

Capítulo 13

Legislación estatal

13.1. Introducción

Durante el año 2007 no se han producido grandes cambios normativos en la legislación estatal con incidencia en el ámbito de la distribución comercial. Las novedades más importantes han venido de la mano de la aprobación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la Ley de Defensa de la Competencia, la Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, la Ley de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas, la Ley de Comercialización a Distancia de Servicios Financieros, la Ley de Protección de los Consumidores en la Contratación de Bienes con Restitución de Precio y la Ley de Responsabilidad Medioambiental.

A estas normas que afectan de forma directa al sector de la distribución comercial, hay que añadir algunas novedades en sectores conexos al de la distribución comercial como la reglamentación técnico-sanitaria, de protección del medio ambiente, de consumo, etc.

13.2. Modificación de la Ley 7/1996 de 16 de enero, de ordenación del comercio minorista, introducida por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General

para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias

El Real Decreto Legislativo 1/2007 viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final 5ª de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, que habilita al Gobierno para refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que inciden en los aspectos regulados en ella, regularizando, aclarando y armonizando distintos textos legales.

De este modo, se han integrado en un único texto legal normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios, que inciden en aspectos contractuales y que establecen el régimen jurídico de determinadas modalidades de contratación con los consumidores, como los contratos celebrados a distancia y los celebrados fuera de establecimiento comercial. Asimismo se refunde la regulación sobre garantías en la venta de bienes de consumo, la regulación sobre viajes combinados, y sobre responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos.

El texto refundido recoge los derechos de los consumidores y usuarios y la legis-



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

lación básica sobre los mismos, regula el derecho de representación, consulta y participación, incorporando el régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores y usuarios, y asimismo se ocupa de la cooperación institucional, de gran importancia en la materia de protección de los consumidores y usuarios debido a las competencias que sobre la misma tienen las comunidades autónomas y entidades locales. El texto refundido también contiene disposiciones en materia de procedimiento sancionador, infracciones y sanciones y acceso a la justicia de los consumidores, incorporando la regulación de las acciones de cesación frente a determinadas conductas y del Sistema Arbitral de Consumo.

El nuevo texto contiene disposiciones generales en materia de contratos con los consumidores: se prohíbe el establecimiento de cláusulas contractuales que limiten el ejercicio de sus derechos por parte de los consumidores, se establece el régimen jurídico en materia de cláusulas abusivas y cláusulas contractuales no negociadas individualmente, se regulan los contratos con consumidores celebrados a distancia y fuera de establecimiento mercantil y el régimen de garantías y servicios postventa, de forma que se integra la regulación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo (Ley 23/2003, de 10 de julio), y por último, se incorpora la regulación específica sobre viajes combinados.

El Real Decreto Legislativo 1/2007 incorpora disposiciones destinadas a regular las relaciones jurídicas con los consumidores en los contratos a distancia de bienes y servicios que antes contenía la Ley 7/1996, de 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista, que, sin embargo, continúan vigentes para regular las relaciones empresariales. Debido a la promulgación

de este texto queda derogado el artículo 48 de la Ley 7/1996, que regulaba los derechos del consumidor, y asimismo los apartados n) y ñ) del artículo 65.1 que calificaban como grave el incumplimiento de los regímenes establecidos para las ventas domiciliarias y a distancia. También queda derogada la disposición adicional primera y se da nueva redacción a la disposición final única de la Ley.

13.3. Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia

El objeto de la Ley 15/2007 es la reforma del sistema español de defensa de la competencia, reforzando sus mecanismos y dotándolo de instrumentos y de una estructura institucional más adecuada para proteger la competencia efectiva en los mercados. La nueva norma se guía por cinco principios básicos: garantía de la seguridad jurídica de los operadores económicos, independencia en la toma de decisiones, transparencia y responsabilidad frente a la sociedad de los órganos administrativos encargados de la aplicación de la ley, eficacia en la lucha contra las conductas restrictivas de la competencia y búsqueda de la coherencia de todo el sistema.

La ley regula, en primer lugar, los instrumentos principales de la política de defensa de la competencia, tales como el régimen aplicable a las conductas restrictivas de la competencia, los principios del control de concentraciones, y el sistema de seguimiento y propuesta en materia de ayudas públicas. A continuación regula los aspectos institucionales de esta política, destacando la creación en el ámbito estatal de una institución única e independiente del Gobierno: la Comisión Nacional de la Competencia, como órgano encargado de aplicar la ley y de promover y proteger la competencia efectiva



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

y que sustituye al Servicio y al Tribunal de Defensa de la Competencia. En tercer lugar la nueva norma regula los distintos procedimientos tanto por conductas prohibidas como de control de concentraciones, y por último, se ocupa del régimen sancionador.

13.4. Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información

Enmarcada en el conjunto de medidas que constituyen el Plan Avanza 2006-2010, para el desarrollo de la Sociedad de la Información y Convergencia con Europa, esta ley prevé una serie de medidas dirigidas a eliminar las barreras existentes a la expansión y el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y a garantizar los derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información.

La Ley 56/2007 supone la modificación de una serie de normas: la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico; la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica; la Ley 32/2003, de 3 noviembre, General de Telecomunicaciones, y por último, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

La ley tiene como objeto el impulso del empleo de la factura electrónica y del uso de medios electrónicos en todas las fases de los procesos de contratación; asimismo, busca garantizar una interlocución electrónica única de los consumidores y usuarios con las empresas que presten servicios de especial relevancia económica, como compañías dedicadas al suministro de agua, gas o electricidad, telecomunicaciones, entidades financieras, aseguradoras, grandes superficies, transportes o agencias de viaje, estableciendo la obligatoriedad para

las mismas de facilitar un medio de interlocución única telemática a los usuarios de sus servicios que cuenten con certificados reconocidos de firma electrónica.

La interlocución telemática debe facilitar la realización de trámites como la contratación electrónica, modificación de condiciones contractuales, altas, bajas, quejas, ejercicio de derechos respecto a los datos de carácter personal, etc. El incumplimiento de esta nueva obligación de disponer de un medio de interlocución electrónica se incluye como infracción en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

La Ley 56/2007 define el concepto legal de factura electrónica como documento electrónico que cumple con los requisitos legales y reglamentariamente exigibles a las facturas, y que además garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, y establece la obligatoriedad de su uso en el marco de la contratación con el sector público estatal. Se prevén actuaciones de impulso del empleo de la factura electrónica entre diversos agentes del mercado, en concreto en el ámbito de las Pymes y microempresas.

13.5. Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas

La Ley 10/2007 constituye el régimen jurídico especial de las actividades relacionadas con el libro, en su doble dimensión de elemento cultural y de bien económico en el mercado, proporcionando también un marco común a las bibliotecas y al fomento de la lectura y atendiendo a todos los sectores que se desarrollan desde la actividad creadora hasta el lector, como destinatario final.

A grandes rasgos, el contenido de la ley consiste, en primer lugar, en una serie



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

de disposiciones generales entre las que se encuentra una definición actualizada del libro y otros conceptos relacionados; a continuación contiene la regulación de la promoción y fomento de la lectura, los autores, la industria del libro, a través de planes, premios, o actividades de colaboración y promoción de la industria editorial y del comercio del libro. Asimismo se recoge el régimen jurídico del libro regulando el precio fijo de los libros, la regulación de las bibliotecas, delimitando los intereses y fines propios de la Administración General del Estado, y por último, se establece un régimen de infracciones y sanciones que garantiza el cumplimiento de todo lo dispuesto. También destaca entre las novedades que aporta esta norma la creación del Observatorio de la Lectura y del Libro.

La Ley de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas contiene la regulación sobre la comercialización del libro y publicaciones con objeto de garantizar, tanto en el control de calidad del texto como en su comercialización, que puedan ser accesibles al mayor número de potenciales lectores. Este fin se persigue a través de sistemas de precio fijo o único de los libros, que permite la coexistencia de ediciones de rápida rotación y de otras de mayor duración, facilitando el acceso igualitario a la cultura como exige la Constitución de 1978 en su artículo 44.

La ley refuerza el sistema de precio fijo, que por otra parte es el mayoritario en los Estados miembros de la Unión Europea, estableciendo, con rango legal, las obligaciones específicas de los agentes del sector, y la prohibición de utilizar libros como reclamo comercial para la venta de otros productos de naturaleza distinta. Por su parte, el régimen de precios de libros de texto se establece como una exclusión del sistema de precio fijo, orientándolo hacia un sistema de precio libre.

El sistema de precio fijo consiste básicamente en la fijación de un precio fijo de venta al público o de transacción al consumidor final de los libros por las personas que editan, importan o reimportan libros, debiendo indicar el mismo en los libros. Los libreros y cualquier otro operador económico, incluyendo los mayoristas, deberán respetar el precio fijado por el editor cuando realicen transacciones al detalle, aunque el precio de venta al público podrá oscilar entre el 95 por 100 y el 100 por 100 del precio fijo. Estas obligaciones se exceptúan para el caso de venta a plazos o a crédito o de venta de colecciones completas. También podrán aplicarse precios inferiores al de venta al público en casos tasados establecidos en la ley como el Día del Libro y ferias, congresos o exposiciones; cuando el consumidor final sean bibliotecas, museos, centros escolares, universidades, o caso de que se acuerde entre editores, distribuidores y libreros una oferta anual de precios para fondos específicos y períodos delimitados y concretos.

Los libros de bibliófilo, artísticos, antiguos, de ediciones agotadas, descatalogados, usados, libros de texto y material didáctico complementario quedan excluidos del régimen de precio fijo.

13.6. Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de Protección de los Consumidores en la Contratación de Bienes con Restitución de Precio

La ley tiene como objeto la regulación de la actividad mercantil consistente en la comercialización de bienes con oferta de restitución de precio, que en ocasiones incluye ofrecimiento de revalorización, incluyendo la comercialización de bienes tangibles. Se aplica a los empresarios o



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

profesionales que operen mediante establecimiento situado en España y a los establecidos en otro Estado cuando el consumidor tenga su domicilio en España.

La nueva regulación tiene por objeto reforzar la posición del consumidor en el caso de comercialización y venta directa con pacto de recompra de bienes cuya utilidad radica en su mera posesión y colección, puesto que en el tráfico de estos bienes el consumidor atiende fundamentalmente a las promesas de revalorización, y menos a los bienes objeto del contrato y a las condiciones del vendedor, quedando finalmente en una situación asimétrica y débil respecto a la información.

Con este fin de reforzar a la parte más débil del contrato, se construye un marco completo de regulación de las relaciones jurídicas con los consumidores, estableciendo mecanismos de transparencia en la información y garantías adicionales para la protección del consumidor.

De este modo, se prohíbe que las comunicaciones comerciales puedan inducir a confusión a sus destinatarios con actividades de tipo financiero, y se regula la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores, exigiendo que ésta se proporcione por escrito o en soporte duradero que garantice su conservación y constancia. Asimismo, se asegura que el consumidor disponga de un período para reflexionar sobre las condiciones contractuales que se le ofrecen, puesto que se establece que la oferta contractual será vinculante para el empresario, debiendo mantenerla durante quince días, durante los que no podrá celebrarse el contrato.

En cuanto a los deberes de información, entre otros extremos, con carácter previo a la contratación, deberá proporcionarse al consumidor información sobre las características esenciales de los bie-

nes o servicios ofertados, si se le hará entrega de los mismos o, de lo contrario, qué destino se les dará y cuál será su régimen de custodia y administración. También debe informarse sobre el carácter vinculante de la oferta, el período de reflexión que la ley concede, sobre el precio completo, incluidos impuestos, la forma de pago, y en su caso, sobre las posibles revalorizaciones que se ofrezcan indicando los datos objetivos sobre los que se basan esas estimaciones, sobre el precio completo que cobra la empresa o profesional por sus servicios y forma de pago de éste, sobre la forma y gastos de formalización del contrato, y quién asume los mismos, y por último, debe informarse del riesgo económico de los bienes o servicios realizados y sobre la obligación de la empresa de constituir garantías, garantías adicionales ofrecidas y la cuantía del importe garantizado.

La Ley 43/2007 obliga a que el contrato se formalice en escritura pública, debiendo reflejar todos los compromisos adquiridos por las partes y los derechos y obligaciones de las mismas en cada operación, junto con las causas de nulidad del contrato y haciendo indicación expresa de que los bienes a través de los que se realiza la actividad no tienen garantizado ningún valor de mercado. A la escritura se incorpora testimonio de la constitución de las garantías obligatorias que establece la ley, que deberán suscribirse en la forma de aval bancario, seguro de caución o similar, con carácter previo a la formalización del contrato, y que deberán mantenerse vigentes durante toda la vigencia del contrato, debiendo entregarse al consumidor una copia de la póliza o el resguardo de la garantía.

La ley contiene el régimen de nulidad de estos contratos, y establece que corresponderá a la empresa o profesional la carga de la prueba del cumplimiento de lo



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

que en ella se dispone, y por último se remite a la legislación general sobre consumo en cuanto al régimen de infracciones y sanciones.

13.7. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental

La Ley de Responsabilidad Medioambiental transpone la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, con lo que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que quien contamina, paga.

La ley abarca los daños al suelo, incluyendo los riesgos significativos de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana, daños a las aguas, a la ribera del mar y de las rías, daños a las especies de la flora y fauna silvestres, y a los hábitat de las especies silvestres autóctonas.

Se delimita el ámbito de aplicación de la ley en función de tres elementos, en primer lugar, el tipo de actividad económica o profesional de que se trate; en segundo término, la clase de medida que puede adoptar el operador, y por último, la naturaleza de la responsabilidad en la que el operador puede haber incurrido.

En base a estos elementos, se establece:

a) Un régimen de responsabilidad objetiva en virtud del cual, el operador que desarrolle una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III, y ocasione daños medioambientales o amenazas de que dichos daños se pro-

duzcan, deberá adoptar medidas de prevención, evitación o reparación.

b) Un régimen de responsabilidad, también objetivo y más amplio, que engloba las amenazas de daños medioambientales ocasionados por cualquier tipo de actividad económica o profesional, incluida o no en el anexo III, y que requiere la adopción de medidas de prevención y evitación de daños medioambientales.

c) Un régimen de responsabilidad subjetiva, que incluye daños y amenazas de daños medioambientales ocasionados por cualquier tipo de actividad económica o profesional, incluida o no en el anexo III, y que obliga a adoptar medidas de prevención, evitación o reparación.

La ley, como se ha mencionado, establece un sistema de responsabilidad objetiva, que se refuerza con dos presunciones según las que, en primer lugar, se considera que las actividades económicas o profesionales del anexo III han causado el daño o la amenaza de que el daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza o a la forma en que han sido desarrolladas, sean apropiadas para causarlo, y en segundo lugar, se establece que el cumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el desarrollo de las actividades del anexo III, no exonera al operador de la responsabilidad medioambiental en la que pueda incurrir.

La ley contiene reglas de atribución de responsabilidades, según las que los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en la misma están obligados a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos. Asimismo, se impone un deber genérico de colaboración con la Administración y la obligación de comuni-



DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL

car las amenazas de daño medioambiental y los daños medioambientales de los que tengan conocimiento. Junto a estas obligaciones se impone la de constituir garantías financieras, consistentes en la suscripción de una póliza de seguro, la obtención de un aval y la constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo *ad hoc*, como requisito para ejercer las actividades profesionales relacionadas en el anexo III de la ley, y en paralelo a estas obligaciones financieras y como complemento a las mismas, se crea un Fondo estatal de reparación de daños medioambientales.

13.8. Ley 22/2007, de 11 de julio, de Comercialización a Distancia de Servicios Financieros

Esta ley incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2002/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y establece el régimen específico a aplicar a los contratos con consumidores de servicios financieros prestados, negociados y celebrados a distancia, sin perjuicio de la aplicación de la normativa general sobre servicios de la sociedad de la información y el comercio electrónico, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y demás normativa general de aplicación a los consumidores, además de la normativa específica reguladora de los servicios financieros.

El objetivo principal de la ley es el ofrecer a los clientes consumidores de estos servicios una adecuada protección, atendiendo a las especialidades de los servicios financieros, y respetando en lo esencial la libertad contractual.

La ley se aplica a los contratos de servicios financieros prestados a distancia por distintas entidades, así, entidades de crédito, empresas de servicios de inversión, entidades aseguradoras y cualquier otra que preste estos servicios y que figure inscrita en alguno de los registros administrativos de entidades a cargo del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, o en el caso de determinadas entidades aseguradoras, de las comunidades autónomas. Igualmente es de aplicación a los proveedores de servicios distintos a los mencionados y que estén establecidos en España o bien ofrezcan sus servicios a través de un establecimiento permanente situado en España, y a los proveedores de servicios establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo cuando el destinatario del servicio radique en España y resulten afectadas materias como la emisión de publicidad por instituciones de inversión colectiva; actividad de seguro directo realizada en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios; obligaciones nacidas de contratos celebrados por personas que tengan la condición de consumidores, etc.

La ley busca ofrecer un mayor nivel de protección a los consumidores, estableciendo un riguroso régimen en cuanto a la información que deben recibir los mismos antes de la celebración del contrato y regulando el derecho de desistimiento. En cuanto a los requisitos de información previa al contrato, ésta ha de suministrarse tanto en lo que respecta al propio proveedor (identidad, inscripción en registros, etc.), como en lo relativo al servicio financiero que se ofrece (características, precio, modalidades de pago, etc.), al contrato a distancia que habría de suscribirse y, por último, debe informarse sobre



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

los medios de reclamación e indemnización de que dispone el consumidor. En esta línea de reforzar la protección de los consumidores, se les ofrecen garantías complementarias para protegerse del uso fraudulento de las tarjetas de pago cuando fueran utilizadas para el pago de servicios financieros e igualmente en cuanto concierne a servicios y comunicaciones no solicitadas. Por último, la ley regula la defensa judicial del consumidor y establece un régimen sancionador acorde con el que establece la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico.

13.9. Otras normas con incidencia en el ámbito de la distribución comercial



**DISTRIBUCIÓN
COMERCIAL**

Como se ha anticipado en la introducción del capítulo, durante el año 2007 se han promulgado normas de sectores conexos al de la distribución comercial que sin embargo tienen incidencia en el mismo y se considera oportuno recoger:

- Real Decreto-Ley 1/2007 de 12 de enero, deroga la disposición transitoria 5ª de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

- Real Decreto 1/2007, de 12 de enero, modifica el Real Decreto 1199/1999 de 9 de julio, por el que se desarrolla la Ley 13/1998 de 4 de mayo de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria y Regulación del Estatuto Concesional de la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre.

- Real Decreto 478/2007, de 13 de abril, que modifica el Real Decreto 308/

1983 de 25 de enero, que aprueba la reglamentación técnico-sanitaria de aceites vegetales comestibles, en cuanto a las características físico-químicas del aceite refinado de girasol.

- Real Decreto 445/2007 de 3 de abril, establece medidas de lucha contra la *influenza* aviar.

- Real Decreto 731/2007, de 8 de junio, modifica determinadas disposiciones para su adaptación a la normativa comunitaria sobre piensos, alimentos y sanidad de los animales.

- Real Decreto 698/2007, de 1 de julio, que modifica el Real Decreto 142/2002 de 1 de febrero, que aprueba la lista positiva de aditivos distintos de colorantes y edulcorantes para su uso en la elaboración de productos alimenticios, así como sus condiciones de utilización.

- Real Decreto 1118/2007, de 24 de agosto, que modifica el Real Decreto 142/2002, de 1 de febrero, que aprueba la lista positiva de aditivos distintos de colorantes y edulcorantes para su uso en la elaboración de productos alimenticios, así como sus condiciones de utilización.

- Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente.

- Real Decreto 1523/2007, de 16 de noviembre, que modifica al Real Decreto 928/1987, de 5 de junio, relativo al etiquetado de composición de los productos textiles.

- Real Decreto 1518/2007, de 16 de noviembre, que establece parámetros mínimos de calidad en zumos de frutas y los métodos de análisis aplicables.

- Real Decreto 1469/2007, de 2 de noviembre, que aprueba la norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibéricos.