reseñándose el coste de la devolución y si es de cargo del consumidor.
 - Deberá comprenderse en la oferta el coste total a satisfacer por el consumidor, diferenciando el precio de venta de los impuestos aplicables, y, en su caso, los gastos de envío, las modalidades y gastos del pago y del aplazamiento o fraccionamiento del pago, así como el plazo de validez de la oferta.
 - De mantenerse la supresión del Registro de empresas de venta a distancia, deberá eliminarse la mención del mismo en el apartado 4, a) del vigente artículo 12.
4. A diferencia de los dos casos anteriores, no es evidente la razón –es decir, los motivos de interés general que concurren en este caso y no en los anteriores- por los que se mantiene el registro de franquiciadores. En cualquier caso, será precisa la modificación del Decreto 203/2000, de 26 de septiembre, por el que se crea el registro de franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
5. En relación con las ventas promocionales, en términos generales, se considera adecuada la regulación que se lleva a cabo en el Anteproyecto –incluida la desaparición de la promoción limitada en número y su inclusión dentro de la venta a precio reducido. No parece, sin embargo, suficientemente clara la definición de “precio anterior al existente” del artículo 19.2, por lo que se aconseja remitirse a la normativa estatal (art. 21.1 L. 7/1996, cit.). Asimismo, procederá reconsiderar algunos elementos de la definición de venta en rebajas (“eminente”, “de campaña” u “oferta habitual de venta”, como se expresa en el cuerpo de este dictamen); y por último, se recomienda sea sustituida la indicación contenida en el artículo 20.4, de tal forma que los periodos de la venta en rebajas no se determinen “oído” el Consejo de Comercio, sino “a propuesta” de dicho órgano.
6. Se valora positivamente por este Consejo Económico y Social que se mantenga en ocho el número de domingos y festivos en que hábiles para el ejercicio de la actividad comercial. No obstante, se recomienda que se adelante la fecha de su determinación –en mayor medida, incluso, de cómo lo hace la nueva redacción- y que se reforme la redacción del artículo 30.2, de tal forma que conste que está limitado a el número de domingos y festivos aperturables a determinar por la Consejería, dejando de esta forma margen para que las Corporaciones

Locales fijen los dos restantes; finalmente, procederá incluir un apartado que incorpore en el caso de se produjeran tres festivos consecutivos, la preceptividad de la apertura en uno de ellos.

7. Procedería que se explicitasen las razones por las que se modifica la regulación anterior en cuanto al límite para que un centro comercial sea considerado “gran superficie”, que pasa a ser el más alto de los comprendidos en la ley estatal (2.500 m²).
8. Reconociendo la complejidad de la cuestión referente a la segunda licencia –dado que desaparece ésta como requisito previo, pero se establece un informe comercial vinculante de la Consejería competente, que es jurídica y administrativamente indistinguible de aquél- se considera conveniente que se perfilen de manera más precisa algunos aspectos de la nueva regulación:
 - Los criterios sobre los que se evacuará el informe comercial de la Consejería: en este sentido, se reputa conveniente una remisión a la literalidad de la Directiva (art. 4, ap. 8).
 - Clarificación del procedimiento administrativo, singularmente en relación a los plazos.
9. No se considera que existan razones bastantes para la supresión de los planes de ordenación de equipamientos comerciales (arts. 39 a 41 de la Ley reformada), que se entiende podrían ahora prestar una utilidad adicional a la administración autonómica para el ejercicio de sus competencias en relación con el informe comercial vinculante.
10. El Consejo de Comercio se ha de configurar explícitamente en la Ley como un órgano de participación y asesoramiento de la Consejería competente. Esta consideración comporta –en la consideración de este CES- un reconsideración de su composición, y en tal sentido, se propone en este dictamen una nueva redacción al artículo 44.1.
11. Finalmente, se incorporan al presente dictamen una serie de indicaciones en relación con el régimen de infracciones y sanciones: en unos casos, se ha estimado que es precisa una delimitación más exacta de alguno de sus aspectos, y en otros casos, se hacen recomendaciones concretas que entendemos pueden redundar en beneficio de la seguridad jurídica y de la efectividad del sistema. A tales recomendaciones ahora nos remitimos.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 15 de diciembre aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley3/2002, de 9 de Mayo, de Comercio de la Comunidad autónoma de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura