

Capítulo 13

Legislación estatal

13.1. Introducción

La actividad normativa que puede desarrollar el Estado viene muy condicionada no sólo por la realidad socioeconómica, sino también por el actual marco jurídico constitucional. Tanto la actividad normativa desarrollada por la Unión Europea, como el ejercicio de las competencias autonómicas acotan el margen de actuación normativa del Estado.

En este capítulo se analiza, en primer lugar, el marco competencial que define la actividad del Estado, para a continuación hacer referencia a cuáles han sido las principales actividades legislativas en materia de comercio interior.

Durante el año 2004, se han producido dos hitos normativos muy importantes, en lo que a legislación estatal se refiere, la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales y la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

13.2. Marco competencial

El marco competencial en materia de comercio interior viene definido no sólo en la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía, sino también en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en materia de comercio interior, que ha ido delimitando los respectivos ámbitos competenciales y definiendo unos criterios muy precisos en relación con algunas cuestiones.

La Constitución establece, en su artículo 51.1, dentro de los principios rectores de la política social y económica, que los poderes públicos *garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos*; y señala en el apartado 3 de este artículo que la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales. No obstante, no existe ninguna otra directriz constitucional respecto a cómo deba ser la política de comercio interior, por lo que ha de entenderse que deben ser de aplicación los restantes preceptos que de manera directa o indirecta inspiran la política económica y otras políticas con incidencia en la distribución comercial.

La Constitución recoge, en el artículo 148.1, las materias que pueden ser asumidas como propias por las Comunidades Autónomas, mientras que el artículo 149.1 enumera las competencias exclusivas del Estado. La competencia en materia de comercio interior no viene expresamente recogida en la Constitución, aunque sí aparecen, sin embargo, competencias que inciden sobre el comercio interior reservadas al Estado (legislación civil y mercantil, bases y regulación de la economía o telecomunicaciones) o a las Comunidades Autónomas (ferias, fomento del desarrollo económico, ordenación del territorio). Por lo que las competencias en materia de comercio interior han tenido que ser expresamente asumidas por las Comunidades Autónomas en sus



respectivos estatutos de autonomía. A partir de las reformas estatutarias iniciadas en 1996, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas sobre comercio interior. La asunción de la máxima competencia posible implica una mayor capacidad política, que se ha manifestado en la inmensa mayoría de los casos en el desarrollo de una actividad legislativa puesta al servicio de las respectivas políticas autonómicas de distribución comercial.

El régimen constitucional que ha permitido a las Comunidades Autónomas disponer de competencias exclusivas en comercio interior, no es, sin embargo, un obstáculo para que el Estado pueda incidir también en la materia en virtud de otros títulos competenciales.

Desde el punto de vista legislativo, las opciones legislativas del Estado en materia de comercio interior se plasman fundamentalmente en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (LORCOMIN). La Ley, aprobada después de un largo proceso de discusión parlamentaria recogió al final el consenso de los principales partidos con representación parlamentaria, al final de la V legislatura. En este sentido, cabría decir que esta Ley es la expresión de lo que el Estado considera que son las reglas aplicables en materia de comercio interior, que constituyen aspectos básicos de la ordenación general de la economía y, por otra parte, de cuáles reglas aplicables en las relaciones contractuales en materia de comercio interior constituyen normas de Derecho civil o mercantil aplicables en todo el territorio nacional.

La LORCOMIN, reconoce un amplio margen para la actividad normativa de las Comunidades Autónomas, que permite a éstas configurar un marco jurídico general sustancialmente distinto en cada territorio.

En materia de horarios comerciales, el Estado, invocando sus competencias sobre bases y ordenación de la economía ha intervenido siempre en la regulación de la materia. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse de manera reiterada en el reconocimiento de este ámbito competencial del Estado y, recientemente, en su sentencia 124/2003, de 19 de junio, se ha pronunciado a favor de las competencias del Estado para regular esta materia a través de ley ordinaria.

