



Informe sobre las observaciones de Abogacía sobre el Anteproyecto de la Ley de la Generalitat, de Comercio Sostenible

La Abogacía de la Generalitat, en fecha 18 de octubre de 2021, emitió informe sobre el Anteproyecto de la Ley de la Generalitat, de Comercio Sostenible.

El informe, de 51 páginas, no contiene ninguna consideración calificada como esencial.

No obstante, el informe señala, por un lado, aspectos procedimentales que se deben subsanar para dar cumplimiento a las diferentes disposiciones normativas vigentes en materia de tramitación de los proyectos legislativos.

Por otra parte, realiza diversas sugerencias y recomendaciones que merecen un análisis particular con el fin de determinar si procede la adaptación del texto legal en cada uno de esos apartados.

Consideraciones generales

Siguiendo el orden de exposición del citado informe, se hace especial hincapié en los siguientes argumentos:

El establecimiento de "periodos habituales" en que se podrán declarar las zonas de gran afluencia turística, podría no ser compatible con la normativa básica, en tanto en cuanto las limitaciones temporales y territoriales deben ser objeto en cada caso de la correspondiente justificación por parte del Ayuntamiento correspondiente, operando en otro caso por defecto la declaración para todo el municipio y todo el año.

La restricción de la propuesta municipal debe ser evaluada por la Comunidad Autónoma, para analizar si está suficientemente justificada, pues en caso contrario, la declaración de zona de gran afluencia turística lo será para la totalidad del municipio, y durante todo el año.

El establecimiento de una caducidad automática de las declaraciones por transcurso del tiempo podría considerarse contraria al régimen mínimo básico de regulación en materia de horarios comerciales dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden optar por grados superiores pero no inferiores de liberalización.

Por ello sería más acorde con el marco básico, el establecimiento de una prórroga automática por idénticos periodos siempre que quede acreditada para cada caso la persistencia de las causas que motivaron la declaración inicial. Este aspecto ha sido también recogido por el Anteproyecto que se informa.

Nada puede reprocharse a que sea un Reglamento la norma que determine las magnitudes a tener en cuenta para la acreditación de la existencia de las circunstancias que habilitan la declaración de una zona como de gran afluencia turística, si bien es claro que con la deslegalización de los criterios de acreditación, queda en manos del Reglamento, sin debate ni discusión parlamentaria, la configuración de unos criterios o de unas magnitudes que pueden introducir restricciones a la libertad de comercio.

El plazo máximo de vigencia aplicable a partir de la entrada en vigor de la norma, ni existe en la normativa básica, ni en la redacción actual de la norma, y la disposición transitoria aplica el plazo de manera retroactiva a las zonas ya



declaradas con anterioridad a la vigencia de la norma, bajo un régimen jurídico en el que el tal plazo no existía.

Nada se oponía a una prórroga tácita, pero sin establecer límite alguno, (siempre que obviamente se mantengan las condiciones que dieron origen a la declaración), en concordancia con la normativa básica del Estado.

Se incorpora el siguiente texto al artículo 15, punto 4: *Las solicitudes de los Ayuntamientos dirigidas a declarar una determinada área del municipio o unos periodos concretos, deberán acompañarse de la justificación de esas acotaciones territoriales y temporales.*

En cuanto al plazo de la vigencia de las zonas de gran afluencia turística, a que se refiere el artículo 15.6, se mantiene en siete años, pero conviene señalar que la prórroga es automática o tácita por idéntico periodo, sin que sea necesario que el Ayuntamiento acredite que no se hayan alterado las circunstancias que sirvieron de base para la declaración.

Este texto concuerda con el de la modificación de la vigente Ley 3/2011, que se hará efectiva cuando con la Ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 y en cuya redacción definitiva se han tenido en cuenta las consideraciones aportadas por las organizaciones empresariales sobre el carácter automático de la prórroga por idéntico periodo.

Observaciones al procedimiento

Según el informe de Abogacía:

Será necesario recabar el informe de la Subsecretaría del departamento correspondiente al órgano proponente, previsto en los artículo 42.3 y 69,2,d) de la Ley 5/1983.

No consta en el expediente el Informe a que hace referencia el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector público Instrumental y de subvenciones: Informe de Hacienda.

Sería conveniente recabarse el dictamen del Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana,

No consta ficha comparativa de los preceptos a modificar, suprimir o regular "ex novo", solicitado por esta Abogacía.

Deberá emitir dictamen preceptivo el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Se procederá a solicitar los informes citados tras realizar las adaptaciones a que se refiere el presente informe, excepto el informe a que se refiere el artículo 26.1 que ya fue emitido por la Dirección General de Presupuestos en sentido favorable, en fecha 28 de mayo e 2021 y se ha incorporado al expediente.

En cuanto a la ficha comparativa entre la vigente Ley 3/2011, de 23 de marzo de Comercio en la Comunitat Valenciana, y el texto del presente anteproyecto, obra en el expediente con anterioridad a la emisión del informe de Abogacía.



Observaciones al contenido

Exposición de motivos

No se cita la modificación operada por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

Se incorpora la referencia a esta modificación en la exposición de motivos.

Establece dicha parte expositiva que la presente Ley responde a la necesidad de regularizar, aclarar y armonizar las normas de rango legal vigentes. Dicho objeto no es correcto desde un punto de vista jurídico formal. Parece más adecuado que el objeto de la Ley sea la regulación concreta de las materias que se incluyen y que son competencia de la Generalitat.

Se modifica ese párrafo de la exposición de motivos que queda como sigue:

La ley responde a la necesidad de regular la ordenación, planificación y fomento del comercio de la Comunitat Valenciana de forma que atienda a los nuevos requerimientos del sector y, al mismo tiempo, facilite una política comercial adaptada a las exigencias actuales, que trascienden del terreno meramente económico, y también a la de actualizar conceptos e introducir nuevos instrumentos legales para su desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista social como económico y medioambiental, y por eso resulta necesario que la norma se redacte bajo la consigna de la sostenibilidad.

Artículo 11. Apertura comercial en domingos y festivos.

Dado que la citada norma básica establece un mínimo de domingos y días festivos de apertura, la excepcionalidad de la limitación de dichos mínimos que establece el artículo 11 del Anteproyecto, reduciendo esos días a un máximo de once, deberá quedar justificada en la documentación obrante en el expediente, en función de las "necesidades comerciales" de la Comunitat Valenciana, dado que se trata precisamente de una excepción a la normativa básica, que aunque permitida por la misma, no deja de ser una excepción y por lo tanto debe motivarse adecuadamente.

Al respecto, conviene tener en consideración que los diversos colectivos representados en el Observatorio del Comercio Valenciano: asociaciones de empresas comerciales, sindicatos, asociaciones de personas consumidoras, Cámaras de Comercio y representantes de la Generalitat, estuvieron trabajando durante más de un año por una aproximación importante entre los diversos sectores económicos y sociales afectados por la regulación de los horarios comerciales.

En la sesión de 4 de diciembre de 2017, los representantes de los agentes sociales y económicos acordaron por consenso solicitar a la Generalitat, la aplicación de una serie de medidas para pacificar el contencioso de los días de apertura para la práctica comercial, buscando una mayor coincidencia de los intereses empresariales, la conciliación de la vida familiar y laboral, y los hábitos de consumo de la ciudadanía en general.

Por lo tanto, dicha medida, la de los once domingos y festivos que se habilitan cada año, se ampara en la competencia autonómica que recoge el artículo



49.1.35 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, respetando la normativa del Estado, que en el artículo 4.2 de la Ley 1/2004, recoge la siguiente salvedad, respecto al mínimo de 16 fechas que establece el punto anterior: *Las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de diez el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.*

En consecuencia, a la vista de lo expuesto, queda justificado el régimen de horarios en los aspectos señalados que recoge el anteproyecto y que responde a las necesidades de los sectores afectados, la conciliación de intereses y el acuerdo alcanzado por los representantes de dichos sectores.

Artículo 12. Calendario de domingos y otros días habilitados para la práctica comercial.

En cuanto a la habilitación de la apertura los primeros domingos de rebajas, el informe expresa que dichos extremos, podrían contravenir la libertad de apertura en temporada de rebajas dispuesta en el artículo 4.5.b) de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, que con carácter de básica dispone:

5. Para la determinación de los domingos y festivos de apertura a los que se refieren los apartados 1 y 2, las Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria al atractivo comercial de los días para los consumidores, de acuerdo con los siguientes criterios:

b) La apertura de los primeros domingos de los períodos tradicionales de rebajas: el primer domingo posterior al 6 de enero y el primer domingo de julio.

Por lo tanto, habilitar solo los primeros domingos de esos periodos debería entenderse como "mínimos" en concordancia con el artículo 48.

Según la normativa vigente: las ventas en rebajas podrán tener lugar en los períodos estacionales de mayor interés comercial según el criterio de cada comerciante y cuya duración de cada período será libremente decidido por cada comerciante. Por lo tanto, la presente regulación de horarios, acota, de facto, los días que comprende la campaña de rebajas en general.

La presente regulación, acota, de facto, los días que comprende la campaña de rebajas en general y en concreto la campaña de Navidad y Reyes (cuando éstas coincidan con el periodo de rebajas) al determinar unos concretos días que comprenden dichas campañas.

El artículo 12, en los puntos 1 y 2, letra b) del anteproyecto recoge la regulación actual de la Ley 3/2011, modificada por la Ley 3/2018, de 16 de febrero, respecto al número de festivos y los domingos que se habilitan en los periodos tradicionales de rebajas.

A efectos de habilitar los domingos y días festivos se tienen en consideración los periodos habituales en los que tradicionalmente la mayoría de establecimientos llevan a cabo las campañas de rebajas.

Nada impide realizar las rebajas durante cualquier otro periodo, como ya recoge la exposición de motivos; ahora bien, las rebajas son una práctica que se origina fundamentalmente en el comercio dedicado al equipamiento personal y que, por un efecto llamada, se ha ido extendiendo en distinta medida a otros sectores.



Estos periodos coinciden con el fin de los periodos estacionales otoño-invierno, primavera-verano, tras los cuales los respectivos *stocks* dejan de tener atractivo para el consumidor; además las existencias devendrán obsoletas por la continua rotación de diseños que marcan las cambiantes tendencias de la moda, por lo que el comerciante necesita darles salida antes de que llegue la nueva temporada.

Las campañas de rebajas cobran especial sentido por la atracción que supone que el conjunto o la mayor parte de los establecimientos lleven a cabo simultáneamente esta venta promocional.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la normativa básica estatal recoge como prioritario el criterio de habilitar domingos y festivos en los periodos de rebajas se ha considerado, tal como se ha señalado, habilitar el primer domingo de los periodos en que tradicionalmente se realizan las rebajas de verano y de invierno, es decir el primer domingo posterior al 6 de enero y el primer domingo de julio. Ello mismo fue aceptado por la Comisión Bilateral Estado-Generalitat.

Por otra parte, cabría entender que en la normativa básica estatal se aprecia cierta contradicción al establecer, por un lado, en el artículo 25 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista que:

- 1. Las ventas en rebajas podrán tener lugar en los periodos estacionales de mayor interés comercial según el criterio de cada comerciante.*
- 2. La duración de cada periodo de rebajas será decidida libremente por cada comerciante.*

Y por otro, en el artículo 4.5 de la Ley 1/2004, se dispone que para la determinación de los domingos y festivos de apertura, las Comunidades Autónomas atenderán de forma prioritaria al atractivo comercial de los días para los consumidores, atendiendo a los siguientes criterios:

- b) La apertura en los domingos y festivos correspondientes a los períodos de rebajas.*

Teniendo en cuenta ambos preceptos y atendiendo a las consideraciones del informe de la Abogacía, dado que no se pueden acotar la duración los periodos de rebajas por la libertad de cada comerciante para decidir tanto en que momento recurre a esta venta promocional como su duración, deberían habilitarse todos los domingos y festivos del año; lo cual dejaría sin sentido esta regulación dirigida a establecer un mínimo de domingos y festivos hábiles.

Artículo 13. Competencia municipal para la determinación de domingos y festivos habilitados para la apertura comercial.

Desaparece la competencia de los Ayuntamientos para habilitar los festivos locales de su ámbito, como aperturables y se sustituye por la facultad de los mismos para realizar cambios en los días previamente habilitados.

Se reitera en este aspecto la argumentación vertida en nuestro informe de fecha 17 de julio de 2017.

Dicho informe, sobre la propuesta de modificación de la Ley 3/2011 de comercio de la Comunitat Valenciana a incluir en el anteproyecto de ley de medidas para 2018, expresaba que:



Al delegar una competencia que no corresponde a los Ayuntamientos, se han de observar las garantías previstas en el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local.

La denominación más correcta sería "competencia municipal para la determinación de los domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público".

Por otra parte, dejar en manos de los Ayuntamientos la deshabilitación de festivos podría suponer que en esos municipios, no se alcance el número mínimo de domingos y festivos hábiles para la práctica comercial.

Se cambia la denominación del artículo 13 en el sentido indicado en el informe de Abogacía.

El resto de observaciones fueron atendidas en el texto definitivo de la citada modificación de la Ley 3/2011 y se han considerado en el presente Anteproyecto. Ha desaparecido la posibilidad de deshabilitar y habilitar domingos y festivos, de manera que ningún municipio cuente con más días hábiles para la práctica comercial.

Artículo 15. Zonas de gran afluencia turística.

Se debería suprimir el último párrafo del artículo 15.2 del Anteproyecto (incloent hi els períodes a que s'esten).

Se suprime el inciso al entender que los periodos es una condición subsumida en: "la declaración fijará para cada caso las condiciones de aplicación".

El apartado 4 del artículo 15 ("es poden declarar zones de gran afluencia turística...") no concuerda con la legislación básica estatal citada, que establece: "Se considerarán zonas de gran afluencia turística."

La Ley 1/2004, se refiere en repetidas ocasiones a la declaración preceptiva que han de realizar las Comunidades Autónomas. De este forma, aludiendo a la declaración, se cierra la expectativa a una consideración automática que permita aplicar, sin acto administrativo alguno, el régimen de libertad horaria en estas zonas.

Tampoco se ha utilizado la forma verbal "se declararán", en tanto que se ha entendido que no es una obligación de la Administración autonómica si, en principio y con carácter general previamente no hay una solicitud del Ayuntamiento interesado. Además, en todos los supuestos, se ha de verificar que se cumplen los requisitos preceptivos.

Se establece asimismo que dicha prórroga pueda verse afectada en el caso de que el Ayuntamiento afectado efectúe una nueva propuesta de modificación o revocación.

La Comunidad Autónoma debe motivar y justificar que esas limitaciones están de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor.

Lo determinante para que se produzca la modificación de una declaración de zona de gran afluencia turística, tal como establece la el art. 5.4 de la Ley 1/2004 de horarios comerciales, es la propuesta del Ayuntamiento correspondiente, por lo que la Administración autonómica no puede sino valorar



la justificación de las razones en las que se funde la correspondiente limitación temporal o territorial, de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor y resolver lo que corresponda en cada caso.

La valoración de las circunstancias que dieron lugar a la declaración no son inmutables, y deben ponerse en relación con determinados intereses comerciales y turísticos, por lo que están sometidos a evolución y pueden variar a lo largo del tiempo.

En el mismo sentido cabe justificar la revocación cuando esas circunstancias desaparecen.

Por esta Abogacía se ha informado en fecha 7 de septiembre de 2021, una propuesta de modificación del artículo 21.6 y la disposición transitoria cuarta, apartado primero, de la Ley 3/2011: La condición a que quede acreditada la persistencia de las causas podría considerarse demasiado indeterminada, concepto este que deberá ser clarificado, en aras al principio de seguridad jurídica, toda vez que el régimen mínimo básico de regulación en materia de horarios comerciales posibilita a que las Comunidades Autónomas puedan optar por grados superiores pero no inferiores de liberalización, lo que no obsta para que se determinen y concreten las condiciones a regular.

Como se ha señalado, desaparece del Anteproyecto la referencia a que: *siempre que quede acreditada para cada caso la persistencia de las causas que motivaron la autorización inicial.*

Se reproduce el tenor del texto definitivo de la modificación de la Ley 3/2011 mediante la llamada "Ley de acompañamiento a los Presupuestos" de 2022, y se suprime la referencia a la necesidad de acreditar las causas en que se fundamentó la declaración de zona de gran afluencia turística para prorrogar su vigencia.

Título III. Comercio y territorio.

Con carácter general apunta el informe de la Abogacía que:

Las consideraciones que se realicen al presente Anteproyecto de Ley en cuestiones urbanísticas y de ordenación del territorio deben hacerse tomando como referencia el vigente Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (en adelante, TRLOTUP) aprobado por Decreto-legislativo 1/2021, de 18 de junio.

Dos son los criterios a considerar al valorar jurídicamente el texto del Anteproyecto: El respeto de la autonomía local en materia urbanística, por un lado, y la salvaguarda y garantía de los derechos y principios constitucionales.

Se incorpora la referencia al citado Texto Refundido en sustitución de la derogada Ley 5/2014, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana.



Artículo 16. Objetivos de la ordenación comercial.

El apartado 4 letra h) del citado precepto, ha de entenderse "sin perjuicio del cumplimiento de la normativa en materia de urbanismo y medioambiente", cuestión que aunque obvia, resultaría adecuado incluirla en el texto de dicho apartado.

Se incluye el inciso recomendado.

Artículo 17. Instrumentos para la ordenación territorial del comercio.

Debe tenerse en cuenta que las normas urbanísticas aplicables a instalaciones para actividad comercial se recogen en el TRLOTUP, en el planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio (incluido el PATSECOVA), y en el planeamiento municipal. La Conselleria de Economía Sostenible no es competente para proponer normas urbanísticas directas.

Debe aclararse que el régimen de autorizaciones no es en ningún caso de un instrumento de ordenación territorial y urbanística. Se trata en realidad de un instrumento de intervención administrativa (excepcional).

Se redacta nuevamente el punto 2 del artículo 17, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 14 del TRLOTUP que queda redactado como sigue:

Los instrumentos para la ordenación urbanística y territorial del comercio son la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, el Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana, los planes generales estructurales y los planeamientos de ámbito municipal, que habrán de ajustarse a las disposiciones para el tratamiento de la actividad comercial contenidas en esta ley.

El régimen de autorizaciones de carácter autonómico para la implantación de establecimientos comerciales con impacto territorial se configura como un instrumento de intervención administrativa de carácter excepcional.

Exigir un informe preceptivo en aquellos instrumentos urbanísticos de planeamiento "que clasifiquen o zonifiquen suelo para la implantación de actividades comerciales" sería añadir, prácticamente, un informe preceptivo más en la tramitación urbanística de la mayor parte de los planes que se tramitan, lo cual sería contrario al principio de simplificación administrativa y de racionalización y de agilidad, recomendable sería limitar la exigencia de dicho informe preceptivo a supuestos concretos en los que realmente se vea afectada la competencia en materia de comercio.

Se matiza y se concreta que será preceptivo el informe únicamente cuando se habilite la implantación de actividades comerciales que pudieran generar impacto territorial.

El artículo 17.5 habla de "uso comercial", cuando en la tipología de usos prevista en el TRLOTUP se distingue tan solo entre los usos residencial, industrial y terciario, sin perjuicio de que dentro del uso terciario una tipología de actividad o uso sea la comercial.

Se modifica y se sustituye por uso terciario comercial.



Artículo 18. Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana.

En cuanto al punto 5 de este artículo, se ha de sustituir la expresión "la Generalitat debe establecer..." por "la Generalitat se podrá establecer..."

No procede establecer con carácter imperativo el compromiso presupuestario, sino facultativo, de modo que se respete por la Ley la autonomía financiera y presupuestaria de la Generalitat en la configuración de sus presupuestos.

Se modifica el punto 5 del artículo 18 en ese sentido.

Artículo 19. Normas para el tratamiento de la actividad comercial en el planeamiento urbanístico.

Reiteramos que, tratándose de normas urbanísticas, deben recogerse en el TRLOTUP y en el propio planeamiento urbanístico (por ejemplo, si así se estima adecuado, en el PATSECOVA).

También cabe reiterar la consideración ya expuesta acerca del término "planificación urbanística del suelo destinado a usos comerciales".

Se modifica el primer párrafo del punto 1 de este artículo que queda así:

Los planeamientos, para la ordenación del suelo destinado a usos terciarios comerciales, han de tener en cuenta los criterios siguientes:

Por otra parte, se mantienen las normas para el tratamiento de la actividad comercial en el planeamiento urbanístico, similares a las que figuran en la Ley 3/2011 que ahora se deroga y que han servido de referencia a la elaboración del PATSECOVA.

No siendo esta nueva Ley de comercio sostenible un instrumento de planeamiento en sí mismo, revestir dichas normas (más bien, criterios) de rango legal les otorga un valor jurídico similar a los que figuran en el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que no recoge dichas consideraciones sobre los usos terciarios comerciales.

En cuanto al contenido urbanístico de las normas incluidas en este precepto, nos remitimos a lo alegado por el órgano competente en materia de urbanismo en su informe al Anteproyecto.

No parece que desde el punto de vista competencial, sea lo más adecuado que una Ley de comercio sostenible sea la que ordene y regule cual debe ser el contenido de los planes generales estructurales (apartado 4), cómo debe subzonificarse el suelo (apartado 5), cual debe ser la dotación mínima de edificabilidad de uso terciario comercial (apartado 6), planteando dudas jurídicas que legalmente pueda imponerse una edificabilidad mínima para actividades comerciales considerando que se trata de una "facultad" en el marco del principio de libertad de empresa, conforme al Artículo 5 de la Ley básica 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista.

A falta de otras disposiciones se estima conveniente establecer, respecto a los usos terciarios comerciales, unas disposiciones dirigidas a clarificar y mejorar su ordenación territorial.

Tradicionalmente se han obviado las referencias al uso comercial en el planeamiento. Se aludía a los usos terciarios de forma genérica, cuando al igual



que sucede con otros usos, por sus repercusiones merecen un tratamiento detallado. Por ello, se incorporan al Anteproyecto estas directrices que habrán de observarse en los planes generales estructurales y en la subzonificación del suelo terciario.

Tampoco establece una mínima dotación comercial, sino simplemente se alude a que debe existir dicha dotación, que se entiende complementaria y necesaria para atender los requerimientos derivados del uso residencial, extremo que concretará el planeamiento.

Artículos 20, 21, 22, 24, 25, 26 y 27. Régimen de implantación de establecimientos con impacto territorial.

La autorización autonómica de establecimientos comerciales no puede ser redundante respecto de otros instrumentos de intervención administrativa, de conformidad con los principios de simplificación administrativa y eliminación de cargas administrativas.

Como se ha apuntado anteriormente, y el propio informe de la Abogacía señala, los instrumentos de planeamiento no contemplan, con carácter general, el uso comercial de forma diferenciada. Tampoco la normativa urbanística ni la normativa medioambiental, que contienen los presupuestos de legalidad a tener en consideración para la concesión de licencias urbanísticas y ambientales, aplican los criterios de ordenación territorial de las actividades comerciales que contiene este anteproyecto de ley (antes la citada Ley 3/2011) y el Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana.

Ello justifica la existencia de esta autorización autonómica, de carácter excepcional, solo exigible a la implantación de establecimientos con impacto territorial y de carácter único si se tienen en cuenta los criterios aplicables para su concesión.

Debe tenerse en cuenta que cuando la concesión de la autorización por silencio administrativo pudiera dar lugar al ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente, el silencio tendrá efecto desestimatorio, de conformidad con lo dispuesto con carácter básico en el art 24 de la Ley 39/2015.

Se modifica el artículo 26.2 y se cambia el sentido del silencio que pasa a ser desestimatorio.

Artículo 20. Régimen excepcional de autorización de proyectos comerciales con impacto territorial.

Se determina el régimen excepcional de autorización autonómica de proyectos comerciales con impacto territorial. En primer lugar, debería indicarse en este precepto qué se entiende por proyectos comerciales con impacto territorial, a menos recogiendo una remisión al artículo 21 del Anteproyecto.

Se recoge en el artículo 20 una remisión normativa al artículo 21.

Deberían recogerse objetivos que no se consigan ya a través de las comprobaciones que se realizan en las correspondientes licencias municipales.



La articulación del régimen excepcional de autorización de establecimientos con impacto territorial responde a que dichas repercusiones tienen un alcance normalmente supramunicipal.

No obstante, teniendo en cuenta, como argumenta el informe de Abogacía, que si el planeamiento previsto ya ha incorporado las determinaciones de ordenación territorial de los usos comerciales que recoge el presente anteproyecto y la normativa del Plan de acción territorial sectorial del comercio, podría bastar la licencia municipal. En consecuencia, se incorpora la posibilidad de prescindir de la autorización autonómica comercial y se habilita la autorización municipal, que puede subsumirse en la licencias municipales, en aquellos casos y con las condiciones que recoge el artículo 46.5 de la normativa del PATSECOVA (actualmente en trámite de modificación).

Artículo 21. Clasificación de los proyectos comerciales según su afección territorial.

El preámbulo se señala que se eleva este límite a establecimientos comerciales de más de 5.000 m², sin embargo, el texto remitido sigue haciendo referencia a 2.500 m².

Se ha armonizado el contenido de este artículo 21 con la redacción y clasificación que figura en el artículo 45 del PATSECOVA, según la modificación en curso que impulsa esta Dirección General, y efectivamente procede modificar la referencia de la exposición de motivos que no se ajustaba al texto del articulado.

El preámbulo del texto remitido a Abogacía dice: se modifica, respecto a la ley del año 2011, elevando el umbral de 2.500 m² de superficie comercial hasta los 5.000 m², para evitar tener que solicitar aquella autorización, siempre que el proyecto se sitúe en municipios que componen las áreas urbanas integradas del sistema nodal de referencia, o en ámbitos declarados como áreas estratégicas de nueva centralidad u oportunidad comercial.

Y ahora pasa a decir: se modifica, respecto a la ley del año 2011, elevando el umbral de 2.500 m² de superficie comercial hasta los 5.000 m², para evitar tener que solicitar aquella autorización, siempre que, de acuerdo con el Plan de acción territorial sectorial del comercio, el proyecto se sitúe en ámbitos declarados como áreas estratégicas de nueva centralidad u oportunidad comercial o bien se sitúe en los municipios que componen el Sistema Nodal de Referencia Comercial y en las áreas urbanas integradas de las cabeceras y subcabeceras del Sistema Nodal de Referencia Comercial, excepto cuando se ubique en localizaciones consideradas como sensibles para la implantación de proyectos comerciales.

Artículo 22. Autorización de establecimientos comerciales de impacto territorial.

Sería conveniente aportar las razones por las que no es suficiente una declaración responsable o comunicación previa, teniendo en cuenta que una instalación comercial en ningún caso puede ubicarse en ámbitos que urbanísticamente no sean compatibles y adecuados para ello, pues no podrían obtenerse las correspondientes licencias.



-Parece razonable que sea la propia ley la que determine entre otras cuestiones, qué informes han de exigirse con carácter preceptivo.

- Parece que resultaría más claro delimitar que los establecimientos en los que fuera exigible la autorización serían los de tipo 3, mientras que los de tipo 2 el instrumento de intervención administrativa exigible sería la declaración responsable.

En todo caso, convendría clarificar el régimen aplicable a los establecimientos del tipo 2.

En cuanto a la exigencia de que los proyectos vayan firmados por "personal técnico competente según la normativa vigente", no parece que tenga sentido la exigencia de un proyecto si se trata de una declaración responsable.

El artículo 23 contempla un régimen de declaración responsable para la implantación de establecimientos con impacto territorial del tipo 2, I y II. Y, además, el artículo 24.4, remite a un procedimiento simplificado para los establecimientos del tipo 2 que se desarrollará reglamentariamente.

En el resto de casos, atendiendo a las características y ubicación de los establecimientos, optar por la vía de la declaración responsable abriría la posibilidad a implantar unos establecimientos cuyos impactos territoriales tienen mayor trascendencia atendiendo a su ubicación, lo cual podría conllevar de que el incumplimiento de las condiciones para su implantación, hasta que fuera detectado por la Administración, generara consecuencias indeseables e irreversibles.

En estos casos sujetos a autorización previa, los promotores deben presentar el proyecto de obra del establecimiento firmado por el personal técnico competente.

Se incorpora un inciso al artículo 22.1, letra a), con el fin de aclarar el régimen aplicable a los establecimientos tipo 2, y queda como sigue:

Será preceptiva la obtención de una autorización comercial autonómica para:

a) Los proyectos comerciales calificados como tipos 2 y 3, salvo los establecimientos del tipo 2, I y II a que se refiere el artículo 23 en que los titulares opten por la vía de la declaración responsable.

Se elimina del punto 4 de este artículo la remisión al desarrollo reglamentario de los informes preceptivos, ya que dichos informes se citan en el artículo 25.

Artículo 24. Procedimiento para la solicitud de autorización comercial autonómica.

Regula el procedimiento de manera un tanto confusa. Establece la posibilidad de que se presente la solicitud ante el Ayuntamiento correspondiente en el que se estén tramitando las licencias municipales.

Al contemplar que es posible tramitar de forma simultánea la autorización comercial autonómica y las licencias municipales correspondientes, con el fin de economizar trámites al administrado, dada la coincidencia de gran parte de la documentación a aportar, se abre esta vía, que permite a las empresas presentar una única documentación ante el Ayuntamiento, que posteriormente remitirá la que corresponda, a la conselleria competente en materia de comercio interior.



Debe considerarse que, además de la aprobación de instrumentos de planeamiento, pueden ser necesarios determinados instrumentos de gestión urbanística (no de planificación) como el correspondiente programa, en su caso, o la propia licencia urbanística.

Se incorpora la referencia a los programas de actuación, quedando excluidos de la exigencia de previa aprobación para la obtención de la autorización de implantación del establecimiento, al igual que sucede ya con la reparcelación y con las licencias urbanísticas.

Artículo 25. Criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica.

El artículo se titula "Criterios para la concesión de la autorización comercial autonómica", pero más que establecer criterios, determina qué informes resultan necesarios para comprobar cada ámbito, pero, al mismo tiempo sin establecer que tales informes sean preceptivos, ni si en algún caso pudieran ser vinculantes.

Solo algunos de los puntos de este artículo aluden a la exigencia de un informe, pero al establecer los aspectos que serán objeto de cada uno de esos informes, se infieren los criterios a tener en consideración. Otros apartados sí especifican los criterios y requisitos que deberán verificarse para conceder la autorización.

Según el artículo 80 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

No obstante, atendiendo la advertencia del informe de Abogacía, se añade un punto 8 que dice que: Los informes a que se refiere este artículo tienen carácter preceptivo y vinculante.

Artículo 26. Resolución administrativa.

No parece apropiado establecer un plazo de tan solo 3 meses para resolver.

Debe considerarse que el procedimiento se inicia con la solicitud (arts. 21 y 66 de la Ley 39/2015), sin perjuicio de la posibilidad de subsanación de la misma prevista en el artículo 68 de la Ley 39/2015.

Se mantiene el plazo de tres meses, pero se añade el siguiente inciso en el punto 2:

No obstante, quedará suspendido el plazo para resolver y notificar la resolución en los casos que establece el artículo 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y particularmente en los supuestos que recoge el punto 1 en las letras a) y c).

Además, como se ha indicado anteriormente, el silencio administrativo pasa a tener un efecto desestimatorio.



Artículo 30. Proyectos de urbanismo comercial.

Debe clarificarse en la ley qué naturaleza jurídica tienen los "proyectos de urbanismo comercial", y cual sería su anclaje jurídico en el sistema de planificación urbanística y de ordenación del territorio del TRLOTUP, en virtud del principio de coherencia que debe regir el ordenamiento jurídico.

No se trata de una figura urbanística propiamente dicha, sino de la descripción de un tipo de proyecto municipal con unos fines concretos. Para su consecución, los ayuntamientos podrán tramitar los instrumentos urbanísticos que correspondan. Así, cuando estos instrumentos o sus modificaciones se ajusten a los fines que recoge este artículo (reconversión de espacios públicos en entornos adecuados para el desarrollo del comercio) serán objeto de apoyo por la Generalitat.

Esta figura se recoge también con el ánimo de incentivar políticas municipales dirigidas a estos fines. Además, para apoyar estos proyectos, la Generalitat desarrollará políticas de fomento a través de subvenciones.

Artículos 33 y 34. Áreas de promoción económica urbana (APEU).

Se establece que la regulación de las APEU tiene necesariamente un contenido coercitivo, si bien proporcionado, considerando que la "adscripción o pertenencia obligatoria" a estas "corporaciones" es posible en la medida que no son creadas automáticamente por la ley, sino por la iniciativa y aprobación mayoritaria de las personas titulares de derechos de posesión de locales comerciales directamente afectados. Esta regulación podría afectar al derecho de asociación del Artículo 22 CE.

El artículo 22 CE, en su vertiente negativa, implica que no se puede obligar a nadie a pertenecer a una asociación, tal y como ha establecido el TC, entre otras en sus STC 67(1985, 89/1989, 139/89 y 113/1994).

Debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el Artículo 36 C. E.), bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y en consecuencia la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales.

El precepto habla de "titulares del derecho de posesión de los locales con acceso directo desde la vía pública". Cabría plantearse si dicho título sería suficiente como para implicar la pertenencia obligatoria a una asociación.

Sería contrario a la normativa estatal en materia de Haciendas locales permitir, conforme propugna el apartado 3, que los ayuntamientos puedan establecer unas cuotas o contraprestaciones obligatorias, pues se trata de una asociación privada.

La regulación de los APEU, en tanto que afecta a un derecho fundamental, debería recogerse en la propia Ley y no en un reglamento.

Dado que afecta a otros establecimientos públicos, se debería solicitar informe del órgano competente en materia de establecimientos públicos.

El artículo 22.1 de la Constitución Española reconoce el derecho de asociación,



como una libertad positiva de los sujetos afectados para asociarse en actividades o fines de su interés.

En el caso de los APEU no se impone obligatoriamente por Ley, sino que debe surgir como iniciativa conjunta por los empresarios afectados a través de una voluntad mayoritaria y explícita para la revitalización de las ciudades, la cual será sometida a un proceso democrático de votación por parte de todos sus miembros.

Otro de los rasgos que refuerzan su carácter democrático, es su temporalidad (entre 3 y 5 años). Al finalizar el periodo de vigencia inicialmente establecido, se determinará su renovación de forma igualmente democrática.

En cuanto a la obligatoriedad de adscripción a una entidad de carácter asociativo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 244/1991, de 16 de diciembre de 1991, estableció como criterio esencial para amparar la obligatoriedad de asociación lo siguiente: *Para que sea constitucionalmente admisible la pertenencia obligatoria a una entidad de carácter asociativo, es preciso que resulte necesaria para asegurar la consecución y tutela de determinados fines públicos, constitucionalmente relevantes, siempre que ello no viole al mismo tiempo un derecho o principio constitucionalmente garantizado.*

En el caso del APEU, la adscripción forzosa se entenderá de manera excepcional al principio de libertad de asociación, siempre y cuando, su formación resulte necesaria para la consecución de unos fines públicos potencialmente beneficiosos para todas las partes, como son la revitalización comercial y social del centro urbano y su mejora urbanística.

La Comisión Europea los incluye como modelo de buena práctica en su Guía práctica para fomentar la revitalización y modernización del sector de los pequeños comercios, de 2018.

Se sustituye la referencia a la posesión de locales por: *personas físicas y jurídicas titulares de actividades económicas que se desarrollan en locales con acceso directo desde la vía pública.*

El concepto de prestación patrimonial de carácter público ha tenido un desarrollo jurisprudencial desde los años 90, destacando las sentencias del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, 182/1997, de 28 de octubre y 233/1999, de 13 de diciembre.

Siguiendo el mencionado informe, de este desarrollo jurisprudencial se puede concluir que las prestaciones patrimoniales de carácter público se caracterizan por el siguiente:

- Su establecimiento tiene que hacerse por ley (principio de reserva de ley).
- Tienen un carácter coactivo.
- Su finalidad tiene que ser inequívocamente el interés público.

Además, igual que la nueva disposición adicional 1ª de la Ley General Tributaria, la jurisprudencia en la materia distingue dos categorías de prestaciones patrimoniales de carácter público: las de naturaleza tributaria y las de naturaleza no tributaria y concluye que estas últimas se caracterizan, adicionalmente, por el hecho que:



- No constituyen ingresos públicos, ni afectan los presupuestos de las diferentes Administraciones públicas.

- El destinatario no tiene por qué ser un ente público: las entidades exactoras de las mismas pueden ser entidades de naturaleza jurídica tanto pública como privada y, en el segundo caso, tanto si se trata de entidades incluidas en el sector público como si no lo están.

Además, existe cobertura legal en la Ley de Tasas y apoyo jurisprudencial.

Las APEU pretenden solucionar determinados problemas de sostenibilidad de algunas zonas comerciales, lo cual no implica que los Ayuntamientos renuncien a sus competencias ni que el modelo esté pensado exclusivamente para zonas comerciales de grandes ciudades en las cuales normalmente operan las grandes empresas de la distribución comercial.

El texto ya fue sometido al examen de las consellerias, entre ellas la competente en materia de establecimientos públicos (Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública).

Artículo 53. Requisitos de la venta con obsequio.

Se suprime el punto 3 del artículo 74 de la Ley 3/2011. Tal eliminación se considera aceptable.

Hay coincidencia con lo expuesto por la Abogacía en este punto.

Artículo 85. Sanciones. Tipos y cuantía.

El requerimiento de cese de la actividad infractora no procede entenderlo como sanción, máxime tratándose de una materia especialmente sujeta al principio de legalidad. Puede considerarse como un mero acto administrativo de carácter "desiderativo". Además, se hace constar la existencia del procedimiento de la Acción de Cesación en materia de condiciones generales de contratación y de cláusulas abusivas. Dicha acción es un procedimiento que se dirige a obtener una sentencia que condene al profesional o empresa demandada a eliminar de sus condiciones generales las que se reputen nulas.

Se acepta esta consideración y se introduce en párrafo aparte que: *en todos los casos se instará el cese de la actividad infractora.*

Disposición adicional tercera. Informe preceptivo (relativo a actos administrativos que afectan a las entidades feriales).

Dicho aspecto no se puede considerar "informe preceptivo", a los efectos del procedimiento administrativo común, lo cual vulneraría las normas básicas, tanto del citado procedimiento común, como de normativas sectoriales que se citan.

Se propone la siguiente redacción:

En los procedimientos que incoen los departamentos de la Generalitat y los demás entes públicos y privados dependientes o vinculados a ella, de elaboración de disposiciones de carácter general, de aprobación de convenios, convocatoria de ayudas o subvenciones y en el resto de procedimientos administrativos en que sean destinatarios, beneficiarios o partes interesadas



cualquiera de las entidades feriales de la Comunitat Valenciana, o cualquier feria comercial oficial, se pondrá en conocimiento del órgano competente la tramitación de dichos procedimientos, a los efectos que correspondan

Se cambia el enunciado de la disposición por *Comunicación de los procedimientos sobre ferias comerciales.*

Se acepta la propuesta de redacción que formula la Abogacía.

Disposición transitoria segunda. Zonas de gran afluencia turística.

Se reitera la observación hecha al artículo 15.

En relación con el mantenimiento de la consideración de zonas de gran afluencia turística las que ya la tuvieran en el momento de la entrada en vigor de la Ley, condicionado al plazo máximo de vigencia establecido (siete años), y de conformidad con el derecho transitorio, hay que advertir que este plazo máximo de vigencia aplicable a partir de la entrada en vigor de la norma, ni existe en la normativa básica, ni en la redacción actual de la norma, y la disposición transitoria aplica el plazo de manera retroactiva a las zonas ya declaradas con anterioridad a la vigencia de la norma, bajo un régimen jurídico en el que tal plazo no existía.

Diferentes modificaciones de la legislación valenciana han armonizado las fechas de inicio y fin de esos periodos, en el marco legal que, aun con carácter excepcional permite la propia legislación básica contenida en la Ley 1/2004, de horarios comerciales y que hasta la fecha era de un máximo de cuatro años.

Con la aplicación de esta disposición transitoria, el periodo para las zonas ya declaradas pasa a ser de siete años, y además, dichos periodos son prorrogables automáticamente, salvo que a su fin se acredite que han desaparecido las circunstancias que motivaron la declaración. No hay pues una *reformatio in peius* del régimen aplicable a las zonas ya declaradas de gran afluencia turística.

Por otra parte, este régimen es más favorable al mantenimiento de las zonas declaradas que incluso va más allá de las previsiones que recoge la normativa del Estado.

Según la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria (BOE 334, 23.12.2020):

Durante el ejercicio 2021, en relación con las declaraciones de zonas de gran afluencia turística que deban declararse o revisarse a efectos de comprobar el cumplimiento o mantenimiento de las circunstancias que justificaron su declaración, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, y de las distintas normas autonómicas dictadas en desarrollo del mismo, no se considerarán los datos de habitantes, pernoctaciones y pasajeros de cruceros del año 2020. En su lugar, se aplicará la media de los tres años anteriores, del 2017 al 2019 inclusive.

Es decir, el Estado reconoce y avala la existencia de regímenes que contemplan la renovación no automática de las zonas de gran afluencia turística y su revisión periódica.



Contiene el informe de la Abogacía cinco conclusiones en la que resume las principales consideraciones que se han reproducido anteriormente, junto con las observaciones que se han estimado oportunas por parte de Dirección General.

València, la directora general de Comercio, Artesanía y Consumo

Firmat per Rosa Ana Segui Sanmateu el
16/12/2021 10:06:36

