Capítulo 13
LEGISLACIÓN ESTATAL

13.1. Introducción

Durante el año 2009 ha habido, en lo relativo a la distribución comercial, grandes novedades legislativas en el ámbito estatal, en lo que puede definirse como un período de preparación de la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, que supuso la aprobación del proyecto de modificación de esta ley por el Consejo de Ministros el 10 de julio de 2009, y la toma en consideración el 15 de julio de 2009 por el Congreso de los Diputados. Dado que formalmente se produjo la aprobación definitiva de esta ley en marzo de 2010, en próximas ediciones del presente informe se hará una valoración exhaustiva de la misma.

Las novedades más importantes a destacar durante 2009 han venido de la mano de la transposición de dos directivas comunitarias, por un lado, la Directiva 2006/123/CE de Servicios en el mercado interior, con la promulgación de la denominada Ley de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, también conocida como *Ley Paraguas*, y de la *Ley Ómnibus*, que adapta a ésta última las normas estatales con rango de ley y, por otro lado, la Directiva 2007/64/CE de Servicios de Pago, con la aprobación de la Ley de Servicios de Pago. Asimismo la transposición de la Directiva de Prácticas Comerciales Desleales ha conllevado diversas modificaciones en materia de competencia desleal y protección de los consumidores que afectan a la distribución comercial.

A éstas novedades más destacadas se suman novedades en sectores como la reglamentación técnico-sanitaria y de consumo.

13.2. Aprobación de la Ley de Servicios de Pago

Ley 16/2009, 13 de noviembre, de Servicios de Pago, transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/64/CE, del Parlamento y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre Servicios de Pago.

Esta directiva se aprueba con el fin de garantizar que los pagos realizados en el ámbito de la Unión Europea puedan realizarse con la misma facilidad, eficiencia y seguridad que los pagos nacionales internos de los Estados miembros. La finalidad es reforzar los derechos de los usuarios de los servicios de pago, y facilitar la aplicación operativa de la zona única de pago en euros, también conocida como SEPA (*Single Euro Payments Area*), cuyo desarrollo está en manos de la industria privada con el impulso del Banco Central Europeo y los Bancos Centrales nacionales.

Son tres los objetivos esenciales de la Ley de Servicios de Pago. En primer lugar, estimular la competencia entre los mercados nacionales asegurando la igualdad de oportunidades, para ello, se permite la creación de nuevas entidades de pago de forma que se amplían los proveedores de estos servicios; en segundo término, se recogen medidas para aumentar la transparencia en los mercados, para lo cual se establecen normas comunes que ofrecen mayor seguridad jurídica tanto a prestadores de servicios como a usuarios y, por último, se establece un sistema común de derechos y obligaciones para proveedores y usuarios, en relación con la prestación y utilización de los servicios de pago.

Para ello, se establece un sólo sistema para los prestadores que estén sujetos a la ley española, enumerando de manera exhaustiva los servicios de pago y delimitando el ámbito de aplicación en cuanto al territorio en que se prestan, el español, independientemente del origen o destino final de las operaciones. Asimismo, se establece la reserva de actividad para prestar los servicios de pago en favor de las entidades de crédito y de las nuevas entidades de servicios de pago, que quedan sometidas a una ▷

regulación similar a la bancaria y a la supervisión del Banco de España, prohibiendo a las segundas la captación de depósitos de clientes. Por otro lado, y en cuanto a las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago, se establece el sistema de transparencia, pero bajo un criterio flexible regido por la libertad contractual, que tiene en cuenta las características del usuario, con una protección reforzada para los consumidores ordinarios. Los distintos niveles de exigencia también se recogen a la hora de regular las obligaciones y derechos de los proveedores y usuarios de este tipo de servicios. Por último se recoge la regulación plenamente armonizada sobre la fecha valor de abonos y adeudos en la cuenta del cliente derivados de las operaciones de pago.

13.3. Aprobación de la Ley de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, también conocida como *Ley Paraguas* incorpora a nuestro ordenamiento la directiva 2006/123/CE cuyo objetivo esencial es alcanzar un auténtico mercado único de servicios. Según su propia exposición de motivos, la ley adopta un enfoque ambicioso, intensificando la aplicación de los principios de la directiva, con el fin de impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de las actividades de servicios.

