

CES

Dictamen 10/2009
del Consejo Económico y
Social de
Castilla-La Mancha

sobre el Anteproyecto de Ley de comercio
minorista de Castilla-La Mancha

Aprobado en el Pleno
del 16 de octubre de 2009

Sumario

I.	Antecedentes	5
	I.1. Contexto normativo	6
	I.2. Entorno socioeconómico	13
II.	Contenido	35
III.	Valoración y observaciones	39
	III.1. De carácter general	39
	III.2. Al texto del proyecto	41
IV.	Conclusión	59

Documento disponible en
www.ces-clm.es

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha por la Ley 2/1994, de 26 de julio, modificada por Ley 8/1997, de 5 de septiembre, previo estudio y tramitación en la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno, en su sesión ordinaria celebrada el 16 de octubre de 2009, aprueba por mayoría, el siguiente

Dictamen

I. Antecedentes

Con fecha 29 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha escrito remitido por la Vicepresidenta y Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se solicita, a tenor de los artículos 3.1 a) y 19 de la Ley 2/1994, de 26 de julio, la emisión del Dictamen, por trámite de urgencia, sobre el "Anteproyecto de Ley de comercio minorista de Castilla-La Mancha".

El expediente, además del texto del Anteproyecto de Ley remitido al Consejo de Gobierno para su toma en consideración y sus correspondientes borradores previos, se compone de los siguientes documentos:

- Acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, de 15 de julio de 2009.
- Memoria justificativa de la Dirección General de Promoción Empresarial y Comercio, de 19 de julio de 2009.
- Informe de la Secretaría General de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, que contiene las observaciones al primer borrador del Anteproyecto, de 14 de agosto de 2009.
- Escritos diversos de la Secretaría General de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda emplazando a presentar alegaciones (dirigidos al Consejo Regional de Consumo, a la Unión de Profesionales de Trabajadores Autónomos, a CEAT Castilla-La Mancha, a la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, a CECAM, al Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha, a la UGT y a CCOO). Todos estos escritos están fechados el 23 de septiembre de 2009.
- Informe de impacto de género, de 23 de septiembre de 2009.
- Informe favorable del Servicio Jurídico de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, de 25 de septiembre de 2009.
- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, de 25 de septiembre de 2009.
- Memoria económica elaborada por la Dirección General de Promoción Empresarial y Comercio, de 25 de septiembre de 2009.
- Informe al Anteproyecto de la Secretaría General de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, de 28 de septiembre de 2009.

- Certificado de toma en consideración del Anteproyecto de Ley por el Consejo de Gobierno, de 29 de septiembre de 2009.

El día 14 de octubre de 2009 se reunió la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. En esta sesión de la Comisión de Trabajo se contó con la presencia de D. José Algar, Jefe de Servicio de Comercio de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, que procedieron a realizar una exposición del texto remitido y efectuaron las aclaraciones necesarias a las dudas suscitadas entre los distintos Consejeros de la Comisión que así pudieron emitir, con más rigor, el Dictamen solicitado.

I.1. Contexto normativo

El progreso económico y social de los Estados miembros de la Comunidad Europea (en lo sucesivo CE), constituye el objetivo fundamental que se persigue con la construcción de una Europa unida. Este objetivo global, recogido en el Preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 se desarrolla de forma más concreta en su artículo 2, en la redacción actual dada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997: *“La Comunidad tendrá por misión...un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas...un alto nivel de empleo y de protección social...la igualdad entre el hombre y la mujer...un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente...la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

Pero los redactores del Tratado fundacional no se limitaron a señalar las metas que debían alcanzarse sino que expusieron claramente los instrumentos que debían ponerse en práctica para ello. Dichos instrumentos son, fundamentalmente, el establecimiento de un Mercado Común, la consecución de una unión económica y monetaria y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros. Estos objetivos hacen que la CE se fundamente en cuatro libertades básicas: libertad de circulación de mercancías; libertad de desplazamiento de trabajadores; libertad de establecimiento y libertad de circulación de capitales.

De entre estas libertades, el TCE en sus actuales artículos 43 a 55 regula lo que denomina “Derecho de establecimiento”, esto es, la supresión de las restricciones que pudieran existir en la libre circulación de personas no asalariadas. Esta libertad de circulación comprende, a su vez, la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios.

El artículo 43.2 TCE advierte que “La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades,...en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales...”. Por su parte, el artículo 50 TCE dispone que “Con arreglo al presente Tratado, se considerarán como servicios las

prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas”.

Ante la falta de concreción de los términos del Tratado, parece que la diferencia entre “establecimiento” y “prestación de servicios” estriba en el carácter temporal o no del ejercicio de la actividad. Así, podríamos definir la “libertad de establecimiento” como “la instalación de manera estable para ejercer una actividad independiente, mediante la creación de un centro de actividad”.

Para aplicar los principios que inspiran la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, el instrumento jurídico previsto en el artículo 44.1 TCE es la Directiva, emanada a través del procedimiento normativo de “codecisión”. La implantación de esta libertad, a pesar de su carácter general, no está exenta, sin embargo, de limitaciones, recogidas en el TCE. Así los artículos 45 y 46 prevén que las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento, por una parte, no se aplicarán a las actividades que en un Estado miembro estén relacionadas, aunque sólo sea de forma ocasional, con el ejercicio del poder público y, por otra, que no prejuzgarán la aplicación de regímenes especiales para extranjeros *“que estén justificados por razones de orden público, seguridad y salud pública”*.

Como ya señalamos en nuestro anterior Dictamen 9/2009, las Directivas cuyo objeto es garantizar la libertad de establecimiento suelen sistematizarse en tres ámbitos principales: las de reconocimiento mutuo de titulaciones, las de armonización societaria y las de liberalización. El objetivo de estas últimas es doble: por un lado, coordinar las disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades autónomas y, en segundo término, conseguir la liberalización en la prestación de un servicio determinado.

Dichas directivas deberían ser aprobadas por las Instituciones comunitarias en el desarrollo de programas generales a lo largo de un periodo transitorio. Sin embargo, al no conseguirse en un buen número de sectores la supresión de restricciones, por la falta de colaboración de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, desde su conocida Sentencia de 21 de junio de 1974 (caso REYNERS), por vía prejudicial, viene defendiendo la aplicabilidad inmediata de los actuales artículos 43, 49 y 50 TCE. Eso significa que el derecho de los ciudadanos comunitarios a desarrollar una actividad autónoma en un Estado miembro distinto al de su residencia sin ser objeto de discriminación, resulta conferido directamente por el Tratado, con independencia del grado de armonización conseguido por los ordenamientos nacionales.

En el marco de la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000) se constató, sin embargo, que la fragmentación del mercado de servicios seguía resultando uno de los principales obstáculos para la consecución del “mercado único”. En este ámbito es donde se aprobó la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, cuya finalidad es la de alcanzar un mercado único de servicios en la Unión Europea, para lo que se insta a los Estados miembros a reducir las cargas administrativas y la excesiva burocracia que puedan impedir a las empresas ofrecer servicios transfronterizos o instalarse en otros Estados miembros.

La Directiva define “servicio” en el nº 1 del artículo 4 como *“Cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración”*, excluyéndose, sin embargo, los servicios del nº 2 del artículo 2 de la misma.

El capítulo segundo de la Directiva, obliga a los Estados miembros a simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, garantizando que sus trámites puedan llevarse a cabo a través de “ventanillas únicas” e informando adecuadamente y de forma fácilmente accesible a los prestadores y destinatarios.

La filosofía de la Directiva es que los particulares puedan prestar actividades de servicios en régimen de libertad competitiva y ausencia de discriminación, sin interferencias administrativas. Cuando estén en juego intereses públicos que reclamen sistemas de control, éstos en principio han de tener la intensidad mínima para conseguir el objetivo perseguido. De modo que para supeditar el acceso y ejercicio de una actividad de servicios a un régimen de autorización, el artículo 9 de la Directiva impone a los Estados miembros tres requisitos, negativo el primero y positivos los restantes. En primer lugar ésta no ha de ser discriminatoria para el prestador de que se trata; en segundo término ha de resultar necesaria por razones imperiosas de interés general; por último ha de resultar proporcionada, lo que significa que el objetivo de interés general no pueda ser conseguido mediante una medida menos restrictiva.

Si estos tres requisitos se cumplen, el régimen de autorización ha de reunir unas determinadas características y sólo por causas tasadas se podrá limitar la duración de la autorización (artículos 10.2 y 11.1, respectivamente).

Todas estas medidas han de ser cumplidas por los Estados miembros antes del 28 de diciembre de 2009, como expresamente indica el propio artículo 44.1 de la citada Directiva. Eso significa, en Estados descentralizados como el nuestro, que cada Administración Pública territorial resulta implicada en su respectivo ámbito de actuación. Y por lo que a la adopción de medidas legislativas se refiere, el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas serán concernidas en virtud del reparto competencial que, teniendo como marco básico los artículos 148 y 149 de la Constitución, se complementan con el denominado “bloque de constitucionalidad” correspondiente.

En materia de comercio hay que tener en cuenta, en principio, que el artículo 38 CE reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Y que, al efecto se obliga a los poderes públicos a garantizar y proteger el ejercicio de ese derecho, señalando como límites “las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

La ubicación sistemática de este precepto en la sección 2ª del Capítulo II del Título I nos sugiere dos afirmaciones, a la vista del artículo 53.1 de la Constitución: en primer lugar, que es un derecho preeminente cuyo ejercicio, por tanto, sólo puede regularse por una Ley respetuosa de su contenido esencial; en

segundo lugar, que la delimitación misma de ese derecho ha de realizarse por el legislador ordinario, a diferencia de los derechos fundamentales y libertades públicas, cuya efectividad dimana del texto constitucional, sin necesidad de intermediarios.

Por otra parte, la actividad comercial guarda una sustancial relación con la defensa de consumidores y usuarios, cuya protección se encomienda también a los poderes públicos en el artículo 51 CE, de modo que el apartado 3º de este artículo reitera la reserva material de ley, cuando impone que en ese marco de protección “la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.

Respecto a la distribución de competencias, el artículo 149.1.10ª CE prevé como competencia exclusiva del Estado la de “Comercio exterior”. “A sensu contrario”, las Comunidades Autónomas se han reservado en exclusividad para sí las competencias en materia de “Comercio interior”. Así lo ha hecho, por ejemplo, Castilla-La Mancha, en el artículo 31.1.11 de su Estatuto de Autonomía, redactado por la LO 3/1997, de 3 de julio.

Hay que advertir, sin embargo, que la delimitación de lo que constituye “comercio interior”, por oposición a “comercio exterior”, ha resultado generalmente poco operativa. Por un lado los límites fronterizos de aquél resultan desdibujados con la incorporación a organizaciones supranacionales que, como la UE, aspiran al establecimiento de un comercio interior presidido por el principio de libre circulación de mercancías. Por otra parte, como ha señalado reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional (por todas, SSTC nº 124/2003 ó 225/2004), en la competencia de “comercio interior” se produce un complejo entrecruzamiento de títulos en los que el Estado sigue conservando competencias propias, por lo que resulta una competencia compartida “de facto”. Esta cuestión puede apreciarse en la redacción del artículo 31.1.11 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en que la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades sobre “comercio interior” deja a salvo *“la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia”*.

En la línea de afrontar los cambios del comercio minorista ante los retos que supuso la Unión Europea nació la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (a la que, en lo sucesivo, nos referiremos como LOCM). Esta Ley proclamó en su Disposición Final Única su vocación de aplicación supletoria, salvo determinados preceptos de competencia estatal exclusiva, al amparo de los títulos competenciales relativos a “condiciones básicas de igualdad” (149.1.1ª), “legislación mercantil” (149.1.6ª CE), “legislación civil” (149.1.8ª), “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (149.1.13ª) y “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (149.1.18ª). Como complementaria de esta Ley, se publicó la LO 2/1996, de 15 de enero que, según se desprende de su Exposición de Motivos, venía justificada por la necesidad de operar como ley de transferencia o delegación de las competencias normativas correspondientes a horarios comerciales a las Comunidades Autónomas que todavía no dispusieran de ellas (este era el caso de Castilla-La Mancha, que no las asumió estatutariamente hasta la reforma de su Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio).

En esta Comunidad Autónoma, el ejercicio de su competencia exclusiva sobre “comercio interior” ha dado lugar a la aprobación de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha, (que, en lo sucesivo abreviaremos como LCMCM y cuyo Anteproyecto informó este Consejo en su Dictamen 3/1998), norma que se modificó mediante la Ley 1/2004, de 1 de abril (cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen nº 4/2003 de este Consejo), en la que se introdujeron cambios en el concepto de “Gran establecimiento comercial” y en el régimen de autorización de las ventas a distancia. Las otras dos modificaciones experimentadas por la Ley 7/1998 afectaron a los horarios comerciales: se trata de las Leyes 13/2000, de 26 de diciembre, y 10/2005, de 15 de diciembre (cuyos respectivos Anteproyectos fueron informados en su día en los Dictámenes 4/2000 y 3/2005 de este Consejo).

Pues bien, a pesar de que la LOCM cita en su Exposición de motivos el mantenimiento de la libre competencia como uno de sus fines esenciales, el marcado carácter intervencionista de alguno de sus preceptos podrían resultar contrarios a la Directiva 2006/123/CE. Y, naturalmente, por influencia suya, las Comunidades Autónomas deberán ajustar sus legislaciones propias por el carácter de “competencia compartida” que, según dijimos, presenta “de facto” el título de “comercio interior”. Citaremos a continuación alguna de las cuestiones que podrían resultar concernidas.

1º) Como ya dijimos, el artículo 9 de la Directiva 2006/123/CE, dispone que los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando éste no sea discriminatorio, sea necesario por “razones imperiosas de interés general” y resulte proporcionado, en tanto el mismo nivel de protección no pueda alcanzarse con una medida menos restrictiva (como, por ejemplo, la declaración o comunicación previa).

Pues bien, en este sentido, hemos de recordar que, según el artículo 6.1 LOCM *“La apertura de grandes establecimientos comerciales estará sujeta a una licencia comercial específica, cuyo otorgamiento corresponderá a la Administración Autonómica, sin perjuicio de que ésta pueda también someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial”*.

Esta licencia comercial específica es denominada también “segunda licencia”, pues se superpone a la licencia municipal que ha de otorgarse para el ejercicio de la actividad, otorgada con criterios fundamentalmente urbanísticos, sanitarios y ambientales. Por el contrario, los criterios de otorgamiento establecidos en el artículo 6.2 LOCM son de naturaleza puramente económica, al vincularlos este precepto a *“la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla”*.

Además en el artículo 6.4 LOCM, se dispone que el *“efecto sobre la estructura comercial existente se valorará teniendo en cuenta la mejora que para la libre competencia suponga la apertura de un nuevo gran establecimiento en la zona, así como los efectos negativos que aquella pudiera representar para el pequeño comercio existente con anterioridad”*.

Por una parte, si el control administrativo sólo puede justificarse por “razones imperiosas de interés general”, teniendo en cuenta que ya existe una licencia municipal que verifica el cumplimiento de los aspectos urbanísticos, sanitarios y medioambientales de las actividades comerciales, parece que esa “segunda licencia” no cumplirá los requisitos de necesidad y proporcionalidad que exige la norma comunitaria.

Pero, por otra parte, en el supuesto de que la licencia municipal se considerase insuficiente para proteger el interés general, el legislador, tanto estatal como autonómico, deberían tener en cuenta que según el nº 5 del artículo 14 de la Directiva 2006/123/CE, se prohíbe a los Estados miembros autorizar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio mediante la *“aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente...”*, de manera que para el mantenimiento de la licencia comercial específica habría que fundamentar el control de la Administración autonómica en criterios distintos a los puramente económicos, y además justificarlos, por la misma excepcionalidad de la intervención pública.

2º) Como se desprende del artículo 6.1 LOCM, la exigencia de la licencia comercial específica se refiere sólo a los que tengan la consideración de “Gran Establecimiento Comercial”. Este concepto aparece simplemente apuntado en la LOCM, en cuyo artículo 2.3 se indica que: *“Las Comunidades Autónomas establecerán los requisitos, en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento. En todo caso, tendrán esta consideración, a efectos de las autorizaciones y de lo establecido en la normativa mercantil, los establecimientos comerciales, que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados”*.

Recogiendo la anterior remisión, el artículo 3.1 LCMCM, ha considerado “Gran Establecimiento Comercial” no sólo los establecidos en la LOCM, sino también los de superficie superior a 2000 m² en municipios de población superior a 25.001 habitantes; los de superficie superior a 1000 m², en municipios con población comprendida entre 10.001 y 25.000 habitantes; y los de superficie superior a 750 m² en municipios con población igual o inferior a los 10.000 habitantes.

Pues bien, por un lado, la categoría de “Gran establecimiento” podría perder buena parte de su sentido de eliminarse la “licencia comercial específica”. Pero, en cualquier caso, el hecho de que la LOCM haya utilizado criterios de mínimos para definirlos, ha provocado una enorme heterogeneidad en las legislaciones autonómicas que, no sólo han rebajado los límites indicativos de superficie de exposición y venta (como ha hecho Castilla-La Mancha) sino que, en ocasiones, han utilizado otros criterios distintos, como el del número de empleados o el de capital de la empresa.

Esta situación, ha distorsionado el principio de libre competencia, pues la decisión de abrir un nuevo establecimiento comercial, aparte de condicionantes económicos (dejando que sea el mercado quien determine los formatos comerciales que resultan exitosos y los que no), se ha contaminado con barreras normativas,

particularmente visibles en zonas limítrofes entre Comunidades Autónomas. Pero, por otra parte, es muy discutible que las restricciones impuestas hayan servido para proteger, como se buscaba, al “pequeño comercio”, pues el establecimiento de “barreras legales” para el acceso a la categoría de “Gran establecimiento” ha podido hacer proliferar establecimientos de mediana dimensión (formato supermercado), localizados en los centros urbanos, que probablemente hayan supuesto una alternativa más perjudicial para aquél.

3º) Si bien estas resultan, palmariamente, las principales modificaciones que deben acometerse como resultado de la adaptación de la Directiva 2006/123/CE, debemos citar otras que podrían producirse en la LOCM, afectando, por consiguiente a las diversas legislaciones autonómicas.

- Los artículos 49.3 y 54 LOCM, en tanto obligan a obtener autorización administrativa para la instalación de máquinas de venta automática y para el ejercicio de la venta ambulante (la primera es una autorización autonómica de la autoridad competente en materia de comercio, mientras que la segunda la conceden los Ayuntamientos respectivos).
- El artículo 38.2 LOCM, que obliga a la inscripción obligatoria a las empresas de venta a distancia que realicen sus ofertas por medios que abarquen el territorio de más de una Comunidad Autónoma.
- El artículo 62.2 LOCM, que obliga a la inscripción en el Registro administrativo correspondiente a las personas físicas o jurídicas que deseen realizar en España la actividad de franquiciado.

En último término, la liberalización de la actividad comercial pasa no sólo por suprimir trabas administrativas sino también por la supresión o modificación de normas estatales o autonómicas que podrían favorecer asimismo el desarrollo de la competencia. Por ejemplo, las relativas a horarios comerciales y apertura en festivos, la regulación del sistema de fijación de precios, de las ventas a pérdidas o de los periodos de rebajas, materias todas ellas que, si bien no están directamente concernidas por la incorporación de la Directiva 2006/123/CE, también podrían encontrar razonablemente una mejor regulación en nuestras leyes.

Salvo error u omisión por nuestra parte, no se ha publicado todavía la ley estatal que ha de adaptar la Directiva 2006/123/CE, mediante la modificación de la LOCM. Tampoco en el resto de Comunidades Autónomas se ha emanado legislación concordante con la del Estado en este aspecto. A lo más que se llega en determinadas Comunidades Autónomas es a tímidas modificaciones de sus respectivos regímenes de comercio interior, tomando como fundamento la Directiva de libre prestación de servicios. Con la advertencia, sin embargo, de que estos cambios no serán suficientes y, por tanto, exigirán reformas complementarias, podemos citar las siguientes disposiciones:

- País Vasco: Ley 7/2008, de 25 de junio, de Segunda Modificación de la Ley de la Actividad Comercial.
- Aragón: Decreto 147/2008, de 22 de julio, que modifica la composición y funciones del Observatorio Aragonés de Comercio.
- Navarra: Orden Foral del Departamento de Innovación, Empresa y Empleo nº 105/2008, de 10 de abril, por la que se acuerda la suspensión del otorgamiento de licencias comerciales específicas en Navarra con el fin de actualizar el Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales de Navarra.

I.2 Entorno Socioeconómico

Para la correcta valoración del Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, y dada la amplitud de las modificaciones que pretende introducir sobre la regulación del comercio minorista en Castilla-La Mancha, se hace necesario realizar un análisis, aunque sea somero, de prácticamente todos los aspectos de este sector en nuestra región. Para ello, y ante la falta, en muchos casos, de fuentes estadísticas, se tomará como base, en especial en lo que a la estructura y características de la oferta comercial se refiere, el Monográfico sobre “La Distribución Comercial en Castilla-La Mancha” que se incluyó en el Informe Socioeconómico de 2008 elaborado por este Consejo (y que en adelante se citará, simplemente, como Monográfico).

a) Importancia del sector en la economía regional

El comercio es una de las actividades productivas más importantes de la región. Como se comprueba en la tabla 1, según los últimos datos de la Contabilidad Regional de España con suficiente desagregación sectorial, el comercio representaba en 2006 el 7,69% del Producto Interior Bruto a precios de mercado (PIBpm) regional y algo más del 15% del PIBpm del sector servicios en el que se encuadra. No obstante, este peso era algo inferior al que tiene en el conjunto de la economía de España, en la que alcanza el 9,44% del PIBpm total nacional.

Por otra parte, el peso relativo del sector en la economía regional se ha mantenido prácticamente constante, mientras que a nivel nacional ha perdido peso ligeramente.

TABLA 1. IMPORTANCIA DEL COMERCIO EN LA ECONOMÍA REGIONAL

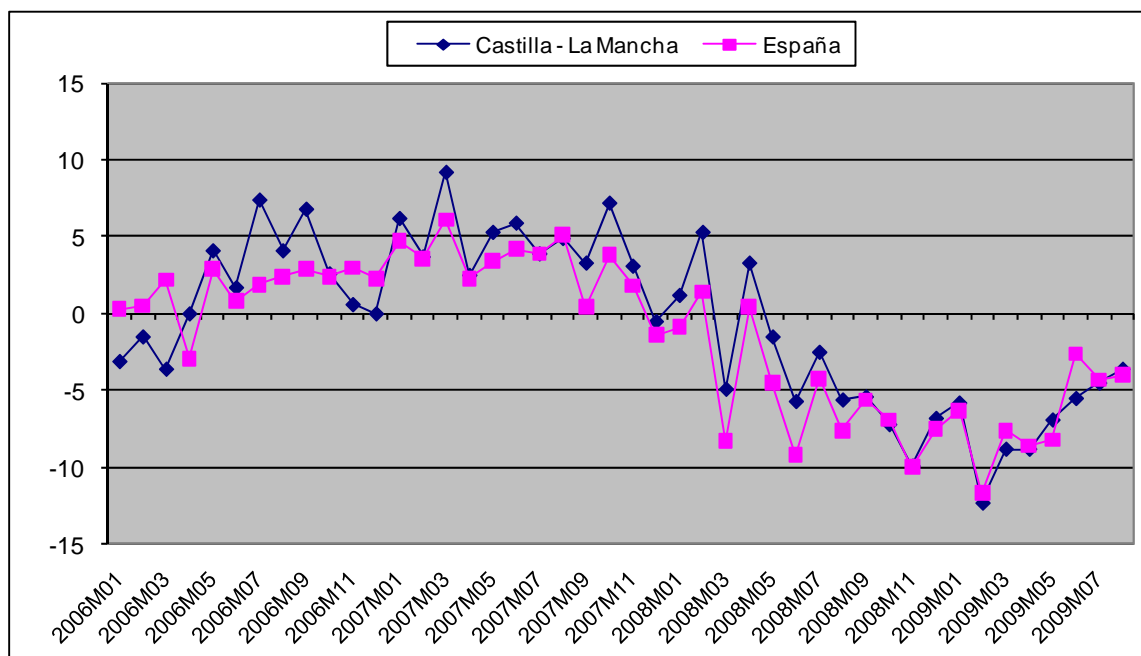
	Castilla-La Mancha						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (P)
PIB pm	21.330.235	22.978.628	24.574.430	26.580.773	28.320.087	30.648.093	33.154.192
Servicios	10.444.297	11.451.216	12.300.007	13.257.281	14.261.835	15.663.649	16.958.322
Comercio y reparación	1.685.394	1.863.767	1.931.165	2.039.556	2.189.375	2.356.242	2.551.051
% PIB comercio/ PIB total	7,90%	8,11%	7,86%	7,67%	7,73%	7,69%	7,69%
% PIB comercio/ PIB servicios	16,14%	16,28%	15,70%	15,38%	15,35%	15,04%	15,04%
	España						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (P)
PIB pm	630.263.000	680.678.000	729.206.000	782.929.000	841.042.000	908.792.000	982.303.000
Servicios	378.775.000	411.499.000	443.440.000	474.417.000	508.939.000	546.153.000	587.667.000
Comercio y reparación	63.955.000	68.977.000	73.859.000	77.258.000	82.037.000	87.133.000	92.712.000
% PIB comercio/ PIB total	10,15%	10,13%	10,13%	9,87%	9,75%	9,59%	9,44%
% PIB comercio/ PIB servicios	16,88%	16,76%	16,66%	16,28%	16,12%	15,95%	15,78%

(P) Datos provisionales.

Fuente: Contabilidad Regional de España. Base 2000. INE.

Para comprobar la evolución más reciente del sector -algo especialmente importante dado el evidente cambio de tendencia económica producido en los últimos dos años- tenemos que acudir al Índice General del Comercio al Por Menor, elaborado por el INE y que, con base 2001, registra la evolución del comercio minorista. Como se comprueba, el índice muestra una clara caída de actividad a partir de principios de 2008, tanto a nivel nacional como regional. Por otra parte, si, en términos generales, la evolución del mismo en nuestra región ha sido más favorable que la nacional en el anterior ciclo expansivo, a partir de mediados de 2008, la situación se invierte, lo que parece reflejar un mayor impacto negativo de la crisis en el sector de Castilla-La Mancha que en la media nacional.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DEL COMERCIO AL PORMENOR



Fuente: INE.

La presencia del sector en el tejido empresarial de la Comunidad es también notable, hasta el punto de representar algo más del 22% de las empresas regionales a principios de 2009, porcentaje ligeramente inferior al que se da en el conjunto del país. Dentro del sector, el comercio minorista es el que agrupa un mayor número de empresas, concretamente el 15,39% del total (tabla 2).

Por otra parte, algo más de la mitad de las empresas del sector comercio a principios de 2009, no contaban con asalariados, porcentaje casi tres puntos inferior al que se da a nivel nacional y 2 puntos por debajo al que representan las empresas sin asalariados en el conjunto del tejido empresarial de la región.

TABLA 2. EMPRESAS DEL SECTOR COMERCIO

	Total		% Sin asalariados	
	2009	2008	2009	2008
	España			
Total grupos CNAE2009	3.355.830	3.422.239	52,67	51,26
Total Comercio	740.133	751.885	50,62	49,87
46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio (*)	223.615	225.591	47,93	46,53
47 Comercio al por menor (*)	516.518	526.294	51,79	51,30
% Comercio al pormenor/total	15,39	15,38	15,14	15,39
% Comercio/total	22,06	21,97	21,20	21,37
	Castilla-La Mancha			
Total grupos CNAE2009	134.479	137.823	50,85	49,02
Total Comercio	30.852	31.421	53,38	53,07
46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio (*)	7.815	7.950	43,90	43,61
47 Comercio al por menor (*)	23.037	23.471	56,60	56,28
% Comercio al pormenor/total	17,13	17,03	19,06	19,55
% Comercio/total	22,94	22,80	24,08	24,68

(*) Excepto de vehículos de motor y motocicletas
Fuente: elaboración propia con datos del DIRCE. INE.

Desde el punto de vista económico, uno de los parámetros más significativos de análisis de cualquier sector es el de su productividad. En la tabla 3 se ha calculado, con los datos de la Contabilidad Regional del INE, la productividad del factor trabajo (dividiendo el PIBpm entre el número de empleos del subsector). Como se observa, tanto en nuestra región, como en el conjunto del país, la productividad es notablemente inferior a la general de la economía, concretamente un 59% de la misma en el caso de Castilla-La Mancha y un 64,8% en el de España. Además, la productividad del comercio es en Castilla-La Mancha en torno al 80% de la productividad del sector a nivel nacional. Por otra parte, es interesante comprobar que desde 2000 la productividad regional del trabajo en el comercio (siempre en términos nominales) ha perdido tres puntos respecto a la productividad del sector en España.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL COMERCIO EN TÉRMINOS NOMINALES

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (P)
	Castilla-La mancha						
Total	31.474	32.761	34.221	35.939	37.049	39.252	40.886
Servicios	29.714	31.075	32.661	33.768	34.366	36.075	37.019
Comercio y reparación	20.654	21.227	22.248	22.002	22.137	23.375	24.158
	España						
Total	36.685	38.398	40.250	41.899	43.500	45.180	46.921
Servicios	34.236	36.033	37.731	38.782	39.806	40.768	41.627
Comercio y reparación	25.004	26.412	28.063	28.246	28.490	29.519	30.413
	% Productividad Castilla-La Mancha/productividad España						
Total	85,80%	85,32%	85,02%	85,78%	85,17%	86,88%	87,14%
Servicios	86,79%	86,24%	86,56%	87,07%	86,33%	88,49%	88,93%
Comercio y reparación	82,60%	80,37%	79,28%	77,89%	77,70%	79,19%	79,43%

(P) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contabilidad Regional del INE.

b) El empleo en el sector comercio

También desde el punto de vista del empleo, el sector del comercio es uno de los más importantes. Como se recoge en la tabla 4, según el último dato disponible, el sector contaba a mediados de 2009 con algo más de 105 mil empleos en la región, lo que representaba el 13,33% del total de ocupados. El único dato anual disponible (hay que tener en cuenta el cambio en la clasificación de la CNAE en la EPA) es el de 2008, año en el que los ocupados del sector ascendieron, de media, a algo más de 121 mil, el 14,36% del total de ocupados de la región.

