



INFORME DE NECESSITAT, OPORTUNITAT I SOBRE ELS PRINCIPIS DE BONA REGULACIÓ, LA COMPETÈNCIA I LA UNITAT DE MERCAT, DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI, DE LA GENERALITAT, DE COMERÇ SOSTENIBLE

Per resolució de l'Honorable conseller d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, de 26 de juliol de 2019, es va encomanar a la Direcció General de Comerç, Artesania i Consum, l'elaboració d'un avantprojecte de llei de Comerç Sostenible, atenent el que disposa l'article 39 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat; en l'article 28.c) de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i les facultats atribuïdes per l'article 4 del Decret 104/2017, de 21 de juliol, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament Orgànic i Funcional de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, així com l'article 49.1.35a de la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de Reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç interior i defensa de les persones consumidores i usuàries, sense perjudici de la política general de preus.

Antecedents

La Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de Comerç de la Comunitat Valenciana, ha estat modificada en onze ocasions, sent les últimes quatre la Llei 21/2017, de 28 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat; el Decret Llei 8/2017, de 29 de desembre, del Consell, de modificació de la Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de comerç de la Comunitat Valenciana, en matèria de promoció de fires comercials oficials com a servei d'interès general autonòmic; la Llei 3/2018, de 16 de febrer, per la qual es modifiquen els articles 17, 18 i 22, i la disposició transitòria quarta de la Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de comerç de la Comunitat Valenciana; i la Llei 9/2019, de 23 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat.

Davant aquesta realitat, les Corts van decidir encomanar al Consell la redacció i aprovació d'un decret legislatiu amb un text refós únic en què es regularitzaren, aclariren i harmonitzaren les normes amb rang legal vigents en l'àmbit autonòmic valencià en matèria de comerç (disposició final primera de la Llei 21/2017, de 28 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat), però aquesta tramitació va esdevindre fallida, a causa de la celebració d'una negociació amb l'Estat en el marc de la Comissió Bilateral de Cooperació, que va motivar que el dictamen del Consell Jurídic Consultiu arribara després del termini d'un any que havien concedit les Corts, i com a conseqüència l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat (DOGV 05.12.2018), pendent de traslladar a la Llei 3/2011, s'introdueix per la Llei 9/2019, de 23 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat.

Oportunitat de la norma que es tramita

L'avantprojecte que ara es posa en marxa respon a la necessitat de regularitzar, aclarir i harmonitzar les normes amb rang legal vigents en l'àmbit autonòmic valencià en matèria de comerç, alhora que actualitzar conceptes i introduir nous instruments legals per a un desenvolupament sostenible, tant des del punt de vista social, com econòmic i mediambiental, del comerç, perquè l'adopció de mesures d'ordre tècnic i la introducció de noves regulacions requereixen de regulació amb força de llei.



Cal, també, que la norma es redacte sota la consigna de la sostenibilitat. El comerç ha de ser sostenible com a activitat empresarial, com a creadora d'ocupació permanent i estable, i ha d'assegurar a la població un subministrament segur, accessible i arrelat al territori.

L'aspecte sostenible del comerç ja consta en l'article 96 de la llei de l'any 2011, quan s'estableix que la Generalitat ha de promoure «el comportament socialment responsable de les empreses que contribuïska al desenrotllament sostenible, orientant l'activitat comercial amb actuacions de foment capaç de conciliar el creixement econòmic i la competitivitat, amb la protecció del medi ambient i els valors i demandes socials». I com diu l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (Directriu 91), el model de creixement de sòl per a activitats econòmiques, industrials i terciàries ha d'orientar els municipis cap a la consecució d'unes pautes d'ocupació racional i sostenible del sòl.

Respecte de les novetats que cal introduir, és important que el nou text actualitze la norma sobre l'ordenació territorial del comerç, atenent al que s'ha posat de manifest en el procés d'elaboració i aprovació del Pla d'Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA).

L'ordenació territorial del comerç, per coherència, també ha de participar del criteri de la sostenibilitat, en tant que genera impactes sobre el territori que necessiten d'estudis de paisatge imprescindibles en l'ordenació territorial per a protegir els valors i béns mediambientals del territori, ja que si es permeten usos comercials del sòl, en uns casos, en localitzacions allunyades dels nuclis de població o sense accés a mitjans de transport col·lectiu, es trenquen els criteris i valors de la ciutat compacta, alterant i convertint les excepcions als valors del comerç de proximitat en una regla general, o com en altres casos, si es permeten usos comercials del sòl, en localitzacions sensibles, per risc d'inundacions o de protecció del litoral, ens trobem davant béns finits, únics, irrepetibles i irrecuperables, com han posat de manifest les inclemències meteorològiques, cada vegada més repetitives i virulentes.

D'altra banda els impactes de l'ús comercial sobre el territori no s'esgoten amb l'examen de la seua compatibilitat respecte dels valors mediambientals esmentats en els exemples anteriors de localitzacions sensibles des del punt de vista de les infraestructures viàries de transport, o de protecció del litoral, sinó que per localitzacions sensibles també cal considerar les vies pecuàries, les infraestructures hídriques, viàries, ferroviàries, el sòl forestal, la protecció de béns culturals, la suficiència de recursos hídrics, la protecció de zones naturals protegides o amb interès paisatgístic.

Igualment, nous instruments per a l'ordenació de les zones comercials i la participació de les empreses i comerços en la seua governança estan sent reclamats pels operadors del sector des de fa anys. Així, cal introduir en la nova legislació noves formes de gestió comercial i dels seus espais. En aquest sentit, els anomenats *Business Improvement Districts* (BID), o àrees de promoció econòmica urbana (APEU), en vigor en alguns països europeus, han ajudat a millorar sinergies entre els diferents formats comercials i a donar nova vida comercial als espais urbans consolidats, la qual cosa coincideix, a més, amb els objectius del PATSECOVA.

En ocasió de l'aprovació de la Llei 14/2018, de 5 de juny, de la Generalitat, de gestió, modernització i promoció de les àrees industrials de la Comunitat Valenciana, el Ministeri d'Indústria Comerç i Turisme ha représ les conclusions i recomanacions realitzades pel grup d'experts, creat l'any 2010, en el marc del Programa de dinamització comercial urbana i creació de gerències de centres urbans comercials (2010-2011) promogut per l'extinta D.G. de Comerç Interior del Ministeri d'Economia i Competitivitat (MINECO) i per l'extint Consell Superior de Cambres de Comerç i convida a les comunitats autònomes, amb competències en matèria de comerç interior, a introduir la figura de les àrees de prestacions econòmiques recordant que alguns aspectes de la seua configuració exigeix rang de llei.

Adequació als principis de bona regulació

L'avantprojecte de llei compleix amb els principis de bona regulació de l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques:



1. Principi de necessitat

L'avantprojecte respon a la necessitat de regularitzar, aclarir i harmonitzar les normes amb rang legal vigents en l'àmbit autonòmic valencià en matèria de comerç, alhora que actualitzar conceptes i introduir nous instruments legals per a un desenvolupament sostenible del comerç, tant des del punt de vista social, com a econòmic i mediambiental, i per això resulta necessari que la norma es redacte sota la consigna de la sostenibilitat.

S'ha reestructurat el Títol I, Disposicions generals, afegint parts de l'actual Títol II que eren normes generals.

En el Títol II, Horaris comercials, s'incorporen totes les novetats en matèria d'horaris comercials derivats de les modificacions dels últims anys, i dels acords del anomenat Pacte de la Llonja, i de l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat (DOGV 05.12.2018).

S'han introduït canvis profunds en la redacció del Títol III, Comerç i Territori, per a actualitzar la norma sobre l'ordenació territorial del comerç, atenent al que s'ha posat de manifest en el procés d'elaboració i aprovació del Pla d'Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA).

Com que la definició de sòl per a activitats econòmiques haurà de compatibilitzar la màxima eficiència de les activitats econòmiques amb el respecte als valors, ambientals, culturals i paisatgístics del territori, amb caràcter general, la instal·lació d'establiments comercials no està subjecta al règim d'autorització comercial. Només ho està quan puguen generar impactes territorials.

No necessiten cap tipus d'autorització, ni per a la seua implantació ni per a l'ampliació o modificació substancial, quan els establiments comercials de menys de 5000 metres quadrats estiguen en un dels Municipis que componen el Sistema Nodal de Referència Comercial, que es podria ampliar als municipis que componen les Àrees urbanes integrades de les capçaleres i sots-capçaleres del Sistema Nodal de Referència Comercial. Tampoc necessiten cap tipus d'autorització els establiments ubicats en una àrea estratègica de nova centralitat o d'oportunitat comercial. Tot això, sempre que no estiguen en una localització sensible.

Per a la resta de supòsits, la llei estableix diversos tipus d'establiments que necessiten de l'autorització d'impacte territorial per la grandària del establiment o per la seua ubicació.

Finalment s'introdueixen noves formes de gestió comercial anomenades àrees de promoció econòmica urbana (APEU), que responen a manifestacions de les relacions entre el Títol III, Comerç i Territori, i el Títol VI, Governança, en tant que nous instruments de la llei, per a l'ordenació de les zones comercials i la participació de les empreses i comerços en la seua governança, s'ha introduït tota una secció nova en el Capítol IV del Títol III, Comerç i Territori, amb la regulació bàsica dels APEU, que haurà de ser complementada reglamentàriament.

S'han reestructurat els Títols IV, Vendes fora d'establiment comercial (Venda no sedentària i Altres tipus de venda fora d'establiment comercial), i el Títol V, corresponent a les Vendes promocionals (Vendes en rebaixes, Vendes amb descompte, Vendes amb obsequi, Vendes en liquidació, Oferta de venda directa), per tal de no duplicar normes estatals bàsiques, que poden quedar (i en la pràctica han quedat) desfasades pel canvi de la legislació estatal.

En el Títol VII, Règim d'infraccions i sancions, el text s'ha harmonitzat amb els criteris i previsions establides al Decret Legislatiu 1/2019, del Consell, de 13 de desembre, d'aprovació del text refós de la Llei de l'Estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana, i a la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista.

Respecte de les disposicions addicionals, en la primera es mantenen les competències municipals per a sancionar restriccions en matèria d'horaris comercials quan l'infracció és conseqüència de l'incumpliment de la declaració de zones acústicament saturades, en la segona s'indiquen les normes relatives a la protecció de les persones consumidores, per a evitar reproduir regulacions relatives a la protecció de les persones consumidores contingudes en altres Lleis, que puguen quedar desfasades pel canvi de la legislació específica, en la tercera s'estableix l'obligatorietat de



demanar informe preceptiu a la conselleria competent en matèria de coordinació de les fires comercials quan les entitats firals de la Comunitat Valenciana siguen beneficiàries d'ajudes o subjectes d'alguna regulació establida per departaments de la Generalitat, i finalment la quarta preveu les remissions normatives.

2. Principi d'eficàcia

L'article 49.1.35a de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atorga a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç interior, sense perjudi de la política general de preus, lliure circulació de béns, la legislació sobre la defensa de la competència i la legislació de l'Estat.

D'acord amb eixa competència, l'avantprojecte de Llei de Comerç Sostenible estableix un marc normatiu en la matèria.

L'article 137 de la Constitució Espanyola estableix que els municipis gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, i per tant el Capítol II del Títol VI 'Descentralització administrativa i funcional' garantix als ens locals el dret a intervindre en la planificació comercial del seu territori, d'acord amb els principis de descentralització i màxima proximitat de gestió administrativa a la ciutadania, mitjançant la posada en marxa de mecanismes i actuacions que impulsen la modernització i ordenació del comerç local i contribuïsqen a millorar la qualitat dels serveis.

Manifestacions d'aquesta 'Descentralització administrativa i funcional' poden trobar-se, en altres títols de la llei, com la proposta dels Ajuntaments per a la determinació de les zones de gran afluència turística per al seu respectiu àmbit territorial, les competències dels municipis per a la determinació de diumenges i festius en què els establiments comercials poden obrir al públic, o les competències en matèria urbanística que es troben en el Títol III respecte de la regulació del comerç i territori, o les competències sancionadores respecte de les zones declarades acústicament saturades.

La norma regula, entre altres aspectes, els principis i condicions generals de l'exercici de l'activitat comercial, les relacions entre el comerç i el territori, la denominada governança, així com el règim d'infraccions i sancions, tenint present que el comerç interior és competència exclusiva de la Comunitat Valenciana, i que el marc normatiu estatal en matèria de comerç interior és un marc normatiu de caràcter transversal, que es limita a establir principis generals i requisits mínims per al correcte desenvolupament de l'activitat comercial en tot el territori espanyol, la regulació del qual es troba emparada en diversos títols competencials com la legislació mercantil i legislació civil, ambdós competència exclusiva de l'Estat i, molt especialment, en la competència que aquest té per a dictar les bases i per a coordinar la planificació general de l'activitat econòmica en virtut de l'article 149.1.13 de la Constitució.

L'avantprojecte de llei pretén promoure una regulació sostenible del comerç com a activitat empresarial que, a més de crear ocupació permanent i estable, assegure a la població un subministrament segur, accessible i arrelat al territori, per la qual cosa en les relacions entre el comerç i el territori es fa necessària la participació de les administracions autonòmica i local, i reforçar la participació d'altres agents del sistema, com les empreses i comerços en la seua governança mitjançant la introducció en la llei de nous instruments per a l'ordenació de les zones comercials, sota la figura de noves formes de gestió comercial i dels seus espais, com les àrees de promoció econòmica urbana (APEU).

Per això, aquesta llei, pretén ser un instrument de coordinació i col·laboració eficaç per als objectius d'ordenació, sostenibilitat i de promoció del comerç.

3. Principi d'eficiència

El projecte normatiu és l'instrument més adequat per a la consecució dels objectius de la política de comerç interior autonòmica: en tractar-se d'una norma de rang legal, permet una regulació integral en tots els àmbits d'actuació, matèries que només poden instrumentar-se a través del corresponent avantprojecte de llei, incloent el desenvolupament de:



- Criteris d'ordenació de l'estructura comercial del territori, que enfortisquen la vinculació i permanència de la població en els municipis, la reducció de desplaçaments, la consolidació i creixement del comerç de proximitat, com a base d'assentament de la població i com a mesura correctora del fenomen de despoblació dels centres comercials i els nuclis rurals,
- L'adopció de mesures de foment, i
- La imposició del règim sancionador per al cas d'incompliments.

4. Principi de proporcionalitat

Aquest avantprojecte constitueix el mitjà necessari i suficient per a garantir el compliment del nivell del repartiment competencial entre Estat i la Comunitat Valenciana, l'ordenació del comerç interior i la protecció del medi ambient, mitjançant la potenciació i promoció d'un ús racional i sostenible de l'ordenació del comerç que elimine o reduïsca el seu impacte sobre el territori, però també d'un canvi en els hàbits i usos del comerç que afavorisquen entre la població una millora de la salut individual i col·lectiva, i la revitalització de les ciutats i pobles.

La introducció de la figura de les denominades àrees de promoció econòmica urbana (APEU) era reclamada per diversos agents del sector i fins i tot compta amb el suport de la Secretaria d'Estat de Comerç del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme, que mitjançant nota, de 22 de gener de 2019, dirigida a totes les comunitats autònomes va remetre una proposta normativa del model *Business Improvement Districts* (BID).

La regulació de la norma de les denominades àrees de promoció econòmica urbana (APEU) té un contingut coercitiu imprescindible i proporcionat, ja que conforme estableix la Sentència del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de maig, en relació als clubs i federacions esportives, o la Sentència del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrer, sobre les organitzacions professionals, aquest tipus de corporacions privades de configuració legal, a les quals es confereix l'exercici de funcions públiques de caràcter administratiu relatives a un àmbit de la vida social, serien associacions diferents de les previstes en l'article 22 de la Constitució.

Aquesta justificació constitucional de l'adscripció obligatòria s'ha d'interpretar tenint en compte que aquestes entitats no són creades automàticament per la llei, sinó que només poden ser creades a iniciativa i per aprovació majoritària de les persones titulars de drets de possessió de locals comercials directament afectades, amb uns objectius col·lectius molt concrets, i amb una duració temporal. A més, la pertinença obligatòria a aquestes corporacions formades per les persones titulars que comparteixen un mateix àmbit territorial no impossibilita de cap manera el paral·lel i lliure exercici del dret d'associació per part dels seus membres, creant associacions o pertanyent a les ja existents.

5. Lliure competència i unitat de mercat

L'avantprojecte de Llei de Comerç Sostenible regula aspectes relacionats amb els horaris comercials, l'ordenació territorial i urbanística del comerç, determinats tipus de vendes promocionals i fora dels establiments, la governança i el règim d'infraccions i sancions, aspectes que en general segons el considerant 9 de la Directiva 2006/123/CE del Parlament europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior, en aquest tipus de normes no regulen específicament o no afecten específicament l'activitat del servei, però han de ser respectades pels prestadors en l'exercici de la seua activitat econòmica igual que pels particulars en la seua capacitat privada, i per tant com que l'avantprojecte de Llei de Comerç Sostenible no estableix requisits per a l'accés a una activitat de serveis o al seu exercici no s'aplica la Directiva 2006/123/CE.

Però no obstant, com en la concreció de la ordenació dels horaris comercials, de les relacions entre comerç i territori o del règim sancionador es valoren raons imperioses d'interés general, aquestes raons han estat fonamentades des dels principis de necessitat, proporcionalitat i de no discriminació.



La regulació dels horaris comercials es realitza en execució de la competència de comerç interior atribuïda a la Generalitat Valenciana, i dins del marc bàsic establert per l'Estat en la Llei 1/2004 d'horaris comercials, i que com ha assenyalat el Tribunal Constitucional la regulació dels horaris comercials, en la seua faceta d'ordenació del comerç interior no constitueix part del denominat nucli del dret de llibertat d'empresa.

Respecte de les relacions entre comerç i territori, la norma tampoc introdueix elements que distorsionen la competència ni introdueix restriccions injustificades o desproporcionades, perquè el sistema d'autoritzacions d'establiments comercials amb impacte territorial es modifica a l'alça, respecte a la llei de l'any 2011, elevant el límit de 2.500 m² de superfície comercial fins als 5.000 m², sempre que el projecte se situe en municipis que componen les àrees urbanes integrades del sistema nodal de referència, o en àmbits declarats com a àrees estratègiques de nova centralitat o oportunitat comercial, i presumint, excepte informes o solucions en contra, com a projectes amb impacte territorial la resta de projectes que se situen fora d'aquestes zones o en localitzacions declarades sensibles.

Finalment, tampoc s'introdueixen càrregues administratives innecessàries o accessòries, doncs, en els casos en què la matèria no guarda relació amb la matèria de comerç interior, es realitza una remissió en bloc a la regulació que correspon dictar a l'Estat en virtut dels títols de competència exclusiva de l'Estat com la legislació mercantil, civil o competència deslleial. Igualment, en determinats casos de política de protecció de les persones consumidores es realitza una remissió a aquesta regulació sectorial, quan la mateixa guarda relació amb competències exclusives de l'Estat.

En conseqüència no existeixen alternatives a una regulació amb rang de llei per a la introducció de mesures d'ordre tècnic i de noves regulacions, doncs les solucions han de tindre aqueix rang i s'ha optat per la redacció d'un nou text complet.

València, la directora general de Comerç, Artesania i Consum,

Firmat per Rosa Ana Seguí Sanmateu el
04/03/2020 15:22:05