Es ya amplia la jurisprudencia y entre otras vamos a referirnos a la reciente Sentencia 77/2004, de 29 de abril de 2004, consecuencia del conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas con los programas generales del Plan Marco de Modernización del Comercio. El Tribunal Constitucional vuelve a repetir que el Estado dispone de un título competencial que le permite adoptar medidas con incidencia en el ámbito del comercio interior, esto es «la competencia del Estado sobre las bases y ordenación de la actividad económica en general» (art. 149.1.13), que trata de asegurar la vigencia del principio de unidad que informa todo el sistema autonómico y se erige en límite expreso a todo el modelo. Además, el Tribunal Constitucional también afirma en esta Sentencia 77/2004 que la «dirección general de la economía» como título competencial permite al Estado adoptar las medidas de ordenación y coordinación económica para el conjunto del Estado, incidiendo incluso en sectores de titularidad autonómica, siempre que la intervención estatal se justifique por la relevancia de dichas medidas para el



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

conjunto de la economía nacional y no se vacíe de contenido la competencia autonómica.

La presencia de la competencia estatal prevista en el 149.1.13 determina que en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, éstas deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y las coordina. También lo es, sin embargo, que dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso una desfiguración del reparto constitucional y estatutario de competencias, de donde las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica.

El Tribunal Constitucional también ha precisado en la Sentencia 157/2004, única que se pronuncia sobre un conflicto competencial entre la LORCOMIN y una norma autonómica posterior (en este caso la Ley de Comercio de la Comunidad Foral de Navarra), que cuando la regulación consiste en el desarrollo de la «legislación mercantil», la competencia es exclusiva del Estado a tenor de lo establecido en el art.149.1.6ª e impide que las Comunidades Autónomas puedan regular en dicho ámbito.

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 254/2004, de 22 de diciembre, en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de julio, de calendario y horarios comerciales, recalca que, a efectos autonómicos, la regulación de los horarios comerciales exige contar con competencias en materia de comercio interior. En suma, el Tribunal Constitucional, con ello pretende dejar sentado que aquéllas competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos son atribuidas al Estado en virtud del art. 149.3

Constitución Española como cláusula de cierre.

13.3. Nueva regulación de los horarios comerciales

13.3.1. Antecedentes

En nuestro régimen constitucional actual, el Estado siempre ha intervenido en la regulación de los horarios comerciales por considerar que resultaba un aspecto básico de la regulación de la economía. Sin remontarse a regulaciones anteriores, cabe señalar que la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ley de ordenación del comercio minorista, estableció en su *artículo 2 el principio de la libertad de cada comerciante para determinar, sin limitación alguna en toda España, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales*, así como los días festivos o no y el número de horas semanales en los que desarrollar su actividad, dentro de las reglas establecidas en la propia Ley. La mencionada Ley Orgánica señalaba que el principio de libertad de horarios no podía ser de aplicación inmediata por los efectos que este régimen podría tener sobre el sector y, por ello, estableció un régimen transitorio, que no podría ser revisado antes del 1 de enero del año 2001. De este modo, se reconoció la plena libertad para determinados tipos de establecimientos y para aquellos que no disfrutaban de esta libertad se fijó una apertura autorizada, como mínimo, de ocho domingos o festivos al año y una libertad de apertura que no podía restringirse a menos de 72 horas semanales. Estos dos límites podían ser ampliados por las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta Ley en su sentencia



124/2003, señalando que el artículo 2 (que establecía la regulación de los horarios) no tiene carácter de legislación orgánica.

El Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercado de bienes y servicios, amplió el régimen transitorio durante 4 años más aplazando del 1 de enero de 2001 al 1 de enero de 2005 la eventual aplicación de un régimen de libertad de horarios y estableció una nueva regulación para incrementar gradualmente el número de domingos y festivos de apertura autorizada, fijándolos en 9 en el 2001, 10 en el 2002, 11 en el 2003 hasta llegar a un total de doce domingos y festivos para el año 2004. En consecuencia, la adopción de un nuevo régimen de horarios comerciales era urgente, por la necesidad de disponer de una norma antes de 1 de enero de 2005, que fijara un nuevo marco legal que diera seguridad jurídica.



DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL

13.3.2. Ley de horarios comerciales

La nueva Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, pretende fijar un marco estatal de carácter estable, buscando equilibrio entre las posiciones manifestadas por las principales asociaciones representantes de los consumidores, de los intereses empresariales, los sindicatos y las Comunidades Autónomas. La nueva Ley responde en gran medida al marco regulatorio contenido en el Real Decreto-ley 6/2000 que, a su vez, reproducía buena parte de las reglas recogidas en la Ley Orgánica 2/1996; pero se caracteriza por recoger un mayor margen de actuación para las Comunidades Autónomas que la normativa del año 2000. El nuevo régimen jurídico que fija la Ley de horarios comerciales destaca por la proclamación del «*principio de libertad*

de horarios», dentro del marco definido por la Ley y por el desarrollo que efectúen en las Comunidades Autónomas.

El horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 72 horas. El horario de apertura y cierre dentro de los días laborables de la semana será libremente decidido por cada comerciante, respetando siempre el límite máximo del horario global que, en su caso, se establezca por la Comunidad Autónoma.

El número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de 12, pudiendo las Comunidades Autónomas modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de 8 el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada. Así, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial la determinación de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con el mínimo anual antes señalado. Para la fijación de los domingos y festivos mínimos establecidos en este artículo, las Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria al atractivo comercial de dichos días para los consumidores.

Por lo que se refiere a la determinación del horario de los domingos o días festivos de cada actividad autorizada, corresponderá libremente a cada comerciante, sin que pueda ser limitado por las Comunidades Autónomas a menos de 12 horas.

La Ley reconoce la plena libertad de horarios a un conjunto de establecimientos que ya venían disfrutando ininterrumpidamente de este régimen desde el año

1993. No obstante, como novedad normativa, se reconoce la plena libertad de horarios para los establecimientos comerciales de menos de 300 metros cuadrados que pertenezcan a empresas o grupos de distribución que tengan la consideración de pymes, aunque se recogen determinadas facultades de modulación para las Comunidades Autónomas.

La normativa estatal se ha conocido por las Comunidades Autónomas con la antelación suficiente para que éstas pudieran confeccionar los calendarios comerciales para 2005 y realizar las pertinentes adaptaciones normativas. En el siguiente capítulo se analizará cómo las Comunidades Autónomas han respondido a este nuevo marco básico estatal.

13.4. Ley de lucha contra la morosidad

Se ha aprobado también en 2004 la Ley 3/2004 de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales trasponiendo al ordenamiento español la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2000, de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Con esta medida se trata de proteger, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas de los problemas de liquidez y de rentabilidad que les provoca la morosidad y los aplazamientos excesivos en el cobro de las operaciones que realizan.

Los principales aspectos que recoge la legislación transponiendo la Directiva son, sintéticamente los siguientes:

- La Ley se aplica a todas las operaciones comerciales que se realicen entre empresas y también a aquellas que se realizan entre empresas y la Administración. Se reconoce el principio de libertad

de los empresarios para fijar tanto los aplazamientos de los pagos consecuencia de las operaciones comerciales, como los intereses aplicables en caso de demora en el pago.

- Se establece que, en ausencia de pacto, el pago se debe satisfacer en un plazo máximo de 30 días y que el interés de demora a aplicar sea el que resulte de la última operación de refinanciación principal del Banco Central Europeo incrementada en siete puntos porcentuales.

- La Ley permite denunciar el carácter abusivo de las cláusulas de aplazamiento superiores o de intereses de demora inferiores, negociadas en perjuicio del acreedor, para lo cual el juez deberá tener en cuenta todas las circunstancias aplicables al caso. Si efectivamente estas cláusulas se reputan abusivas, el juez decretará su nulidad.

La Directiva Comunitaria permite que los Estados miembros recojan sistemas que introduzcan una mayor protección de los intereses del acreedor. Por este motivo, con el fin de tratar de reducir los excesivos aplazamientos de pago que se producen entre los comerciantes y sus proveedores, la Ley 3/2004 ha introducido además una modificación, en su disposición final segunda, del régimen de pagos contenido en el artículo 17 de la Ley de ordenación del comercio minorista. Las principales modificaciones son las siguientes:

- Se establece que, en defecto de pacto, el pago de las mercancías por parte de los comerciantes a sus proveedores debe realizarse en el plazo de 30 días desde su entrega.

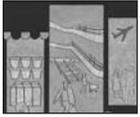
- Se recoge una limitación absoluta para el pago de los productos frescos y perecederos (entendiendo por éstos aquéllos que disponen de un periodo de vida útil para su consumo inferior a 30 días que requieren condiciones de tem-



peratura regulada para su conservación y transporte).

- Se introduce un nuevo límite de 60 días para el pago de los restantes productos de alimentación y los productos de gran consumo (entendiendo por éstos aquéllos de uso frecuente y repetitivo por los hogares y que presentan una alta

rotación). No obstante, el plazo de pago podría ampliarse siempre que se contemplen condiciones económicas adicionales que compensen el mayor aplazamiento, no superando nunca el plazo de 90 días. El límite de 60 días señalado no resulta de aplicación sino a partir de 1 de julio de 2006, siendo hasta entonces de 90 días.



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**