La ley establece como régimen general el principio de libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio del Estado, y regula como excepcionales las restricciones a estas actividades.

El objetivo de la Ley Paraguas, por tanto, es garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea. Además, se simplifican los procedimientos, se fomenta la calidad de los servicios, y se establece un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica.

La ley se aplica únicamente a los servicios ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la UE, siempre que se trate de actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica. Quedan excluidos los servicios no económicos de interés general, actividades que supongan el ejercicio de autoridad pública, así como servicios financieros, servicios en el ámbito del transporte, servicios sanitarios y las actividades de juego, entre otros.

Como se ha mencionado anteriormente, a través de esta norma se consagra la libertad de establecimiento, y el principio general de no sometimiento del acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a régimen de autorización. Excepcionalmente, se permite mantener regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. Se considera que una autorización no está justificada cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, que facilite el control de la actividad. También se recogen las características que deben reunir los procedimientos que, en su caso, se establezcan para obtener las autorizaciones, así, deben ser claros, darse a conocer con antelación, y se establece el silencio administrativo positivo.

La Ley también impone obligaciones específicas en cuanto a los principios que deben reunir los requisitos que regulen el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y recoge una serie de requisitos prohibidos a cuyo cumplimiento no puede supeditarse el acceso a estas actividades por ser discriminatorios o excesivamente restrictivos. Otros, de aplicación excepcional, han de evaluarse y justificarse adecuadamente para proceder a su aplicación. ▷

Se establece el principio de libre prestación de servicios en territorio español para los prestadores establecidos en cualquier otro Estado miembro y se regulan una serie de excepciones.

Se prevé la adopción de una serie de medidas de simplificación administrativa, entre las que se contempla la puesta en marcha de un sistema de ventanilla única a través del que los prestadores puedan llevar a cabo, en un único punto, por vía electrónica y a distancia, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Asimismo se recoge, como regla general, el silencio administrativo positivo para casos de falta de resolución por parte de la Administración.

La Ley comprende un capítulo dedicado a la política de calidad de los servicios, con medidas en ese sentido y para reforzar los derechos de los consumidores. Por último, se ponen los medios para facilitar una cooperación administrativa eficaz para el control efectivo de los prestadores, tanto a nivel interno de cada Estado miembro, como entre ellos.

13.4. Aprobación de la Ley Ómnibus

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también conocida como *Ley Ómnibus*, adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley Paraguas, y extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados. Afecta por tanto, a la legislación estatal, con excepción de la legislación en materia de comercio minorista, que por su relevancia, se tramitó de forma separada.

13.5. Aprobación de la Ley por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios

Ley 29/2009, de 30 diciembre, incorpora dos directivas comunitarias al Derecho español, en primer lugar, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y, en segundo lugar, la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

Esta transposición ha implicado la modificación de varias leyes: la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, y la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

1. Modificación de la Ley de Competencia Desleal

Como novedad importante, se introduce de manera específica al consumidor y usuario en la regulación sobre competencia desleal.

Se define el comportamiento desleal como aquel que resulta contrario a las exigencias de la buena fe, y se establece la necesidad de que concurran las siguientes circunstancias: a) que el comportamiento del empresario o profesional sea contrario a las prácticas honestas del mercado (diligencia profesional); b) que la práctica vaya dirigida a un grupo de consumidores, y que la misma distorsione de tal manera la percepción del consumidor medio que le lleve a adoptar una decisión que sin mediar esta distorsión no hubiese adoptado. ▷

La noción «consumidor medio» se introduce conforme a la jurisprudencia del TJCE que lo define como el consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, teniéndose en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos. Se dota de especial protección al consumidor medio que forma parte de un grupo social vulnerable, cuando la práctica comercial va dirigida al mismo, valorándose si ésta es desleal o no conforme a su perspectiva.

La Ley establece un régimen jurídico unitario sobre la deslealtad de los actos de engaño y agresivos, superando la tradicional distinción entre los actos desleales y la regulación de la publicidad ilícita por desleal o engañosa. Por lo que respecta a los actos y omisiones de engaño, se consideran actos de engaño y por ende desleales, aquellos que induzcan a error a los destinatarios siendo susceptibles de alterar su comportamiento económico y siempre que dichos actos incidan sobre alguno de los aspectos que la Ley enumera respecto del bien o servicio.

Se dedica un capítulo a la regulación de los actos de competencia desleal, que se considera que sólo son susceptibles de perjudicar a sus destinatarios cuando éstos son consumidores y usuarios, aunque afecte también a los competidores. Este es el caso de las omisiones engañosas o las prácticas que la norma comunitaria establece que son engañosas en todo caso y en cualquier circunstancia.

Son omisiones engañosas aquellas que oculten información necesaria para el destinatario, o la misma sea ambigua o poco clara, teniéndose en cuenta las circunstancias de cada caso concreto para determinar si la práctica es engañosa o no.

En cuanto a las prácticas agresivas, mediante las mismas se ejerce una influencia indebida que implica una presión sobre el destinatario y por la que verá alterada su libertad de elección.

Asimismo, se modifica el capítulo relativo a normas de carácter procesal, para incorporar las reglas sobre la carga de la prueba en relación con la veracidad y la exactitud de las afirmaciones de hecho realizadas por los empresarios o profesionales, y para incorporar las acciones de cesación frente a las prácticas desleales que perjudican los intereses económicos de los consumidores, y las acciones frente a empresarios adheridos públicamente a códigos de conducta que infrinjan las obligaciones libremente asumidas o incurran en actos de competencia desleal. Se permite la personación del Ministerio Fiscal en determinados procesos para la protección de derechos e intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios.

Además, la Ley se hace eco de creciente importancia que desde las instituciones europeas se le está dando a los códigos de conducta de empresarios y profesionales, de tal modo que se reputará desleal aquel comportamiento por parte del empresario que contravenga obligaciones asumidas en sus códigos, siempre que, en dicha práctica comercial indique que está vinculado al mencionado código. Por ello, se introduce un nuevo capítulo en la Ley de Competencia Desleal, relativo a los códigos de conducta, contribuyendo a elevar el nivel de protección de los consumidores y usuarios mediante el acceso a sistemas eficaces de resolución extrajudicial de reclamaciones que cumplan los requisitos exigidos por la normativa comunitaria.

2. Modificación de la Ley General de Publicidad

Se ha decidido mantener la ley General de Publicidad; debido a la cada vez mayor relevancia de la publicidad en el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos, aumenta la importancia de una norma en la materia que tenga vocación generalista. Pervive el concepto de «publicidad ilícita», pero se modifica en la medida en que, en ocasiones, concurren ésta y la Ley de Competencia Desleal, con el fin de disponer en un mismo cuerpo legal de acciones contra todas las prácticas comerciales que perjudiquen los intereses de los consumidores, sin renunciar a la regulación específica de la publicidad. Por ello se deroga el título IV, relativo a la acción de cesación y rectificación y de los procedimientos. ▷

3. Modificación del Texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias

Con esta modificación se conseguirá la armonización de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley de Competencia Desleal, para que así formen un compendio coherente en materia de prácticas comerciales dirigidas a los consumidores.

Se vincula expresamente la regulación de las prácticas comerciales desleales a la Ley de Competencia Desleal (excepción hecha de las normas específicas sobre determinados bienes o servicios).

Se establece la obligatoriedad de incluir determinada información cuando la práctica comercial incluya características sobre el bien o servicio y su precio, lo contrario supondrá práctica comercial engañosa. Asimismo, se adapta la regulación contractual para adecuarla en mayor medida a las exigencias de la norma sobre la información que debe prestarse en las prácticas comerciales.

Por último, se tipifica como infracción de consumo el uso de prácticas comerciales desleales con consumidores y usuarios.

4. Modificación en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista

La finalidad de la modificación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista efectuada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, es la adecuación de la regulación sobre las ventas promocionales a las disposiciones de la directiva, por ello, se han modificado los artículos que inciden en la protección de los consumidores con respecto a las prácticas comerciales desleales en el ámbito del comercio minorista, introduciendo remisiones a la Ley de Competencia Desleal.

Se cataloga como práctica comercial desleal por engañosa la utilización de las denominaciones propias de las actividades de promoción de ventas (venta en rebajas, ventas de saldos, etc.) cuando la misma no sea acorde a la regulación que le establece la Ley de ordenación del comercio.

Respecto a la venta multinivel, entendiendo por tal aquella en la que un fabricante o comerciante mayorista vende sus bienes o servicios al consumidor final a través de una red de comerciantes o distribuidores independientes pero coordinados en una misma red comercial, se reputará desleal por engañosa si constituye un plan de venta piramidal cuyo fin principal vincula la obtención de un beneficio económico a la incorporación de nuevos acólitos.

Se mantiene la prohibición de la venta piramidal, de acuerdo con la definición que de las mismas da la Ley de Competencia Desleal, declarándose la nulidad de pleno derecho de dichas condiciones contractuales.

La regulación sobre ventas con obsequios incorpora la distinción entre obsequios y primas, siguiendo la diferenciación que establece la Ley de Competencia Desleal, en el sentido de que la actividad promocional podrá reputarse como desleal cuando medie engaño con el fin de atraer al consumidor o usuario.

13.6. Real Decreto 898/2009, de 22 mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos, Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos

Ante la situación del sector del automóvil, se aprueba un marco de ayudas directas para la adquisición de vehículos, denominado Plan 2000 E, que tiene por objetivo incentivar, junto con el esfuerzo comercial de los fabricantes o importadores, la adquisición de vehículos, mantener el empleo en el sector de la automoción y estimular la sustitución de vehículos antiguos por otros menos contaminantes, así como contribuir a aunar los criterios de apoyo al sector entre las diferentes comunidades autónomas, el Gobierno y el propio sector de fabricantes y concesionarios de automóviles. ▷

13.7. RD 1786/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de apoyo financiero a la modernización y mejora del comercio interior

A través de este Real Decreto se movilizan recursos adicionales a los ya asignados a través del Plan de Mejora de la Productividad y Competitividad en el Comercio 2009-2012, con el fin de favorecer la situación competitiva del comercio minorista ante la coyuntura económica actual.

El Fondo Financiero del Estado de Ayuda al Comercio Interior, a través del cual se canalizarán los fondos de esta iniciativa, es complementario del Plan mencionado, y adopta sus mismos principios de actuación, así como coincide en las categorías de proyectos financiables.

La administración financiera de este fondo se lleva a cabo por el ICO, y se prevé la participación activa de las comunidades autónomas en la tramitación de las solicitudes, así como la posibilidad de que las líneas de financiación se complementen y sean compatibles por otras ayudas o subvenciones otorgadas por otras Administraciones.

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

- Real Decreto 30/2009, de 16 de enero, por el que se establecen las condiciones sanitarias para la comercialización de setas de uso alimentario.
- Real Decreto 31/2009, de 16 de enero, por el que se aprueba la norma de calidad comercial para las patatas de consumo en el mercado nacional, y se modifica el Real Decreto 2192/1984, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de las normas de calidad para las frutas y hortalizas frescas comercializadas en el mercado interior.
- Real Decreto 75/2009, de 30 de enero, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno, y el Real Decreto 1799/2008, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la reconversión de plantaciones de determinados cítricos.
- Real Decreto 200/2009, de 23 de febrero, que deroga determinadas disposiciones que inciden en las normas de calidad para la mantequilla destinada al mercado nacional.
- Real Decreto 361/2009, de 20 de marzo, que regula la información sobre la cadena alimentaria que debe acompañar a los animales destinados a sacrificio.
- Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, modifica el Real Decreto 894/2005, que regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Real Decreto 863/2009, de 14 de mayo, que modifica el Real Decreto 231/2008, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.
- Real Decreto 1385/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los establecimientos y productos de la pesca y la acuicultura con destino al consumo humano.
- Real Decreto 1409/2009, de 4 de septiembre, que regula la elaboración, comercialización, uso y control de los piensos medicamentosos.
- Real Decreto 1465/2009, de 18 de septiembre, que establece las normas de identidad y pureza de los colorantes utilizados en los productos alimenticios.
- Real Decreto 1466/2009, de 18 de septiembre, que establece las normas de identidad y pureza de los aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes utilizados en los productos alimenticios.
- Real Decreto 1488/2009, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria sobre determinados azúcares destinados a la alimentación humana.
- Real Decreto 1487/2009, de 26 de septiembre, de complementos alimenticios.
- Real Decreto 1669/2009, de 6 de noviembre, que modifica la norma de etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios.