



ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY 7/1996, DE 15 DE ENERO, DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA Y OTRAS NORMAS COMPLEMENTARIAS.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista estableció un marco legal de mínimos en el sector de la distribución y se dictó teniendo muy presente el reto que supone el constante proceso de modernización de la economía y la necesidad de que la regulación en este ámbito se adecue a la realidad de los mercados.

Los nuevos imperativos derivados de la creciente construcción del mercado interior hacen preciso modificar la legislación estatal en materia de ordenación del comercio minorista para adaptarla a la nueva normativa comunitaria.

La Ley .../2008, de..., sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, transpone 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, que impone a los Estados miembros la obligación de eliminar todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios que se contemplan en los artículos 43 y 49 del Tratado CE respectivamente.

Esta norma comunitaria supone un hito esencial en el proceso de construcción del mercado interior de servicios y su transposición conduce a la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, para adecuar su contenido a las exigencias de supresión de trámites innecesarios y de simplificación de procedimientos administrativos en el otorgamiento de las autorizaciones pertinentes en materia de comercio.

Esta ley modifica la regulación comercial minorista para adaptarla a las disposiciones de la Ley .../.... sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y dar así cumplimiento al derecho comunitario teniendo en cuenta el nuevo marco en el que se desarrolla la actividad de comercio al por menor, puesto que estamos ante una economía cada vez más globalizada y liberalizada en la que el mercado de referencia del comerciante es el europeo. El modelo comercial español se caracteriza por una elevada densidad comercial (establecimientos por habitante), característico de los países mediterráneos y de una determinada forma de estructurar los núcleos urbanos en torno al comercio. La modificación legislativa que se propone persigue, sin perder estos valores, incrementar el valor que genera la distribución comercial mediante la liberalización de la prestación de los servicios y la supresión de cargas para las empresas.

Asimismo, es preciso considerar a la hora de regular el comercio las nuevas demandas de los consumidores y los cambios en las pautas y hábitos de consumo de la población, fruto de un nuevo modelo sociocultural.



La nueva regulación se inspira en el principio de libertad de empresa y tiene por finalidad facilitar el libre establecimiento de servicios de distribución comercial y su ejercicio, a través de los diferentes formatos comerciales, garantizando que las necesidades de los consumidores sean satisfechas adecuadamente. El pequeño y mediano comercio junto con los grandes establecimientos comerciales han de desarrollarse en régimen de libre competencia para que este sector mantenga su papel fundamental como motor económico en un contexto de continuos cambios provocados por los avances tecnológicos, la mayor movilidad ciudadana y el deterioro del medioambiente, entre otros factores.

Asimismo, la ordenación comercial toma como punto de partida la necesidad de que en el ámbito de la distribución se respete y garantice la libre competencia entre los distintos operadores comerciales en el contexto de una economía de mercado.

Las modificaciones que introduce la ley giran en torno a dos cuestiones fundamentales.

En primer lugar, con el fin de adaptar la regulación del sector a la Ley ...2008, de..., sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que transpone la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, se modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero, en materia de establecimientos comerciales.

Con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización. No obstante, de acuerdo con lo establecido por 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, las autoridades competentes podrán establecer un régimen de autorización administrativa para la instalación de establecimientos comerciales que deberá justificarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Además, las Comunidades Autónomas deberán identificar en sus respectivas regulaciones, de forma objetiva y previsible, las razones que motivan el establecimiento de estos regímenes y el impacto estimado de los mismos. Los requisitos que se establezcan para el otorgamiento de estas autorizaciones habrán de atender conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como son la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico artístico.

A la hora de someter a autorización administrativa la instalación de establecimientos comerciales, deben tomarse en consideración los estudios de la doctrina científica, según la cual podría generar impacto ambiental y territorial la instalación y apertura de establecimientos comerciales a partir de los 2.500 metros cuadrados de superficie comercial. En este sentido y teniendo en cuenta la información técnica disponible sobre el impacto urbanístico y medioambiental de los distintos tipos de establecimientos comerciales, se considera que, aunque en general no resulte justificado el ejercicio de la potestad autorizatoria, la Ley debe prever que, una vez garantizado el principio de proporcionalidad y el cumplimiento de otros criterios de buena regulación, puedan establecerse regímenes de autorización para establecimientos comerciales.

Puesto que en ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, se suprimen los criterios económicos de otorgamiento de la autorización, entre otros aquellos que supeditan la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, o 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 establecidos por la autoridad competente. También se prohíbe la intervención de competidores en los órganos encargados de informar sobre la instalación de establecimientos.

En cuanto a la regulación del procedimiento de autorización, que integrará todos los trámites administrativos para la instalación de establecimientos comerciales, se remite a la normativa de las Comunidades Autónomas, como administraciones públicas competentes. En todo caso, las autorizaciones se concederán por tiempo indefinido, y se referirán únicamente a las condiciones del establecimiento físico, de acuerdo con las exigencias de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006. Además, los criterios que en su caso se establezcan para la concesión de la autorización deberán ser claros e inequívocos, predecibles, transparentes, accesibles y hechos públicos con antelación, tal y como exige la Ley/2008, de....., sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y su otorgamiento



se realizará por silencio positivo a falta de resolución administrativa expresa como medida de racionalización del procedimiento administrativo

Se simplifica y actualiza la regulación de los Registros de Ventas a Distancia y Franquiciadores que existen con carácter informativo en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio como medidas de política administrativa correspondientes a la disciplina de mercado y dirigidos a la protección del consumidor, tal y como declaró la sentencia 124/2003, de 19 de junio, del Tribunal Constitucional. Se sustituye la inscripción en dichos registros por una obligación de comunicación a posteriori de la actividad que se realiza.

Asimismo, se suprime el Registro Especial de Entidades y Centrales de Distribución de Productos Alimenticios Perecederos, creado por el Decreto-Ley 13/1975, de 17 de noviembre, de Ordenación Económica. Esta medida obedece al mandato de simplificación administrativa contenido en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, toda vez que la materia regulada, alimentos perecederos, está sujeta a la estricta ordenación comunitaria en materia de productos alimenticios y las competencias en la materia están asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, con los correspondiente desarrollos normativos, y considerando asimismo el que, sobre la materia de inspección y control de los productos alimenticios tienen competencias plenas las Comunidades Autónomas, quienes en su caso han desarrollado el mencionado Registro.

Con el fin de eliminar toda autorización innecesaria que suponga una traba injustificada a la libertad de establecimiento, se suprime la autorización previa para ejercer la actividad de venta automática que otorgaban las autoridades competentes en materia de comercio. Se mantiene la referencia a la homologación y control industrial, relativos al modelo de máquina y que es competencia de la Comunidad Autónoma.

En lo relativo al ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, se introducen las especialidades que a la luz de la Directiva de Servicios deben tener las autorizaciones municipales.

En segundo término, se modifica la regulación contenida en la Ley 7/1996, de 15 de enero, en materia de infracciones y sanciones. La competencia en materia de inspección y sanción corresponde a las Comunidades Autónomas y la ley parte del pleno respeto a las competencias autonómicas en esta materia. El objetivo de esta nueva regulación es adecuar la cuantía de las sanciones a la realidad económica del momento e introducir un nuevo criterio, relativo a la capacidad o solvencia económica de la empresa, que, junto con los ya contemplados en la ley, ayude a una graduación de las sanciones que tenga en cuenta las características de la empresa infractora a efectos de la repercusión de la infracción cometida en el sector de la distribución comercial, de modo que las sanciones produzcan efectivamente el efecto disuasorio y represivo que persiguen.

Por último, la disposición adicional establece que las Administraciones Públicas competentes que incumplan lo dispuesto en esta ley, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieren derivado.

Esta ley se dicta teniendo en cuenta que el comercio interior es una materia que ha sido asumida como competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y desde el pleno respeto al sistema constitucional de reparto competencial.

Artículo único. *Modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero de 1996, de Ordenación del Comercio Minorista.*



La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, queda modificada como sigue:

Uno. El artículo 2 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 2. Establecimientos comerciales.

1. 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 individual o en un espacio colectivo, e independientemente de que se realice de forma continuada o en días o en temporadas determinadas.

2. Quedan incluidos en la definición anterior 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.

Dos. El artículo 6 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 6. *Instalación de establecimientos*.

1. Con carácter general, la instalación de establecimientos no estará sujeta a régimen de autorización comercial.

2. No obstante lo anterior, la instalación de establecimientos comerciales podrá quedar sometida a una autorización que se concederá por tiempo indefinido cuando, una vez aplicado el juicio de proporcionalidad, de manera clara e inequívoca concurren razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, de acuerdo con lo que se establece en el siguiente apartado y así se motive suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

En ningún caso constituyen razones imperiosas de interés general válidas para la imposición de un régimen de autorización las razones de índole económica, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4º de este artículo.

3. Los requisitos que se establezcan para la instalación de establecimientos atenderán conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como la protección del medioambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico.

En todo caso los requisitos, y en su caso los criterios de concesión de la autorización, deberán ser no discriminatorios, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles.

4. En ningún caso, podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, entre otros, aquellos 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 establecidos por la Autoridad competente. Asimismo se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que en su caso se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

Adicionalmente, la instalación de establecimientos no podrá supeditarse a los requisitos contemplados en los artículos 10 y 11.1 de la Ley.../...sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



5. “En todo caso corresponde a las Comunidades Autónomas regular el procedimiento de autorización para la instalación de establecimientos a que se refiere el apartado dos de este artículo, y determinar la autoridad autonómica o local competente para resolver las solicitudes de autorización. Dicho procedimiento integrará todos los trámites administrativos necesarios para la instalación de establecimientos comerciales. Sin perjuicio de la regulación que al respecto aprueben las Comunidades Autónomas, las solicitudes presentadas deberán resolverse en un plazo máximo de tres meses, y como efecto de la falta de resolución expresa, se establecerá el silencio positivo. Las autorizaciones son libremente transmisibles por su titular. No obstante, la transmisión deberá ser comunicada a la administración concedente a los solos efectos de su conocimiento”.

Tres. El apartado 2 del artículo 38 queda redactado como sigue:

“2. Las empresas de ventas a distancia que difundan sus ofertas por medios que abarquen el territorio de más de una Comunidad Autónoma lo comunicarán en el plazo de tres meses al Registro de ventas a distancia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 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.

Las empresas no establecidas en España que practiquen ventas a distancia en territorio español lo comunicarán directamente en el plazo de tres meses, a efectos informativos, al Registro de ventas a distancia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio informará a las Comunidades Autónomas de las empresas de ventas a distancia registradas.

Del mismo modo, las Comunidades Autónomas comunicarán al Registro de ventas a distancia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio las modificaciones que se produzcan en el registro autonómico correspondiente”.

Cuatro. El artículo 49 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 49. Concepto.

1. Es venta automática la forma de distribución detallista, en la cual se pone a disposición del consumidor el producto o servicio para que éste lo adquiera mediante el accionamiento de cualquier tipo de mecanismo y previo pago de su importe.

2. Los distintos modelos de máquinas para la venta automática deberán ser objeto de previa homologación por la correspondiente Comunidad Autónoma.

Cinco. El artículo 50 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 50. Advertencias obligatorias.

En todas las máquinas de venta deberá figurar con claridad cuál es el producto que expenden, su precio, tipo de monedas que admiten, instrucciones para la obtención del producto deseado, datos de



homologación del aparato según modelo de máquina, identidad del oferente y número de inscripción en el correspondiente Registro, así como una dirección y teléfono donde se atenderán las reclamaciones.”

Seis. El artículo 54 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 54. Autorización.

Corresponderá a los Ayuntamientos otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales, de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente.

No obstante lo anterior, y puesto que el número de autorizaciones disponibles es limitado debido a la escasez de suelo público habilitado a tal efecto, la duración de las mismas no podrá ser por tiempo indefinido, debiendo permitir, en todo caso, la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos.

El procedimiento para la selección entre los posibles candidatos habrá de garantizar la transparencia y la imparcialidad y, en concreto, la publicidad adecuada del inicio, desarrollo y fin del proceso.”

Siete. El apartado 2 del artículo 62 queda redactado como sigue:

“ 2.Las personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar en España la actividad de franquiciadores a que se refiere el apartado anterior, deberán comunicarlo en el plazo de tres meses al Registro de Franquiciadores del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio cuando vayan a ejercer su actividad en el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, en su caso, al Registro que pueda establecer la Administración autonómica competente”.

Ocho. Los apartados a) y r) del artículo 65.1 quedan redactados del siguiente modo:

“a) Ejercer una actividad comercial sin previa autorización en el caso de que ésta fuera preceptiva, o sin haber realizado la comunicación en plazo al Registro de ventas a distancia, o no realizar las comunicaciones o notificaciones a la administración comercial exigidas por la normativa vigente.

r) El incumplimiento por parte de quienes otorguen el contrato de franquicia de la obligación de comunicación del inicio de actividad al Registro de Franquiciadores en el plazo a que se refiere el artículo 62.2, así como la falta de actualización de los datos que con carácter anual deben realizar.”

Nueve. Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 68 quedan redactados del siguiente modo:

“1. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 300.001 euros hasta 1.000.000 euros.

2. Las infracciones graves se sancionarán con multa de 60.001 euros a 300.000 euros.



3. Las infracciones leves se sancionarán con multa de hasta 60.000 euros”.

Diez. El artículo 69 queda redactado como sigue:

“Artículo 69. Graduación.

Las sanciones se graduarán especialmente en función del volumen de la facturación a la que afecte, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, plazo de tiempo durante el que se haya venido cometiendo la infracción, reincidencia y capacidad o solvencia económica de la empresa.”

Disposición adicional única. *Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento.*

Las Administraciones Públicas competentes que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba.

La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogados los artículos 7, 49.3 y 69.2 y la disposición final única de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y el segundo párrafo del artículo 17.1 y el artículo 17.2 del Decreto-Ley 13/1975, de 17 de noviembre, de ordenación económica y por el que se aprueba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales.

Disposición final primera. *Título competencial.*

La nueva redacción de los artículos 2, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 38.2, 62.2 y 65.1 r) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, que se establece en los apartados uno, dos, tres, siete y ocho del artículo único de esta ley, se ampara en lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La nueva redacción del artículo 49.1, 49.2 y del artículo 50 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, que se establece en el apartado cuatro y cinco del artículo único de esta ley, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil.

La nueva redacción del artículo 54 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, que se establece en el apartado seis del artículo único de esta ley, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de



la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

La nueva redacción del artículo 69.1 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, que establece el apartado diez del artículo único de esta ley se ampara en lo dispuesto en las reglas 1ª y 18ª del artículo 149.1 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la legislación básica sobre contratos”.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dado en

ELÉVESE AL CONSEJO DE MINISTROS,

EL MINISTRO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO,

Miguel Sebastián Gascón