TABLA 4. OCUPADOS EN EL COMERCIO EN CASTILLA-LA MANCHA

	RAMAS DE ACTIVIDAD DEL COMERCIO CNAE 2009			Total	% Ocupados com. Minorista / total ocupados todos los sectores	% Ocupados Comercio s/ ocupados todos los sectores
	45 ⁽¹⁾	46 ⁽²⁾	47 ⁽³⁾			
VARONES						
1ºT/2008	16.131	18.773	33.113	68.017	6,25%	12,84%
2ºT/2008	16.920	17.615	34.310	68.845	6,44%	12,92%
3ºT/2008	17.198	16.955	32.515	66.668	6,16%	12,62%
4ºT/2008	16.582	18.039	31.323	65.944	6,20%	13,05%
Media 2008	16.708	17.846	32.815	67.369	6,26%	12,86%
1ºT/2009	15.417	17.286	28.182	60.885	5,78%	12,49%
2ºT/2009	14.623	19.576	25.693	59.892	5,33%	12,42%
MUJERES						
1ºT/2008	2.625	6.104	48.282	57.011	15,24%	17,99%
2ºT/2008	2.240	7.389	45.204	54.833	14,03%	17,02%
3ºT/2008	2.446	7.721	41.971	52.137	13,10%	16,27%
4ºT/2008	2.107	7.330	41.253	50.691	13,04%	16,02%
Media 2008	2.355	7.136	44.177	53.668	13,85%	16,83%
1ºT/2009	2.099	7.507	40.397	50.003	13,04%	16,14%
2ºT/2009	2.190	5.372	37.699	45.261	12,30%	14,77%
TOTAL OCUPADOS						
1ºT/2008	18.756	24.877	81.395	125.028	9,61%	14,77%
2ºT/2008	19.160	25.004	79.513	123.678	9,30%	14,47%
3ºT/2008	19.644	24.675	74.486	118.805	8,78%	14,00%
4ºT/2008	18.689	25.370	72.576	116.635	8,83%	14,20%
Media 2008	19.062	24.982	76.992	121.036	9,13%	14,36%
1ºT/2009	17.516	24.793	68.579	110.888	8,60%	13,91%
2ºT/2009	16.813	24.948	63.392	105.153	8,04%	13,33%

(1) CNAE 45: Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor y motocicletas, venta al por menor de combustible.

(2) CNAE 46: Comercio al por mayor e intermediarios del comercio excepto vehículos de motor y motocicletas.

(3) CNAE 47: Comercio al por menor (excepto vehículos de motor y motocicletas, reparación de efectos personales y enseres).

Fuente: Explotación específica realizada por el IES de Castilla-La Mancha de los micro datos de la EPA del INE y elaboración propia.

Si nos centramos en el comercio minorista, objeto del Anteproyecto de Ley, el número de ocupados ascendió a casi los 77 mil de media en 2008 y algo más de 63 mil en el segundo trimestre de 2009, cifras que representaban el 9,13% y el 8,04%, del total de ocupados de los periodos respectivos.

A pesar de la gran importancia del empleo del comercio dentro de la economía regional, hay que señalar que ésta es algo menor que la que se da a nivel nacional, ámbito en el que los empleados del sector comercio representaban el 15,7% del total de empleados a mediados de 2009 y el 9,8% en el mismo periodo los del comercio minorista.

Por otra parte, como se observa en la tabla 5, tanto en Castilla-La Mancha como en España, el empleo en el sector ha perdido peso en el empleo total en los últimos diez años, concretamente esta pérdida ha sido de 1,5 puntos en la región y de 0,6 puntos a nivel nacional.

TABLA 5. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS OCUPADOS EN COMERCIO Y REPARACIONES EN LOS OCUPADOS TOTALES (%)

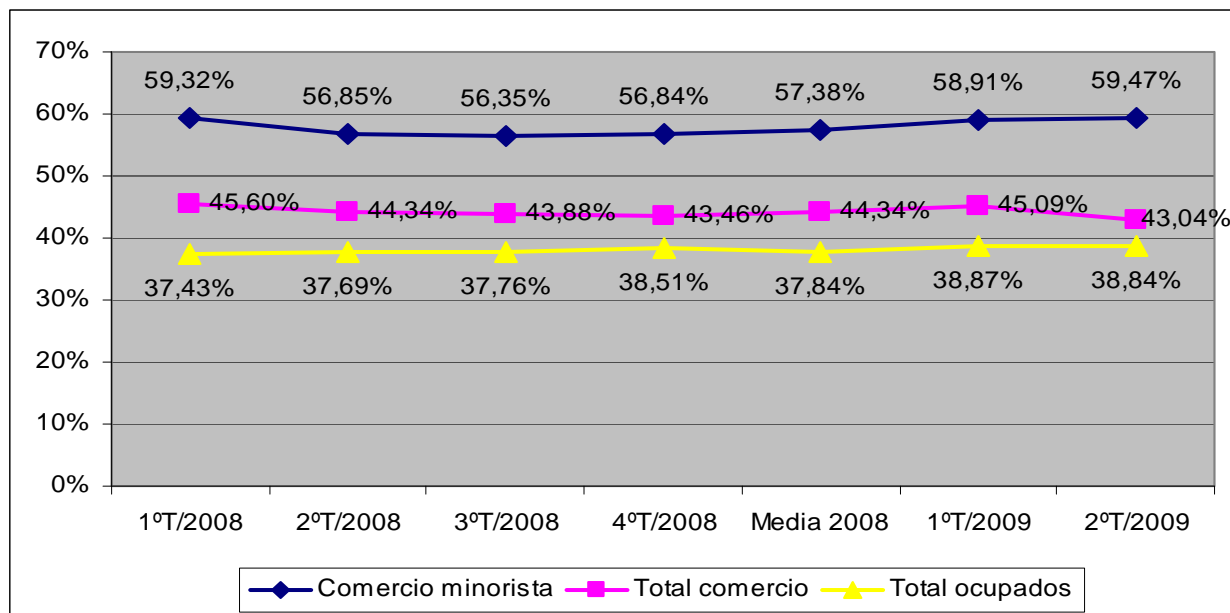
	ESPAÑA			CASTILLA-LA MANCHA		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
1998	16,4	14,6	19,7	15,9	14,8	18,5
1999	16,3	14,3	19,9	15,6	14,9	17,4
2000	16,2	14,3	19,5	15,2	13,9	18,1
2001	15,9	13,8	19,4	14,9	13,7	17,4
2002	15,5	13,7	18,5	15,9	14,6	18,5
2003	15,6	13,7	18,7	15,4	14,0	18,2
2004	15,7	13,7	18,8	14,4	13,5	16,3
2005	15,2	13,4	18,0	14,3	12,5	17,7
2006	15,1	13,1	18,1	13,8	12,2	16,9
2007	15,4	13,3	18,3	14,3	12,1	18,1
2008	15,8	13,9	18,4	14,4	12,9	16,8

Fuente: Encuesta de Población Activa, INE (varios años).

Desde el punto de vista del empleo, una de las características del comercio, como ya se ponía de manifiesto en el Monográfico, es la de actuar como sector refugio de la mano de obra femenina que se incorporaba al mercado laboral en épocas de crecimiento económico. Así, en Castilla-La Mancha el 16,8% de las mujeres ocupadas en 2008 lo estaban en este sector, porcentaje que, no obstante, es inferior al que se da en el ámbito nacional (18,4%).

Este hecho se refleja en la proporción de las mujeres en el sector, que ha pasado de representar el 32% del total del empleo en el mismo en 1996 a algo más del 43% a mediados de 2009 (gráfico 2). En el caso del comercio minorista, la presencia femenina es aún más importante, llegando, prácticamente, al 60% del total, casi veinte puntos más que el peso del empleo femenino en el conjunto de la economía, aunque casi dos puntos inferior al que tiene el empleo femenino en el comercio minorista a nivel nacional.

GRÁFICO 2. PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS OCUPADOS EN EL SECTOR COMERCIO EN CASTILLA-LA MANCHA



Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación específica realizada por el IES de Castilla-La Mancha de los micro datos de la EPA del INE.

Para analizar otras características interesantes de la situación del empleo en el sector comercio, y dada la ausencia de información desagregada disponible, nos remitimos a la información recogida en el Monográfico en base a una explotación específica de los microdatos de la EPA de 2007 y que ponía de manifiesto los siguientes aspectos relevantes:

1.- En la distribución comercial regional tiene gran importancia el empleo no asalariado, representado en torno al 33% de la población ocupada, un porcentaje bastante significativo comparado con la media de la región -20%- y muy acorde con el tamaño de las empresas del sector. Actualmente, en el comercio de la Comunidad Autónoma trabajan el 23% de los no asalariados de la región, siendo el 33% para el caso de las mujeres no asalariadas. Sin embargo, en el comercio de Castilla-La Mancha durante la última década se está produciendo una sustitución del empleo autónomo por empleo asalariado.

2.- En cuanto a las condiciones del empleo (forma de contratación, tipo de jornada, etc.), el comercio se ha caracterizado tradicionalmente por el considerable peso, por un lado, del empleo temporal y, por otro, del empleo a tiempo parcial. Para Castilla-La Mancha, desde 1996, la proporción de contratos indefinidos ha subido notablemente en la distribución comercial, pasando en dicha rama del 62,05% de contratos indefinidos en 1996 al 75,91% en 2007.

3.- Por lo que se refiere a la distribución de los ocupados por el tiempo que llevan en el trabajo actual, los últimos 12 años han representado una reducción del grupo de los que llevaban menos de 3 meses en ese empleo y también ha bajado en términos relativos la importancia de aquellos que mantenían su empleo durante más

de 6 años. Este comportamiento se ha producido para el conjunto nacional para todos los sectores y para la distribución comercial. Sin embargo, la situación en Castilla-La Mancha para ambos efectos es ligeramente distinta. Si bien ha habido una reducción de la importancia de los recién empleados, la proporción de los que llevaban más de 6 años en su puesto de trabajo se ha mantenido a nivel global para la economía castellano-manchega y ha crecido, aunque suavemente, para los empleados en el comercio de la región lo que supone una consolidación de la estabilidad en el empleo de la rama Comercio y reparaciones en Castilla-La Mancha.

4.- Actualmente, en Castilla-La Mancha el 12,9% de los ocupados en el comercio trabajan a tiempo parcial. Castilla-La Mancha presenta una tasa de empleo a tiempo parcial inferior a la media nacional; esta diferencia está explicada por la menor proporción de empleo femenino a tiempo parcial. Entre las razones que podrían explicar esta situación, destaca la menor presencia de grandes superficies comerciales junto a la menor incorporación de la mujer al mercado laboral.

5.- En cuanto a los niveles formativos de los ocupados, en el periodo 1996-2007, han experimentado una evolución favorable que afecta tanto a España como a la región y, en general, a todos los sectores económicos. Resulta especialmente significativo este fenómeno en Castilla-La Mancha: de un 28,37% de los ocupados con educación primaria en la rama Comercio y reparaciones en 2000, se ha pasado a un 19,08% en 2007, aumentando en la misma medida los que contaban con niveles superiores de estudio. Respecto a la formación, puede hablarse de la existencia de cierto dualismo de las mujeres ocupadas en el comercio de Castilla-La Mancha, puesto que convive un alto porcentaje de empleadas con educación superior, -desde el año 2000, el 24% del empleo femenino creado ha sido ocupado por mujeres con estudios superiores, frente a poco más del 0,02% de los varones- junto al hecho de que el 33% de las mujeres que cuentan con estudios primarios y se incorporan como ocupadas al mercado laboral eligen el comercio en la región como una buena forma de inserción laboral.

Si se intenta extender el análisis de las características del empleo del sector a cada una de las provincias y a cada tipo de comercio (Alimentación, No alimentación y Comercio mixto.), aparecen carencias notables en las fuentes estadísticas, por lo que, como se hacía en el citado Monográfico, es necesario recurrir al estudio realizado por el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha, a partir de fuentes secundarias, que, aunque se refieren a 2004, dado el aspecto fundamentalmente estructural de los mismos, puede ser interesante analizar.

TABLA 6. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO DEL COMERCIO MINORISTA EN CASTILLA-LA MANCHA POR PROVINCIAS (%)

Número de empleados por establecimientos						
Nº EMPLEADOS	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
≤2 empleados	67,47	71,55	70,7	62,07	61,82	65,13
3-9 empleados	23,61	19,83	20,38	29,31	23,64	27,63
≥10 empleados	8,92	8,62	8,92	8,62	14,55	7,24
Empleados por sexo						
EMPLEADOS	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
Varones	35,63	39,78	36,74	39,77	28,88	32,75
Mujeres	64,37	60,22	63,26	60,23	71,12	67,25
Jornada de trabajo						
JORNADA	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
Tiempo completo	77,48	65,05	78,19	77,7	80,75	85,27
Tiempo parcial	22,52	34,95	21,81	22,3	19,25	14,73
Modalidad de contratación						
CONTRATO	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
Fijo	83,64	70,25	86,15	81,84	83,47	92,85
Temporal	16,36	29,75	13,85	18,16	16,53	7,15

Fuente: Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio de Castilla-La Mancha (2005).

TABLA 7. EMPLEO EN EL COMERCIO MINORISTA DE CASTILLA-LA MANCHA POR TIPO DE COMERCIO (en miles?)

Número de empleados por establecimientos				
Nº EMPLEADOS	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO
≤2 empleados	67,47	82,61	71	1,61
3-9 empleados	23,61	17,39	27,51	27,42
≥10 empleados	8,92	0	1,49	70,97
Empleados por sexo				
EMPLEADOS	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO
Varones	35,63	54,37	33,33	33,11
Mujeres	64,37	45,62	66,66	66,88
Jornada de trabajo				
JORNADA DE TRABAJO	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO
Tiempo completo	77,48	91,8	88,07	71,55
Tiempo parcial	22,52	8,19	11,92	28,44
Modalidad de contratación				
CONTRATO	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO
Fijo	83,64	88,79	83,79	82,69
Temporal	16,36	11,2	16,2	17,3

Fuente: Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio de Castilla-La Mancha (2005).

En concreto, según esta fuente, las características más relevantes del empleo minorista en la región son:

- Un 67,47% de los establecimientos cuenta con dos o menos empleados, un 23,61% tiene de tres a nueve empleados y un 8,92% emplea a más de diez personas. Por provincias Albacete alcanza la mayor participación en establecimientos que tienen menos empleados (un 71,55% cuenta con dos o menos trabajadores) mientras que Guadalajara tiene un 14,55% de establecimientos con diez o más trabajadores.

- El comercio de la Comunidad Autónoma se caracteriza por la alta participación femenina en el empleo (un 64,37% de mujeres frente al 35,63% de varones). La representatividad femenina es menor en Albacete (un 60,22%) y mayor en Guadalajara (un 71,12%).

- Al analizar la jornada de trabajo se observa claramente que la dedicación a tiempo completo supera al empleo a tiempo parcial (77,48% frente a 22,52%). Conviene puntualizar que la jornada de trabajo a tiempo completo tiene una menor representatividad en Albacete (un 34% de empleados a tiempo parcial) y notablemente superior en Toledo (sólo un 14,73% del empleo es a tiempo parcial)

- En cuanto a la modalidad de contratación, presenta una elevada participación del empleo fijo frente al empleo temporal (el 83,64% de los trabajadores son empleados fijos). El empleo temporal es más significativo en Albacete (casi un 30%) pero prácticamente irrelevante en Toledo (poco más de un 7%).

- Por tipología de comercio, los establecimientos de Alimentación y de No alimentación cuentan con un menor número de empleados que los establecimientos del Comercio mixto (por ejemplo, un 82,61% de los establecimientos de Alimentación tiene dos o menos trabajadores mientras que un 70,97% de los establecimientos de Comercio mixto dispone de diez o más empleados). En cuanto al empleo por sexo, la participación femenina es muy superior tanto en No alimentación como en Comercio mixto (por encima del 66% en ambos casos) puesto que en Alimentación los varones son mayoritarios (representan un 54,37%). La jornada de trabajo en el Comercio mixto presenta una mayor participación del empleo a tiempo parcial que en el comercio de Alimentación y No alimentación (28,44% de los trabajadores frente a 8,19% y a 11,92%, respectivamente). La modalidad de contratación según los distintos tipos de comercio otorga una mayor representatividad al empleo temporal en el Comercio mixto (17,30% del total de trabajadores) que en No alimentación (16,20%) y Alimentación (11,20%).

c) Organización, dotación y características del comercio minorista en Castilla-La Mancha

Hay que comenzar señalando que, conforme a los estudios que publica la Fundación La Caixa que son los habitualmente utilizados en esta materia, la actividad comercial de Castilla-La Mancha se articula en torno a seis áreas comerciales: Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo y Talavera de la Reina que se dividen, a su vez, en 25 subáreas. En la tabla 8 se recogen las principales características de las áreas comerciales de la región en 2009.

Como se observa, las áreas con mayor población son las de Ciudad Real, Albacete, que cuadruplican a la de menor población que es Cuenca. Por otra parte, las distintas áreas presentan notables diferencias en cuanto a la importancia relativa dentro de la misma del municipio de cabecera y la de la población de las subáreas. Así, mientras que en la de Cuenca, la población de la cabecera representa el 40% del total de la población del área, y en Albacete el 30%, en la de Ciudad Real ésta es tan sólo el 12%.

TABLA 8. ÁREAS COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA EN 2009

	Población municipio cabecera de área 1	Gravitación directa a la cabecera de área 2	Población subáreas 3	Población resto de área 4=2+3	Población total área 5=1+4	% sobre población total del área comercial				
						Cabecera de área 6	Gravitación directa 7	Subáreas 8	Resto de área 9=7+8	Total 10=6+9
Albacete	166.909	187.425	196.076	383.501	550.410	30	34	36	70	100
Ciudad Real	72.208	115.817	394.350	510.167	582.375	12	20	68	88	100
Cuenca	54.600	54.175	27.816	81.991	136.591	40	40	20	60	100
Guadalajara	81.221	123.851	29.564	153.415	234.636	35	53	13	65	100
Talavera de la Reina	87.763	123.844	66.020	189.864	277.627	32	45	24	68	100
Toledo	80.810	178.211	156.324	334.535	415.345	19	43	38	81	100

Fuente: Anuario Económico 2009 de La Caixa.

A su vez, estas seis áreas, están integradas por 25 subáreas comerciales que se recogen en la tabla 9.

TABLA 9. SUBÁREAS COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA

Área comercial	Subárea comercial	Población cabecera de subárea 1	Población resto de subárea 2	Población total subárea 3=1+2
Albacete	Almansa	25.591	15.813	41.404
	Casas-Ibáñez	4.674	6.222	10.896
	Hellín	31.054	23.510	54.564
	Roda (La)	16.034	14.270	30.304
	San Clemente (Cuenca)	7.058	3.464	10.522
	Villarrobledo	26.311	22.075	48.386
Ciudad Real	Alcázar de San Juan	30.408	66.747	97.155
	Almadén	6.288	9.369	15.657
	Puertollano	51.305	18.498	69.803
	Tomelloso	37.532	50.418	87.950
	Valdepeñas - Manzanares	49.282	74.503	123.785
Cuenca	Mota del Cuervo	6.262	2.123	8.385
	Motilla del Palancar	5.983	4.511	10.494
	Priego	1.171	4.018	5.189
	Valverde de Júcar	1.194	2.554	3.748
Guadalajara	Cifuentes	2.053	2.481	4.534
	Jadraque	1.555	3.271	4.826
	Molina de Aragón	3.667	5.630	9.297
	Sigüenza	5.013	5.894	10.907
Talavera de la Reina (Toledo)	Arenas de San Pedro (Ávila)	6.874	4.893	11.767
	Navalmoral de la Mata (Cáceres)	17.103	37.150	54.253
Toledo	Illescas	19.167	54.793	73.960
	Mora	10.536	4.529	15.065
	Torrijos	12.674	54.625	67.299

Fuente: Anuario Económico 2009 de La Caixa.

El mercado potencial del comercio minorista en Castilla-La Mancha asciende, según estimaciones de la Fundación La Caixa a casi 4.000 millones de euros, prácticamente el 4% del mercado potencial minorista total del país. Por áreas, la de Albacete es la que tiene un mercado potencial mayor, con 971 millones, seguida de la de Toledo, con 873, y la de Ciudad Real, con 603. Por otra parte, el mercado potencial está distribuido casi a partes iguales entre el de alimentación y el de no alimentación.

TABLA 10. MERCADO POTENCIAL DE LAS ÁREAS COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. 2009

	Mercado potencial local (millones euros)			Mercado potencial resto área y turismo (millones euros)			Mercado potencial total (millones euros)		
	Alimentación n 1	No alimentación n 2	Total 3=1+2	Alimentación n 4	No alimentación n 5	Total 6=4+5	Alimentación n 7=1+4	No alimentación n 8=2+5	Total 9=7+8
CASTILLA-LA MANCHA	953	1.088	2.041	1.107	805	1.912	2.060	1.892	3.952
Albacete	327	330	657	177	136	313	504	466	971
Ciudad Real	123	136	259	187	157	343	309	293	603
Cuenca	90	139	229	71	55	126	161	194	355
Guadalajara	132	120	252	211	128	338	343	247	590
Talavera de la Reina	146	189	335	128	97	225	274	286	561
Toledo	135	174	308	333	232	565	468	406	873
Total Áreas de España	33.032	38.996	72.028	16.036	13.507	29.543	49.068	52.503	101.571
% Áreas de C-LM/ Áreas de España	2,9%	2,8%	2,8%	6,9%	6,0%	6,5%	4,2%	3,6%	3,9%

Fuente: Anuario Económico 2009 de La Caixa.

En la tabla 11 se sintetiza la estructura del mercado potencial total de Castilla-La Mancha por áreas comerciales, analizando el porcentaje que representa sobre el total de cada una de ellas el mercado local de la cabecera y el del resto del área y del turismo, por un lado, y la aportación del mercado de alimentación y el de no alimentación, por el otro. Como se observa, destaca el importante peso del mercado potencial del turismo y del resto del área en las de Toledo, Ciudad Real y Guadalajara que contrasta con el fuerte peso del mercado potencial del municipio de cabecera en las de Albacete, Cuenca y Talavera de la Reina. La situación en cuanto al reparto entre mercado de alimentación y no alimentación, por su parte, es mucho más homogénea en el conjunto de áreas comerciales de la región.

TABLA 11. ESTRUCTURA DEL MERCADO POTENCIAL DE LAS ÁREAS COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. 2009

Municipio cabecera de área comercial	% sobre el mercado potencial total		% sobre el mercado potencial total	
	Mercado potencial local	Mercado potencial resto área y turismo	Mercado potencial alimentación	Mercado potencial no alimentación
Albacete	68	32	52	48
Ciudad Real	43	57	51	49
Cuenca	65	35	45	55
Guadalajara	43	57	58	42
Talavera de la Reina	60	40	49	51
Toledo	35	65	54	46

Fuente: Anuario Económico 2009 de La Caixa.

Para atender este mercado potencial organizado en las áreas y subáreas anteriormente comentadas, existían, según la Fundación La Caixa, un total de 44.954 establecimientos de comercio minorista en 2009, el 4,55% del total existentes en España (tabla 12). En los últimos cinco años se ha producido un incremento

acumulado en el número de establecimientos minoristas del 8,2% en la región, ligeramente inferior al producido en España. Hay que señalar que la participación de las actividades comerciales minoristas de Castilla-La Mancha en el conjunto del país ha sido bastante estable durante la última década, oscilando entre el 4,4% y el 4,6%. En ese periodo, el número de locales comerciales creció un 18,21% en la región, prácticamente lo mismo que el crecimiento experimentado en el conjunto del país. Por provincias, la participación es desigual: Toledo concentra el 33,7% de las actividades minoristas de la región mientras que Guadalajara no llega al 8%.

Como medida de la dotación relativa, hay que señalar que, según el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, nuestra región contaba a principios de 2009 con una ratio de 13,14 locales de comercio minorista por cada mil habitantes, ligeramente por debajo de la media española que era de 13,68, lo que la situaba en el puesto decimotercero en el conjunto de Comunidades Autónomas. Tanto en el conjunto del país como en nuestra región, se ha producido un descenso en esta ratio respecto a la existente en el año 2000, descenso que es mayor en Castilla-La Mancha (2,04 locales por mil habitantes menos) que la media nacional (1,56).

TABLA 12. COMERCIO MINORISTA. AÑO 2009

	Alimentación		no alimentación	comercio mixto y otros					Total s	m ²	Superficie media
	Comercio tradicional	Superm.		Grandes almacenes	Hiper.	Almacenes populares	Comercio ambulante y mercadillos	Otros			
CASTILLA-LA MANCHA	14.200	1.500	24.566	5	25	133	940	3.585	44.954	5.272.790	117,3
Albacete	2.937	200	4.620	2	3	34	175	629	8.600	942.433	109,6
Ciudad Real	3.786	348	6.855	-	6	52	441	1.016	12.504	1.398.808	111,9
Cuenca	1.286	189	2.641	-	2	18	59	529	4.724	571.027	120,9
Guadalajara	1.172	130	1.966	1	6	9	42	306	3.632	498.379	137,2
Toledo	5.019	633	8.484	2	8	20	223	1.105	15.494	1.862.143	120,2
ESPAÑA	309.788	31.777	565.835	143	658	2.600	25.265	51.570	987.636	112.300.600	113,7
% CLM/España	4,58	4,72	4,34	3,50	3,80	5,12	3,72	6,95	4,55	4,70	103,15

Fuente: Anuario Económico de España 2009. La Caixa.

Centrándonos en la información ofrecida por La Caixa que se recoge en la tabla 12, el 34,92% de estos establecimientos se dedicaban a la alimentación, el 54,65% al resto de productos, y un 10,43% eran de comercio mixto. A nivel nacional, el peso de los comercios de alimentación era similar, mientras que el de no alimentación es casi 3 puntos mayor y el del mixto era más de dos puntos inferior al de la región.

Por provincias, Toledo y Ciudad Real son las que cuentan con una mayor dotación de comercios minoristas, representando entre las dos provincias más del 60% del total regional. Concretamente. Albacete se situaba en una posición intermedia, con algo más del 19%, mientras que Guadalajara (con algo más del 8% del total) y Cuenca (10,51%) eran las que contaban con una peor dotación comercial en el contexto regional.

Otro dato fundamental a la hora de caracterizar el comercio minorista en nuestra región es el de la superficie media por local. Como se observa en la tabla anterior, ésta alcanzaba para el conjunto de la región los 117,3 metros cuadrados de media, ligeramente superior al que se daba en España, que era de 113,7. Por provincias, Cuenca era la que presentaba una mayor superficie media por local, con casi 121 metros cuadrados, once más que la de Albacete, que era la que menor superficie media tenía.

Otras características que se ponían de manifiesto en el citado Monográfico sobre la situación de la oferta comercial de Castilla-La Mancha, referidas a 2007, los siguientes:

1. En 2007, el libreservicio agrupa en la región a 776 tiendas con 439.023 m² de superficie de venta (un 144% más de establecimientos y un 82,5% más de superficie de venta que en 1997). Mercadona cuenta con un 19,5% de la superficie, Carrefour con un 18,2%, el Grupo Eroski con un 11,5% y Eco Mora con un 8,2%.
2. Por formatos, los pequeños supermercados (hasta 399 m²) suponen un 14,7% de la superficie (se contabilizan un total de 364); los medianos supermercados (400-999 m²) superan el 23% de la superficie de venta en los 155 establecimientos instalados; hay 113 grandes supermercados (más de 1.000 m²) que alcanzan una superficie del 34,6%; los 21 hipermercados de la región suponen un 14,9% de la superficie en libreservicio; y por último, los 133 establecimientos de descuento representan un 12,8% de la superficie de venta (un 22,5% de los descuentos cuentan con aparcamiento).
3. En cuanto a la evolución de las actividades comerciales minoristas en los principales municipios de la región (considerando aquéllos que cuentan con más de 10.000 habitantes), se observa, con carácter general, que el número de licencias ha aumentado considerablemente durante los últimos diez años. Este incremento ha sido inferior al 25% en Albacete, Almansa, Guadalajara, Mora, Puertollano y Tarancón, mientras que los ascensos más notables (por encima del 50%) han correspondido a Azuqueca de Henares, Bolaños de Calatrava, Ciudad Real, Illescas, Miguelturra, Seseña, Socuéllamos, Tomelloso y Valdepeñas.
4. El 86,06% de los establecimientos comerciales de Castilla-La Mancha no abre en domingos o festivos. Esta cifra se supera en varios puntos en los casos de Toledo, Albacete y Ciudad Real aunque, por el contrario, resulta ser sensiblemente inferior en la provincia de Guadalajara.
5. El supermercado de barrio (con una superficie de ventas comprendida entre los 600 y 1.200 m²) se ha convertido en uno de los pilares de la distribución de productos de gran consumo en casi todas las ciudades castellano-manchegas en los últimos diez años. Hasta 1997 funcionaban menos de 4.000 supermercados en Castilla-La Mancha (ocupaban 3,2 millones de m²) y en 2007 hay instalados más de 6.600 supermercados (superan los 6 millones de m²).
6. El hipermercado también se ha erigido en otro elemento fundamental de renovación de las estructuras comerciales tradicionales. Sin embargo, en Castilla-La Mancha el *efecto frontera* por la cercanía con otras comunidades autónomas ha supuesto la evasión de notables volúmenes de gasto derivados de los flujos comerciales (el ejemplo más claro se encuentra en el desplazamiento de los consumidores de Toledo y Guadalajara hacia los hipermercados de la

Comunidad de Madrid). En 1997 había 8 hipermercados en Castilla-La Mancha con una superficie de venta de 46.224 m² mientras que en 2007 se contabilizan 14 hipermercados con una superficie de venta superior a los 89.000 m².

7. Respecto a los Centros Comerciales, para los que sí se cuenta con información actualizada, hay que señalar que en 2009 existían en nuestra región 23. No obstante, este tipo de formato comercial cuenta en nuestra región con una menor implantación que en el conjunto nacional, como lo pone de manifiesto el hecho de que los centros comerciales regionales representen tan sólo el 3,8% de los existentes en España, porcentaje muy inferior al que suponen el total de establecimientos comerciales de la región sobre los del total español, que, como se ha dicho, era del 4,55%.

TABLA 14. CENTROS COMERCIALES EN 2009

	Número	Superficie (m ²)	Superficie media	% sobre el total nacional	
				Número	Superficie (m ²)
CASTILLA-LA MANCHA	23	450.177	19.572,91	3,8	3,4
Albacete	4	99.514	24.878,50		
Ciudad Real	5	50.515	10.103,00		
Cuenca	2	38.505	19.252,50		
Guadalajara	4	72.034	18.008,50		
Toledo	8	189.609	23.701,13		
TOTAL ESPAÑA	607	13.228.003	21.792,43	100,0	100,0

Fuente: Anuario Económico de España 2009. La Caixa.

Por último, en cuanto a las características del comercio minorista en la región, y aunque se refiera a 2005, puede ser interesante, dada la inexistencia de otras fuentes, recoger la información sobre algunos aspectos estructurales del mismo que permite el desglose por provincias en base a una encuesta realizada por el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha y que también se incluía en el Monográfico. Tal como se recoge en la tabla 15, los principales aspectos que se ponen de manifiesto son los siguientes:

- En Castilla-La Mancha, casi el 37% de los establecimientos comerciales cuenta con una antigüedad superior a quince años mientras que los establecimientos entre cinco y quince años representan en torno al 33%. Destaca, además, que los establecimientos de Albacete son los más antiguos (sólo un 22,41% tienen menos de cinco años) mientras que los de Toledo tienen una menor antigüedad relativa dentro del conjunto de la comunidad autónoma (un 36,18% tiene menos de cinco años).
- Los establecimientos de Alimentación de Castilla-La Mancha son los que cuentan con una mayor antigüedad (un 45,90% supera los quince años de funcionamiento) mientras que, por el contrario, en el Comercio mixto sólo un 19,35% de los negocios funciona desde hace más de quince años. En el caso de los establecimientos de No alimentación la antigüedad se reparte

de una manera bastante equilibrada entre los tres tramos que se han planteado en el cuadro 4.11.

- Los umbrales de superficie de venta indican que los establecimientos con menos de 50 m² son los más representativos en Castilla-La Mancha (un 53,06%) seguidos de aquellos establecimientos que tienen entre 50 y 100 m² (22,82%). La situación para cada una de las provincias varía sensiblemente; por ejemplo, en Ciudad Real un 65,19% de los establecimientos tiene menos de 50 m² de superficie de venta mientras que en Guadalajara este tipo de establecimientos suponen un 34,55%. Por otra parte, Guadalajara, Ciudad Real y Albacete cuentan con una participación por encima de la media en establecimientos con una superficie de venta superior a los 400 m².
- En cuanto a la superficie de venta, como parece lógico, los establecimientos de Alimentación cuentan con una superficie más reducida (un 79,71% de los establecimientos no supera los 50 m²) mientras que el Comercio mixto tiene al 79,37% de los establecimientos con una superficie de venta superior a los 400 m². El comercio de No alimentación se implanta en establecimientos de reducida dimensión puesto que sólo un 2,97% de los establecimientos supera los 400 m² de superficie de venta.
- El horario de mañana y tarde es el más habitual (87,17%) y tanto el horario ininterrumpido (6,87%) como el de mañana (5,95%) son utilizados por un número significativamente menor de establecimientos. Por provincias, conviene destacar que la situación descrita es aún más acusada en el caso de Toledo (93,42% de los establecimientos en mañana y tarde) mientras que el horario ininterrumpido es más significativo en Guadalajara (10,9%).
- Por tipo de comercio, parece claro que el horario de mañana y tarde es el más utilizado en Castilla-La Mancha. Esto es, en Alimentación un 87,17% y en No alimentación un 99,25% de los establecimientos recurren a este tipo de horarios para regentar sus negocios (la excepción aparece en el Comercio mixto puesto que un 53,22% de los establecimientos desarrolla un horario ininterrumpido).

TABLA 15. CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO MINORISTA EN CASTILLA-LA MANCHA.
Porcentajes sobre el total

A) Antigüedad de los establecimientos

ANTIGÜEDAD	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
< 5 años	30,30	22,41	31,85	24,14	32,73	36,18
5-15 años	32,71	35,34	29,30	34,48	27,27	35,53
>15 años	36,99	42,24	38,85	41,38	40,00	28,29
ANTIGÜEDAD	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO		
< 5 años	30,3	25,12	33,08	35,48		
5-15 años	32,71	28,98	32,71	45,16		
>15 años	36,99	45,9	34,2	19,35		

B) Superficie de los establecimientos

SUPERFICIE	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
< 50 m ²	53,06	48,28	65,19	56,9	34,55	49,34
50-100 m ²	22,82	27,59	14,56	22,41	27,27	26,32
100-400 m ²	13,36	12,93	8,23	10,34	23,64	16,45
>400 m ²	10,76	11,21	12,03	10,34	14,55	7,89
SUPERFICIE	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO		
< 50 m ²	53,06	79,71	44,98	0		
50-100 m ²	22,82	18,84	30,48	3,17		
100-400 m ²	13,36	1,45	21,56	17,46		
>400 m ²	10,76	0	2,97	79,37		

C) Horario de apertura de lunes a viernes

APERTURA	CLM	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
Ininterrumpido	6,87	5,17	9,55	6,89	10,9	3,94
Mañana	5,95	10,34	7,01	6,9	1,82	2,63
Mañana y tarde	87,17	84,48	83,44	86,21	87,27	93,42
HORARIO	TOTAL COMERCIO	ALIMENTACIÓN	NO ALIMENTACION	COMERCIO MIXTO		
Ininterrumpido	6,87	0,96	0,74	53,22		
Mañana	5,95	15,45	0	0		
Mañana y tarde	87,17	83,57	99,25	46,77		

Fuente: Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha (2005).

Una de las principales variables que incide en la relación entre comerciantes y compradores es la de los horarios comerciales. En la tabla 16 se resumen los principales aspectos de los mismos en nuestra Comunidad que se incluían en el Monográfico.

TABLA 16. HORARIOS COMERCIALES EN CASTILLA-LA MANCHA

- Los comercios de Castilla-La Mancha utilizan mayoritariamente entre seis y ocho horas de apertura de lunes a viernes (un 63,01% de los establecimientos). La apertura entre ocho y diez horas diarias se detecta en un 19,51% de los establecimientos.
- Con carácter general, el horario de mañana resulta ser el más habitual en la Comunidad Autónoma (61,90%) y, en este sentido, destaca el comercio de Ciudad Real (76,43%) y Cuenca (65,52%). No obstante, en Albacete el horario de mañana y tarde durante los sábados es secundado por un 49,13% de los comercios.
- El número de horas de apertura durante los sábados oscila entre cuatro y seis horas (32,53%) y entre seis y ocho horas (27,32%). No obstante, existe una notable heterogeneidad entre cada una de las provincias.
- El 86,06% de los establecimientos comerciales de Castilla-La Mancha no abre en domingos o festivos. Esta cifra se supera en varios puntos en los casos de Toledo, Albacete y Ciudad Real aunque, por el contrario, resulta ser sensiblemente inferior en la provincia de Guadalajara.
- En Alimentación resulta más frecuente que los establecimientos tengan un horario de apertura diario de seis a ocho horas (46,85%) o también de ocho a diez horas (32,36%). En No alimentación el horario diario más habitual que siguen los establecimientos oscila entre seis y ocho horas (84,38%). El Comercio mixto se convierte en la fórmula de distribución que tiene una franja horaria diaria más amplia (un 58,06% de los establecimientos oferta sus productos durante más de diez horas diarias).
- El horario de apertura en sábado presenta situaciones diferentes según cada tipo de comercio. En Alimentación es más frecuente el horario de mañana (84,54%), en No alimentación sucede lo mismo (55,39%) mientras que en el Comercio mixto el horario más habitual es el ininterrumpido (54,83%).
- El número de horas de apertura durante los sábados aporta que los establecimientos de Alimentación suelen abrir de cuatro a seis horas (63,28%), No alimentación cuatro horas o menos (43,86%) y Comercio mixto más de diez horas (54,83%).
- En lo que se refiere a la apertura en domingos y festivos, la situación más habitual sigue siendo la de permanecer cerrados indiferentemente del tipo de comercio. Ahora bien, los establecimientos que secundan esta opción representan distintos porcentajes: en Alimentación no abre un 82,12%, en No alimentación un 94,05% y en Comercio mixto un 64,51%.

Fuente: Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha (2005).

d) Áreas de actuación pública en comercio interior

Uno de los aspectos que influyen notablemente en el entorno del comercio minorista es el de la regulación pública del mismo. En este sentido, como se recogía en el Monográfico, han sido frecuentes los análisis que han intentado medir el grado de intervencionismo en la política comercial de los que cabe destacar el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia cuyas principales conclusiones se recogen en la tabla 17.

TABLA 17. RESUMEN DEL INFORME SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL

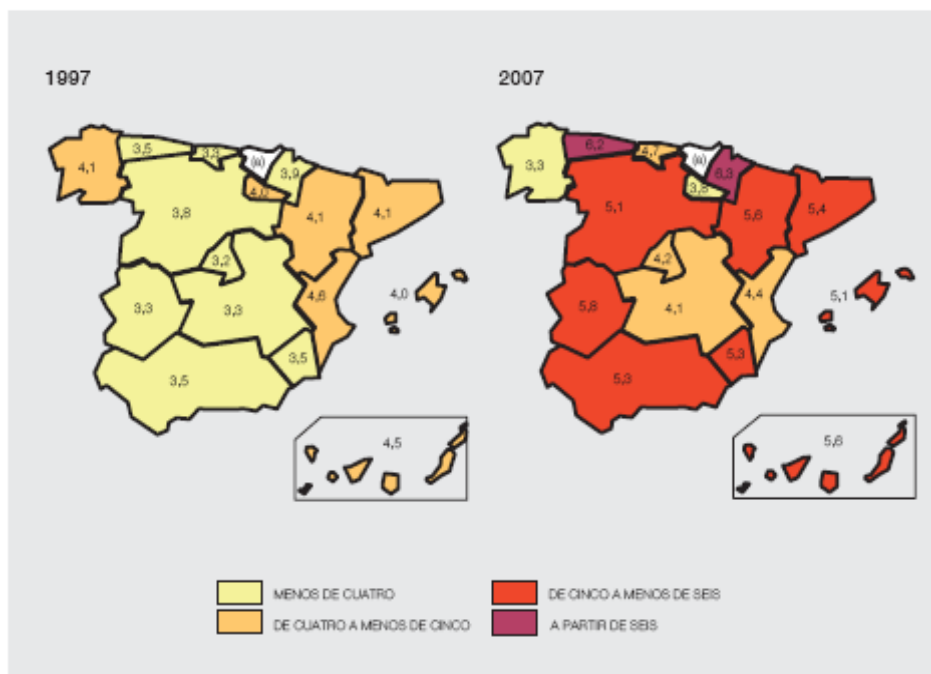
1. Los cambios producidos en las estrategias competitivas en el comercio minorista han sido favorecidos por la actual normativa sectorial, en concreto, la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista, y las respectivas normas de las Comunidades Autónomas.
2. La Ley de Ordenación del Comercio Minorista y las leyes que regulan este sector en las Comunidades Autónomas, al restringir o limitar la apertura de nuevos establecimientos, establecen una barrera legal de entrada en el sector reduciendo la competencia a nivel local, comarcal o regional.
3. La normativa sobre comercio aprobada por las Comunidades Autónomas, a raíz de la publicación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, ha adulterado la intención del legislador estatal de limitar la apertura de los grandes establecimientos. Las Comunidades Autónomas, amparándose en una interpretación excesivamente literal de dicha norma han impedido o limitado la apertura de establecimientos de, en algunos casos, menos de 500 m². En otras ocasiones, el legislador autonómico se dirige a un determinado tipo de establecimiento, como es el “descuento duro”.
4. Al limitar la apertura de grandes establecimientos, se está, a su vez, limitando la competencia entre los mismos y, por tanto, reforzando el poder de mercado de los ya instalados, creando monopolios espaciales de facto. Esta limitación repercute en los precios, la inversión, el empleo, los consumidores y los proveedores de estos establecimientos.
5. No es admisible limitar la libertad de la empresa, tanto en cantidad como en tiempo, en aras de una protección mal entendida al pequeño comercio. Se está obligando artificialmente a mantenerse en el mercado al empresario que carece de flexibilidad para adaptarse al perfil de su demanda.
6. La actual normativa del comercio minorista supone un cierre del mercado que impide la contestabilidad suficiente para garantizar el libre juego de la oferta y de la demanda. La falta de competencia otorga privilegios a las empresas líderes ya instaladas, que no actúan para atraerse a los consumidores, sino para presionar a los poderes públicos en el mantenimiento de tales privilegios.
7. La actividad de un sector no es ajena al funcionamiento global de una economía. Las restricciones a la competencia en un sector repercuten en el empleo, en la inversión y, en última instancia, en el nivel de precios de toda la economía de un país.

Fuente: Monográfico sobre el Comercio Interior en Castilla-La Mancha. ISE 2007. CES

Asimismo, es interesante en esta materia la investigación del Servicio de Estudios del Banco de España de 2007 al incluir un indicador sintético para el período 1997-2007 del grado de regulación del comercio minorista (horario semanal global, apertura en domingos y festivos, período de rebajas, licencia autonómica, apertura de establecimientos de descuento duro, moratorias. Como se puede observar en el gráfico 3, las Comunidades Autónomas se agrupan, según este informe, en cuatro grandes bloques:

- Menor grado de regulación (indicador inferior a 4): Galicia y La Rioja.
- Grado de regulación media (indicador entre 4 y 5): Castilla-La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana y Cantabria.
- Grado medio-alto de regulación (indicador entre 5 y 6): Islas Baleares, Castilla y León, Murcia, Andalucía, Cataluña, Canarias, Aragón y Extremadura.
- Grado más alto de regulación (indicador con valor superior a 6): Asturias y Navarra.

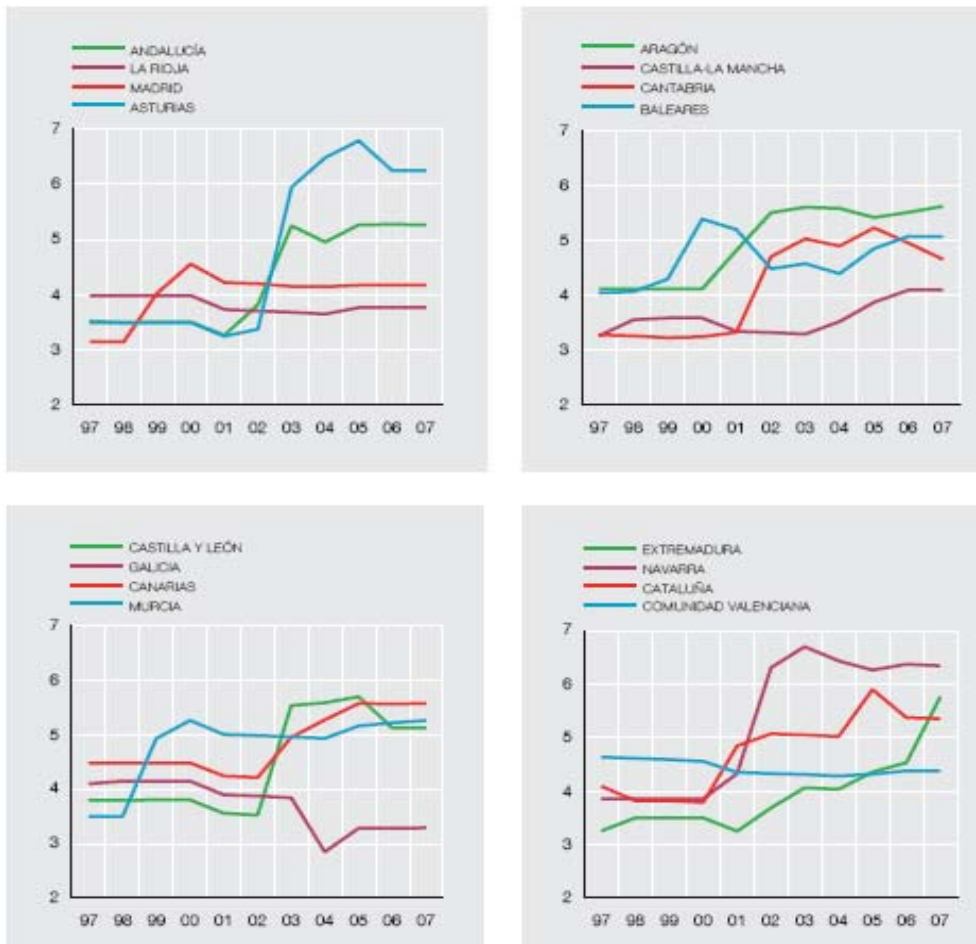
GRÁFICO 3. GRADO DE REGULACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Monográfico sobre el Comercio Interior en Castilla-La Mancha. ISE 2007. CES en base a un Informe del Banco de España (2007). No incluye el País Vasco

Además, en el mencionado Informe, se concluye que existe en la actualidad una regulación más restrictiva que hace diez años y que, además, ahora son superiores las diferencias por Comunidades Autónomas en el grado de regulación del sector (gráfico 4).

GRÁFICO 4. RESTRICCIÓN AL COMERCIO MINORISTA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Monográfico sobre el Comercio Interior en Castilla-La Mancha. ISE 2007. CES en base a un Informe del Banco de España (2007). No incluye el País Vasco

e) **Análisis DAFO del comercio minorista en la región**

Como resumen que permita sistematizar la información recogida hasta el momento, puede ser interesante recoger el análisis DAFO sobre la actividad comercial en Castilla-La Mancha incluido en el Monográfico (tabla 18). Mediante el mismo se ponen de manifiesto las Debilidades y Fortalezas del sector (análisis interno) así como las Oportunidades y Amenazas al que se enfrenta (análisis externo o del entorno).

TABLA 18. ANÁLISIS DAFO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN CASTILLA-LA MANCHA

F O R T A L E Z A S	<ul style="list-style-type: none"> • Segmento de consumidores satisfecho con la oferta comercial. Un 35,4% de los consumidores de Castilla-La Mancha valoran la calidad de los establecimientos comerciales de forma muy favorable. • Correspondencia entre importancia y satisfacción en la calidad de los establecimientos. La variedad de productos, calidad de los productos, instalaciones atractivas, imagen cuidada, amabilidad con los clientes y tiempos de espera son los elementos considerados como más importantes para que el consumidor obtenga un grado de satisfacción elevado. • Amplitud de horarios para las compras de los consumidores. En el comercio de Castilla-La Mancha, el horario de mañana y tarde es el más habitual (87,17%) y tanto el horario ininterrumpido (6,87%) como el de mañana (5,95%) son utilizados por un número significativamente menor de establecimientos. • Notable antigüedad y experiencia del comercio. En Castilla-La Mancha casi el 37% de los establecimientos comerciales cuenta con una antigüedad superior a quince años mientras que los establecimientos entre cinco y quince años representan en torno al 33%. • Significatividad del empleo a tiempo completo frente al empleo parcial. Al analizar la jornada de trabajo en el comercio de Castilla-La Mancha se observa claramente que la dedicación a tiempo completo supera al empleo a tiempo parcial. • Notable participación del empleo fijo frente al empleo temporal. El comercio de Castilla-La Mancha, en cuanto a la modalidad de contratación, presenta una elevada participación del empleo fijo frente al empleo temporal.
D E B I L I D A D E S	<ul style="list-style-type: none"> • Reducida dimensión de las empresas de distribución. El sistema distributivo de Castilla-La Mancha se apoya básicamente en empresas de pequeño tamaño. Es decir, el 52,65% de las empresas no tiene ningún asalariado y un 1,06% emplea a más de 20 asalariados. En el ámbito nacional, el 49,37% no tiene ningún asalariado. • Pequeña superficie de venta de los locales comerciales. Los umbrales de superficie de venta indican que los establecimientos con menos de 50 m² son los más representativos en Castilla-La Mancha (un 53,06%) seguidos de aquellos establecimientos que tienen entre 50 y 100 m² (22,82%). En definitiva, tres de cada cuatro establecimientos comerciales de la Comunidad Autónoma tienen una superficie de venta menor a 100 m². • Escasa iniciativa en una parte significativa del comercio. Al preguntar al comerciante regional sobre aquellos elementos de su actividad que mejoraría o cambiaría si contara con apoyo económico institucional, un 25,2% de ellos consideraban que no tenían que mejorar ningún aspecto de su negocio comercial. • Dualismo formativo. Se observa una notable asimetría en la formación de las personas que trabajan en la actividad comercial. Por ejemplo, en el segmento femenino se han incorporado un tercio de las mujeres con estudios primarios mientras que, al mismo tiempo, cerca de un 25% contaba con estudios superiores. • Estilo de dirección autárquica, basado en tomar las decisiones en el entorno del establecimiento y, por tanto, en un contexto donde el comerciante no analiza detalladamente la información exterior que también repercute sobre su negocio. El individualismo y el escaso grado de asociacionismo supone una dificultad notable para poder desarrollar cualquier estrategia de mejora sólida.
O P O R T U N I D A D E S	<ul style="list-style-type: none"> • Abundantes elementos de mejora para el comercio tradicional. La amplitud del concepto de calidad permite optar al comercio de Castilla-La Mancha a mejorar desde muchas vertientes. Esto es, la calidad del servicio en un pequeño comercio se pone de manifiesto desde que el cliente observa la publicidad del establecimiento o el escaparate, entra en la tienda, evalúa los productos, recibe asesoramiento y consejo de los dependientes hasta que paga los productos, los utiliza, le surgen dudas o realiza cualquier reclamación relacionada con los productos adquiridos. • Mercado potencial en crecimiento. La población de derecho en Castilla-La Mancha ha experimentado un crecimiento sostenido durante los últimos diez años. Así pues, el incremento en 261.152 personas ha supuesto un aumento en la demanda de servicios comerciales en la Comunidad Autónoma. Dentro de la región, las provincias más pobladas son Toledo y Ciudad Real. • Aparición de submercados específicos. Tanto en el ámbito nacional como regional se está produciendo un paulatino envejecimiento de la población y un incremento de movimientos migratorios. Estas circunstancias implican la aparición y desarrollo de nuevos servicios comerciales orientados a estos segmentos concretos de la población. • Cambios en los estilos de vida. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha supuesto cambios notables en los hábitos de compra. Además, existe una mayor capacidad de compra en los hogares de la Comunidad Autónoma como consecuencia de la aparición de dobles rentas. • Menor concentración comercial. Si se considera la evolución de las licencias comerciales por 1.000 habitantes, en Castilla-La Mancha han pasado de 23 en 1990 a 23,8 en 2006, mientras que en España la evolución ha sido de 22,7 a 22,2 licencias por cada 1.000 habitantes. Este comportamiento indica una menor concentración del comercio minorista regional. • Alto grado de satisfacción en los consumidores por la calidad recibida. Un 72% de los consumidores perciben que los establecimientos comerciales tienen una elevada calidad en sus servicios. • Fidelidad de los consumidores. El perfil del consumidor castellano-manchego se ajusta a las siguientes características: mujer, entre 35 y 54 años, con estudios primarios o secundarios, cliente habitual de un conjunto de establecimientos y realiza sus compras en el municipio de residencia. Existe una alta tasa de fidelidad entre los consumidores de la región que se manifiesta mediante la repetición de compras y la evaluación positiva de los servicios comerciales.

- **Menor capacidad de gasto.** La Renta Familiar Bruta Disponible por persona en Castilla-La Mancha es inferior a la media nacional. Por ejemplo, en 2006 el gasto medio por persona alcanzaba el 84,13%, lo que significa una menor capacidad de compra del consumidor medio regional.
- **Diferencias en la estructura de gasto.** La estructura de gasto en Castilla-La Mancha es sensiblemente distinta de la media nacional con una mayor proporción de gasto dedicado en esta región a bienes de primera necesidad como los alimentos, el vestido y el calzado, derivándose esta estructura, entre otros elementos, del menor nivel de renta del consumidor medio regional.
- **Falta de vertebración geográfica del mercado.** La densidad de población en Castilla-La Mancha es notablemente inferior a la media nacional y, además, una gran parte de la población reside en pequeños municipios. Esta situación provoca, por un lado, la existencia de un elevado número de pequeños comercios de tipo tradicional y, por otro, dificulta la implantación de comercios de mediana dimensión debido a que muchos municipios castellano-manchegos no alcanzan un umbral de población suficiente para que sean rentables.
- **Cambios en los hábitos de compra.** La progresiva incorporación femenina al mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma –creció aproximadamente un 15% durante la década de los noventa– ha supuesto modificaciones notables en los hábitos de compra. La preocupación por ahorrar tiempo en la adquisición de artículos de gran consumo concentra la compra en formatos comerciales con una oferta amplia y diversificada.
- **Concentración de las actividades distributivas.** La concentración creciente en el sector comercial otorga una mayor fuerza relativa a los grandes distribuidores aunque todavía se advierten diferencias en el peso específico en los canales según subsectores y grupos de productos.
- **Integración de actividades en los canales de distribución.** Durante los últimos años se advierte un notable desarrollo de los procesos de verticalización e integración afectando a diversos fabricantes y algunas organizaciones de distribución. La configuración de los mercados sobre la base de las marcas es una cuestión fundamental dentro de este fenómeno (crecimiento de las marcas del distribuidor). También, la *capitanía del canal* recae cada vez de una forma más clara sobre las empresas de distribución.
- **Deslocalización de las actividades comerciales.** Importancia creciente de la revolución y adaptación microelectrónica en los negocios distributivos (comercio electrónico, telecompra, etc.).
- **Poder creciente de las grandes organizaciones comerciales.** Las empresas de distribución encuentran ventajas a medida que se incrementa su tamaño debido, principalmente, a las *economías de escala* y a las *economías de alcance*. Esta situación se manifiesta claramente en la facilidad para nuevas implantaciones, la diversificación de riesgos, la posibilidad de contar con financiación en condiciones favorables, el procesamiento de abundante información, la difusión de promociones y publicidad o el desarrollo de nuevas tecnologías.

Fuente: Monográfico sobre el Comercio Interior en Castilla-La Mancha. ISE 2007. CES

II. Contenido

El texto del Anteproyecto de Ley se compone de una Exposición de motivos, 72 artículos, agrupados en 6 Títulos, 1 Disposición Adicional, 3 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

La Exposición de motivos justifica la competencia autonómica en los artículos 31.1.11^a y 32.6^a del Estatuto de Autonomía, recordando, sin embargo, que la competencia de comercio interior coexiste con otros títulos competenciales estatales y, en particular, que esta regulación precisa de rango legal por la reserva material establecida en el artículo 51.3 CE.

La necesidad de la modificación de la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de comercio minorista de Castilla-La Mancha se fundamenta no sólo en la incorporación de la Directiva 2006/123/CE sino también al objeto de promover el progreso social y económico, así como la modernización de los diferentes sectores económicos. Para ello se busca un punto de equilibrio entre la coexistencia de los diferentes formatos comerciales y la protección del consumidor, el territorio, el patrimonio histórico-artístico y el medio ambiente, simplificando los procedimientos y eliminando aquellas trabas administrativas redundantes o innecesarias.

Por último, se acaba exponiendo el contenido de la Ley.

El Título I contiene una serie de “principios generales”, divididos en tres Capítulos.

El Capítulo primero regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma en los artículos 1 y 2, respectivamente. Los artículos 3 y 4 definen el concepto de actividad comercial minorista y mayorista y el artículo 5 delimita el concepto de establecimientos comerciales.

El Capítulo segundo regula el régimen administrativo de la actividad comercial en el artículo 6, la obligación de los titulares de establecimientos y actividades comerciales de facilitar información a la Administración, en el artículo 7, la prohibición de que los comerciantes puedan limitar la cantidad de artículos que deban ser adquiridos por cada comprador, en el artículo 8 y, en general, todas las prohibiciones o restricciones al comercio, en el artículo 9.

El Capítulo tercero, en su único artículo 10 encomienda a la Administración de la Junta de Comunidades la realización de cuantas actuaciones persigan una reforma de las estructuras comerciales en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El Título II se destina a los “Grandes establecimientos comerciales” y se divide en dos Capítulos.

El Capítulo primero define en su artículo 11 los grandes establecimientos comerciales, en función de la superficie útil para la exposición y venta al público. A su vez, el artículo 12 delimita el concepto de “superficie útil” y, por último, el artículo 13 exige la comunicación a la Administración de los cambios de titularidad de los grandes establecimientos comerciales.

El Capítulo segundo, en su artículo 14 regula el informe comercial de carácter vinculante que ha de emitir la Consejería competente para la implantación de un gran establecimiento comercial, que se integrará en el procedimiento de otorgamiento de licencia municipal correspondiente. El artículo 15 encomienda a la Administración Local la solicitud del informe comercial anteriormente citado cuya vigencia, según el artículo 16, será de tres años desde la notificación de la licencia de obras.

El Título III se dedica a los horarios comerciales, comprendiendo tres Capítulos.

El Capítulo primero regula los horarios semanales de apertura, así como el régimen de domingos y festivos en los artículos 17 y 18, respectivamente.

El Capítulo segundo contiene el régimen especial de los horarios comerciales, concretando en el artículo 19 los establecimientos que disponen de libertad horaria y, en particular, las denominadas “tiendas de conveniencia” en el artículo 20. Por su parte, el artículo 21 regula la declaración de zona de gran afluencia turística por la Consejería competente a propuesta de cada municipio.

El Capítulo tercero en su único artículo 22 prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos limiten el ejercicio de la actividad comercial de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas.

El Título IV regula las promociones de ventas y se divide en Cinco capítulos.

El Capítulo primero define en su artículo 23 las actividades de promoción de ventas, exigiendo en el artículo 24 la necesidad de que los artículos correspondientes hayan formado parte de las existencias previas del comerciante, así como la de advertir de los medios de pago admisibles, según el artículo 25. El artículo 26 regula la concurrencia de promociones, los requisitos generales de las ventas promocionales, en el artículo 27, los artículos promocionados, en el artículo 28 y la necesidad de constancia del doble precio en el artículo 29.

El Capítulo segundo define la venta en rebajas, sus requisitos y temporada en los artículos 30, 31 y 32.

El Capítulo tercero define la venta de saldos y su correspondiente información en los artículos 33 y 34.

El Capítulo cuarto se dedica a las ventas en liquidación, su duración y el deber de información, en los artículos 35, 36 y 37.

El Capítulo quinto regula las ventas con precio reducido, el plazo de entrega de los regalos y las correspondientes prohibiciones y limitaciones, en los artículos 38, 39 y 40.

El Título V regula las ventas especiales y el régimen de franquicia y tiene siete Capítulos.

El Capítulo primero considera ventas especiales, en su único artículo 41 las ventas a distancia, las ventas automáticas, las ventas domiciliarias, las ventas en subasta pública y las ventas ambulantes.

El Capítulo segundo, en sus artículos 42 y 43 define las ventas a distancia y delimita sus garantías.

El Capítulo tercero da el concepto de ventas automáticas en el artículo 44 y concreta los requisitos de las máquinas expendedoras en el artículo 45.

El Capítulo cuarto define las ventas domiciliarias en el artículo 46, estableciendo sus requisitos y el régimen de publicidad en los artículos 47 y 48.

El Capítulo quinto alude a las ventas en pública subasta, cuyo concepto y requisitos se establecen, respectivamente en los artículos 49 y 50.

El Capítulo sexto regula las ventas ambulantes, enumerando sus modalidades en el artículo 51 y su régimen administrativo en el artículo 52. Según el artículo 53 los ayuntamientos que autoricen el comercio ambulante en su término municipal deben contar con una ordenanza reguladora. Por su parte, el artículo 54 establece los requisitos que se han de cumplir por quienes ejerzan tal modalidad de venta.

El Capítulo séptimo regula en su único artículo 55 el régimen de franquicia.

El Título VI contiene las infracciones y sanciones, divididas en Cuatro capítulos.

El Capítulo primero regula los aspectos relativos al procedimiento sancionador, es decir, los órganos competentes para iniciar, en el artículo 56; los trámites de inicio del procedimiento, en el artículo 57; los órganos competentes para resolver, en el artículo 58; la relación de las infracciones administrativas y penales, en el artículo 59 y la responsabilidad, en el artículo 60.

El Capítulo segundo tipifica las infracciones que, según el artículo 61, podrán ser leves, graves o muy graves. Los artículos 62, 63 y 64 contienen, respectivamente las infracciones leves, graves y muy graves. La reincidencia se define en el artículo 65 y los plazos de prescripción de las infracciones se establecen en el artículo 66.

El Capítulo tercero se dedica a las sanciones, cuya tipificación y graduación están contenidas, respectivamente en los artículos 67 y 68. El artículo 69 recoge las sanciones accesorias El artículo 70 delimita los plazos de prescripción de las sanciones y el artículo 71 contempla el posibles medidas de restablecimiento de la legalidad.

El Capítulo cuarto alude en su único artículo 72 a las funciones inspectoras.

En la Disposición Adicional primera encomienda a la Consejería competente en materia de comercio publicar una Guía de procedimiento para la implantación de grandes establecimientos comerciales, que deberá editarse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley.

En la Disposición Transitoria primera, se advierte que los procedimientos de autorización en curso se tramitarán y resolverán conforme a la normativa vigente en el momento de la solicitud.

La Disposición Transitoria segunda permite el archivo de las solicitudes de autorización de grandes establecimientos comerciales que se refieran a superficies útiles de exposición y venta al público inferiores a 2.500 metros cuadrados.

La Disposición Transitoria tercera encomienda las funciones inspectoras derivadas de la Ley a los inspectores de consumo, hasta la aprobación de las relaciones de trabajo correspondientes a la inspección de comercio.

La Disposición Derogatoria única deja sin efecto las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley y, expresamente, la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de comercio minorista de Castilla-La Mancha y la Ley 10/2005, de 15 de diciembre, de horarios comerciales de Castilla-La Mancha.

La Disposición Final primera preceptúa la adaptación de las ordenanzas municipales de venta ambulante a lo dispuesto en esta Ley en el periodo de tres meses desde su entrada en vigor.

La Disposición Final segunda dispone la entrada en vigor de la Ley el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

III. Valoración y observaciones

III.1. De carácter general

El comercio interior es, sin duda, uno de los sectores más importantes dentro de la economía regional: aporta casi el 8% del Producto Interior Bruto, agrupando a más del 22% de las empresas y a casi el 13% del total de ocupados de la Comunidad, porcentaje que asciende a casi el 17% en el caso del empleo femenino. Pero más allá de su mero peso económico, la importancia del comercio aumenta por su gran influencia en la calidad de vida de los ciudadanos. En efecto, gracias al comercio éstos acceden a la gran variedad de productos de consumo que caracterizan a las economías desarrolladas como la nuestra, economías, que, no en vano, se caracterizan como “de consumo”. Por último, no se puede olvidar la importancia significativa de las actividades comerciales en la conformación de las ciudades y pueblos de la región y su aportación al equilibrio social y cultural. Todo ello, hace que el Consejo considere de especial importancia cualquier regulación pública en la materia, como es el caso del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen.

Desde este punto de vista, el CES cree que la regulación pública del comercio minorista debe perseguir, como principal objetivo, que se asegure un correcto funcionamiento del mismo, de manera que se desarrolle en un entorno de transparencia, tanto de cara al ciudadano como, dentro del propio sector, entre las empresas que compiten en él. Para ello, se hace imprescindible asegurar un adecuado nivel de competencia, que evite barreras innecesarias o excesivas para la entrada de nuevos operadores y que ayude a que los precios y los costes reflejen adecuadamente las preferencias de los consumidores y las estructuras productivas de las empresas.

En definitiva, a juicio del Consejo, el difícil equilibrio entre los intereses privados y las intervenciones públicas debe converger hacia el mayor nivel posible de transparencia, competencia, competitividad y eficiencia para el comercio interior en Castilla-La Mancha. Desde este punto de vista es desde el que se valora el presente Anteproyecto de Ley. En este sentido, el CES considera que la obligada trasposición de la conocida como Directiva de Servicios que es uno de los principales motivos del presente Anteproyecto de Ley puede incidir favorablemente en el aumento del nivel de competencia interna del sector y, en último término, de la competitividad y productividad del mismo.

Ante la importancia de las reformas en la normativa, lo primero que se echa en falta en el expediente es un estudio pormenorizado del sector que permita justificar algunas de las medidas tomadas en el Anteproyecto y, sobre todo, su repercusión, en especial respecto de la economía y empleo regionales. Este sería particularmente el caso relativo al cambio de definición del concepto “gran superficie comercial”, sobre el que pivota el núcleo fundamental de la reforma, pues parece necesario conocer el grado de incidencia que pueda tener el establecimiento de la nueva extensión mínima. También se echan en falta las alegaciones de los agentes afectados por la norma así como el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, teniendo en cuenta que se prevé crear un nuevo cuerpo específico de inspectores en materia de comercio.

En relación también con este concepto, como se razona en las consideraciones específicas al articulado, aun aceptando que la implantación de grandes establecimientos comerciales pueda seguir justificando un cierto control por parte de la Administración autonómica y que, por tanto, resulte razonable la emisión del informe comercial por ésta en los términos del artículo 14 del Anteproyecto, el hecho de que las nuevas “razones imperiosas de interés general” sean las que enumeran tanto la exposición de motivos como el citado artículo, hacen que ya no tenga mucho sentido la intervención de la Consejería competente en materia de comercio o, al menos, su intervención exclusiva. En efecto, si el informe comercial ha de versar ahora sobre las repercusiones medioambientales, urbanísticas, de ordenación del territorio o de protección del patrimonio histórico, sólo un órgano multidisciplinar en el que se integren representantes de las Consejerías implicadas estará capacitado para pronunciarse sobre aquéllas. De lo contrario, la Consejería competente en materia de comercio únicamente podrá actuar como órgano de intermediación entre los Ayuntamientos y los diversos departamentos implicados, careciendo de toda otra competencia sustantiva.

Por otra parte, enmarcándose el informe comercial en el procedimiento de licencia municipal, hay que ser especialmente escrupulosos con el principio de la autonomía local constitucionalmente garantizado. En este sentido, cuestiones como el “respeto a la normativa urbanística”, parecen claramente exceder el ámbito de control de la Administración regional, pues resultan el cometido específico de la autoridad municipal, a valorar en el procedimiento de otorgamiento de licencia de usos y actividades. Por tanto sería deseable que, en este ámbito, la Comunidad Autónoma circunscribiera su informe a cuestiones sobre ordenación del territorio, es decir, a todas aquellas que presenten un interés supramunicipal que trascendiera de las posibilidades de control del correspondiente Ayuntamiento.

Hay que tener presente asimismo que, por esa integración del informe comercial en el procedimiento urbanístico de licencia, no parece posible mantener como infracción comercial la establecida como grave en el artículo 63.1 b) del Anteproyecto, que tipifica “*La apertura de un gran establecimiento comercial sin contar con la autorización exigible o con incumplimiento de las condiciones establecidas en ella*”. En la medida en que el contenido de dicho informe comercial se integrará en el de la licencia de usos y actividades, es evidente que estamos en presencia de una infracción propiamente urbanística, para cuya sanción habrá que respetar las reglas del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, cuyo contenido

razonablemente también quedará afectado y, por tanto, sería necesario armonizar con la nueva regulación derivada de la norma sectorial de comercio.

Observamos también en el Anteproyecto de Ley una técnica excesivamente heterogénea en las diversas remisiones normativas que se producen. Por un lado, la enumeración de artículos concretos de la legislación estatal en las concretas modalidades de venta puede resultar problemática, por el simultáneo proceso de reforma que dicha norma está experimentando. Por otra parte, es frecuente remitir al artículo correspondiente de la ley estatal pero, a continuación, acompañarlo de un concepto propio que no coincide con ella. Este es el caso, por ejemplo, de los artículos 33 (venta de saldos), 35 (venta en liquidación), 44 (ventas automáticas) y 49 (ventas en subasta pública). Por el contrario, en algún supuesto (el del capítulo VII del Título V, sobre el régimen de franquicia), se omite toda definición. Tampoco coinciden exactamente los contenidos definitorios de los artículos 5 y 8. Creemos, en consecuencia, que estos preceptos deberían ser armonizados con la legislación estatal, unificando al mismo tiempo la técnica remisoria.

Por último, estimamos que deben revisarse las Disposiciones Transitorias y, en particular, la primera de ellas, que obliga a aplicar la legislación anterior a las solicitudes de licencia comercial específica sobre las que pendiera resolución a la entrada en vigor de la nueva normativa. Es evidente que la incompatibilidad de los criterios de control entre ambas legislaciones impedirían aceptar, vigente el nuevo régimen, licencias comerciales otorgadas al amparo de criterios derogados que, además, resultarían expresamente prohibidos.

III.2. Al texto del Proyecto

Exposición de motivos.

En el párrafo segundo, en la cita de títulos competenciales del Estado que pueden influir en la materia de “comercio interior” que corresponde a las Comunidades Autónomas, echamos en falta la de la regla 18ª del artículo 149.1 CE, sobre establecimiento de las reglas generales del procedimiento administrativo común.

En el párrafo 4º se dice: *“Es preciso señalar que la forma jurídica de este instrumento normativo viene determinada por el principio de reserva de ley que el artículo 51.3 de la Constitución Española contempla para la regulación del comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.*

Como hemos puesto de manifiesto en nuestro contexto normativo, el principio de reserva de Ley que se impone para la regulación del comercio interior no proviene exclusivamente – ni siquiera primariamente – del artículo 51.3 CE, aunque sea en éste donde la materia se cita de modo expreso. Es más, de la ubicación sistemática del precepto, se deduce que esta reserva de ley resulta parcial, por afectar a la normativa de comercio sólo en cuanto sirva a la protección de la seguridad, salud y legítimos intereses de consumidores y usuarios. Pero la actividad comercial tiene un ámbito más amplio, relacionado con el principio de libertad de empresa a que alude el artículo 38 CE que, por estar incluido en el capítulo segundo del Título I de nuestra Constitución, en virtud del

artículo 53.1 CE sólo podrá regularse por Ley. De modo que la correcta fundamentación de la reserva material de ley exige la cita conjunta de estos otros preceptos.

El párrafo 7º, que comienza *“La nueva ley responde...”*, concluye que la adaptación de la normativa regional ha de contribuir *“...a otorgar una mayor seguridad jurídica a las operaciones comerciales”*.

A nuestro juicio no se trata específicamente de otorgar mayor seguridad jurídica. La supresión del régimen de autorizaciones administrativas se relaciona más bien con una superior eficacia en las actividades comerciales, al eliminar barreras de entrada en el mercado, con el subsiguiente incentivo de la competencia, que ha de reportar beneficios tanto al consumidor, a través de los precios, como al progreso económico social, mediante el incremento de la productividad y del empleo. Y puesto que a esto se hace referencia en el párrafo siguiente, es discutible la necesidad de este párrafo.

Los párrafos 9º y 10º adolecen de una cierta redundancia, en tanto reiteran la incidencia de la actividad comercial sobre el territorio, el patrimonio histórico-artístico y el medioambiente. Se omite advertir, por otra parte, que éstas serán las *“razones imperiosas de interés general”* que seguirá invocando el legislador autonómico para restringir el principio de libertad de empresa. Y, en definitiva, siendo ello así, al inicio de la exposición de motivos resultará inevitable aumentar el elenco de títulos en los que se dice fundamentar la competencia de la Junta de Comunidades.

En el cuarto de los párrafos que exponen el contenido del Título V de la Ley (que comienza con: *“Es necesario señalar...”*), sugerimos redactar: *“...no supone configurar modalidades contractuales distintas del contrato de compraventa contemplado en las leyes civiles o mercantiles...”*. Y, por otra parte, sugerimos cambiar la expresión final que califica al contrato de compraventa como *“...contrato típico traslativo de dominio”* pues da la impresión de que la compraventa es un contrato real cuando, desde el punto de vista jurídico, resulta pacífico que se trata de un contrato obligacional en el que el efecto traslativo del dominio se produce como consecuencia de su ejecución (mediante la entrega de la cosa vendida).

En el párrafo expositivo del Título VI, cuando se alude al incremento del importe de las sanciones, antes del segundo punto y seguido, en lugar del *“efecto disuasorio”*, sería preferible aludir al *“efecto preventivo”*. Al final del párrafo proponemos redactar: *“...lo que permitirá sin duda tener en cuenta la situación de la empresa a la hora de graduar la sanción correspondiente”*.

Por último, echamos en falta en esta Exposición de motivos una referencia a las razones que justifican tanto la aprobación de una ley nueva en materia de comercio (sin que sea suficiente la modificación de la vigente Ley 7/1998), como al hecho de que no se haya considerado oportuno incluir esta materia en la denominada “Ley ómnibus”, cuyo Anteproyecto informó recientemente este Consejo en su Dictamen 9/2009.

Artículo 1. Objeto.

En el nº 1 se circunscribe el objeto de la Ley a *"...regular la actividad comercial minorista en Castilla-La Mancha"*. Sin embargo, aunque es verdad que este resulta el objeto preferente, a lo largo del texto se pueden encontrar referencias a un objeto más amplio. Obsérvese al respecto que el propio apartado segundo de este artículo define, en general, la *"actividad comercial"* y que el artículo siguiente, al concretar el ámbito de aplicación de la ley, alude nuevamente a *"las actividades comerciales que se realicen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha"*. Por ello quizá debiera utilizarse una expresión similar a la que ahora utiliza el artículo 1.1 LOCM, cuando alude al comercio minorista como "objeto principal".

En cualquier caso, desde un punto de vista sistemático, creemos que hay razones para eliminar el apartado segundo de este artículo y reconducirlo a un precepto específico sobre "Definiciones", acompañado de otras que aparecen posteriormente en el texto y son necesarias para su comprensión, como las de "actividad comercial minorista", "actividad comercial mayorista", "establecimientos comerciales", "gran establecimiento comercial" "superficie útil para la exposición y venta al público", "tiendas de conveniencia", etc.

Artículo 3. Actividad comercial minorista.

La redacción del nº 2 podría ser mejorada con una fórmula parecida a ésta: *"Las cooperativas o fórmulas jurídicas análogas, tanto respecto de los productos obtenidos por ellas como de los artículos adquiridos a terceros, en los casos en que estén autorizadas por la legislación vigente en la materia, diferenciarán sus ventas al público de las efectuadas a sus socios, realizándolas en lugares distintos e identificando separadamente los productos y las diversas condiciones de la transacción para unos y otros"*. A nuestro juicio, el inciso final *"...sin que pueda producirse simultáneamente la oferta discriminada..."*, debería suprimirse pues nada aporta a lo hasta aquí dicho y, por otra parte, la expresión "simultáneamente" ha de entenderse sólo referida al espacio y no al tiempo.

Artículo 4. Actividad comercial mayorista.

Reiteramos la conveniencia de incluir el apartado primero de este precepto en un artículo general sobre definiciones y, por lo que respecta al apartado segundo, constituye una prueba más de que el objeto de la Ley no se circunscribe, como afirma el artículo 1.1, sólo al comercio minorista.

Artículo 5. Establecimientos comerciales.

Como ya observamos, también este artículo tendría mejor cabida en un posible precepto definitorio. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la remisión y definición que en él se contienen resultan afectadas en el Proyecto de Ley de Reforma que se está tramitando en las Cortes Generales.

Artículo 6. Régimen administrativo de la actividad comercial.

La expresión final de este artículo señala que el ejercicio de la actividad comercial en Castilla-La Mancha se desarrollará “...de acuerdo con los principios de libertad de empresa...de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución y la legislación básica del Estado”. Pues bien, a esta redacción debemos hacerle las tres siguientes observaciones:

- Habría que evitar la reiteración de la expresión “*de acuerdo con*”.
- No es muy adecuado aludir a la “legislación básica del estado” ya que, en puridad, el Estado carece de competencias de legislación básica para regular la actividad de comercio. Lo que ocurre es que, en el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas sobre “comercio interior”, son de aplicación general algunas disposiciones estatales en virtud de títulos competenciales transversales del Estado que inciden en la materia. Por ello sugerimos que la expresión subrayada se sustituya por “*la legislación de aplicación general del Estado*”.
- La referencia del inciso final debería completarse, ya que el ejercicio de la actividad comercial en Castilla-La Mancha no sólo se producirá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 y la legislación estatal de aplicación general, sino que comprenderá también la legislación autonómica sobre la materia, omitida en el precepto. Por su parte, las alusiones a la “*libre prestación de bienes y servicios*” aconsejan la cita conjunta con el artículo 139.2 CE.

Artículo 8. Prohibición de limitar la adquisición de artículos.

Este precepto es una simplificación del artículo 9.2 de la legislación estatal sobre comercio pero, a nuestro juicio, omite un calificativo sustancial al no concretarse la disposición “...de existencias suficientes para cubrir la demanda...” pues, obviamente, si no hay inicialmente existencias, ni siquiera será posible la aplicación del supuesto de hecho.

Artículo 9. Prohibiciones y restricciones al comercio.

Es discutible la oportunidad de incluir este artículo que se limita a remitir al artículo 8 de la Ley 7/1996 que, por otra parte, según su disposición final única, es de aplicación general. Pero, aunque se decida su mantenimiento, podría mejorarse la redacción de un modo parecido al siguiente: “*Serán de aplicación las prohibiciones y restricciones al comercio establecidas en el artículo 8 de la Ley...o precepto que lo sustituya*”.

CAPÍTULO III. Reforma de las estructuras comerciales.

Artículo 10. Reforma de las estructuras comerciales.

Debería evitarse que coincidieran la rúbrica del Capítulo III y la de su único artículo 10. A este respecto, con carácter general, nos resulta dudosa la oportunidad de aludir a la “reforma de las estructuras comerciales” para comprender la heterogénea labor de promoción e incentivo del comercio que, según el apartado 3

de este artículo, incumbe a la Administración regional. De este modo, por ejemplo, el fomento de la formación profesional de los comerciantes, la realización de estudios e investigaciones o la potenciación de los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos no necesariamente tienen que enmarcarse en la citada reforma. Por ello creemos que, tanto en el capítulo como en el artículo, debería buscarse una rúbrica más acorde con el contenido de la regulación (por ejemplo, "Promoción y fomento públicos de la actividad comercial", u otra similar).

Como consideraciones particulares, creemos que está desubicado sistemáticamente el último inciso del apartado 1 (*"y creación de empleo en el sector."*). En el nº 3 c) debería suprimirse la conjunción "y", entre *"agentes sociales"* y *"Corporaciones"*. Por último, echamos en falta una letra h) que establezca como principio de actuación de la Junta de Comunidades *"Impulsar y potenciar la aplicación y el uso de las nuevas tecnologías"*.

TÍTULO II. GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales.

Artículo 11. Grandes establecimientos comerciales

Artículo 12. Concepto de superficie útil para la exposición y venta al público.

Artículo 13. Cambio de titularidad.

Si, como ya observamos, existiera al principio un artículo específico sobre "Definiciones", probablemente podría prescindirse de este Capítulo y reestructurarse el Título de forma más interesante. En efecto, estando ya definidos los conceptos de *"gran establecimiento comercial"* y *"superficie útil para la venta"*, serían innecesarios los artículos 11 y 12. El Capítulo I podría denominarse *"Implantación y cambios de titularidad de grandes establecimientos comerciales"*, comenzando con el contenido de los actuales artículos 14, 15 y 16 que, en todo caso, debieran anteceder al actual artículo 13, ya que el cambio de titularidad de un gran establecimiento comercial reclama una regulación previa de los requisitos que en su día debieron exigirse para su implantación.

Artículo 14. Implantación de grandes establecimientos comerciales.

En este artículo se sustancia la más importante modificación del régimen de implantación de grandes establecimientos comerciales, al sustituir el régimen de autorización actualmente vigente por el de un *"informe vinculante"* de la Consejería competente en materia de comercio, que se integrará en el procedimiento municipal de otorgamiento de las pertinentes licencias de instalación y apertura.

En primer lugar, es evidente que al configurarse la existencia de un informe vinculante, previo a la autorización, aquél condiciona necesariamente ésta. Y en ese sentido, puesto que, según el Proyecto de Ley estatal, la concurrencia de esas razones imperiosas de interés general han de fijarse *"de manera clara e inequívoca ... y así se motive suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen"*, es dudoso que el régimen previsto en el Anteproyecto cumpla estas condiciones tan taxativas: parece, en definitiva, que la excepcionalidad del régimen autorizador no se corresponde con la habitualidad del informe vinculante exigido en todo caso para cualquier instalación de gran establecimiento comercial.

Por otra parte, en el apartado 3 se dispone que: *“El informe comercial, con carácter general, se emitirá atendiendo a criterios...vinculados con la cohesión y ordenación territorial, la protección del medio ambiente, el respeto de la normativa urbanística, la conservación del patrimonio histórico-artístico...evitando la instalación de equipamientos aislados no articulados con las tramas urbanas consolidadas, así como los desplazamientos ineficientes y medioambientalmente no sostenibles”.*

Pues bien, sin perjuicio de reconocer que la intervención de la Administración autonómica en la implantación de grandes establecimientos comerciales pueda explicarse por los impactos supramunicipales que su instalación provoque, parece indudable que estas nuevas *“razones imperiosas de interés general”* a las que alude el nº 3 del precepto, escapan del control de la *“Consejería competente en materia de comercio”*, que es a quien el nº 1 del artículo encomienda ahora la emisión del informe vinculante. Lo razonable es que sean los órganos autonómicos competentes en materia de ordenación del territorio, patrimonio histórico-artístico o medioambiente quienes informen en el ámbito de sus respectivas competencias.

De este modo, en el sistema previsto por el Anteproyecto, resulta indudable que la *“Consejería competente en materia de comercio”* actuará más bien de órgano intermediario, recibiendo la documentación municipal que adjunten los solicitantes de una licencia de apertura y funcionamiento para remitirla a los departamentos autonómicos correspondientes que, cuando hayan expresado su parecer sobre los diversos intereses públicos dignos de protección, los remitirán de nuevo a la *“Consejería competente en materia de comercio”*, para que ésta a su vez, los haga llegar al Ayuntamiento correspondiente, como *“informe vinculante”*.

A nuestro juicio, un procedimiento así dificultará a la *“Consejería competente en materia de comercio”* ejercer una competencia con sustantividad propia, resulta poco justificado. Y, en todo caso, probablemente reclamaría una modificación normativa más amplia de la aquí proyectada por la necesidad de configurar lo que habría de ser un procedimiento (es decir, el de este necesario *“reparto interno”* en la Administración autonómica de la documentación aportada al Ayuntamiento para la obtención de la licencia), dentro de otro procedimiento (el regulado en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha para las licencias urbanísticas).

Y es que, eliminada por la Directiva 2006/123/CE la posibilidad de fundamentar el control administrativo de los grandes establecimientos comerciales en razones puramente económicas, es inevitable el desplazamiento de las competencias propias y exclusivas de la Consejería competente en materia de comercio. Lo lógico sería que la Ley reubicase esta competencia del *“informe vinculante”* en un nuevo órgano interdisciplinar, integrado por representantes de las Consejerías competentes para pronunciarse sobre esas nuevas *“razones imperiosas de interés general”*.

Pero, por otra parte, no hay que olvidar el ámbito propio de la autonomía local, constitucionalmente garantizado. Ello supone que las materias sobre las que puede versar el informe autonómico han de exceder de las puramente urbanísticas, pues sólo son admisibles cuando se aprecie un interés supramunicipal digno de protección. Por ello, creemos que difícilmente podrá aceptarse que el *“informe comercial”*

pueda versar, como dice el nº 3 del artículo en el *"respeto a la normativa urbanística"*, ya que ésta es una valoración que incumbe al Ayuntamiento en el procedimiento de otorgamiento de licencia y que no debe confundirse con la referencia que tanto en la Directiva como en el Proyecto estatal se hace a *"protección del entorno urbano"*, como criterio justificativo del control administrativo.

Por la misma razón podría objetarse el nº 4 del artículo acerca de los aspectos sobre los que debe versar el informe, pues teniendo en cuenta el contenido del Plan General de Ordenación Urbana, parece que los elementos que se ordena considerar a la Junta de Comunidades no son sino la determinación del cumplimiento de las previsiones de aquél.

Artículo 15. Solicitud del informe comercial.

Aparte de las consideraciones que ya hemos hecho en el artículo anterior, sobre la oportunidad de que sea un órgano interdisciplinar el competente para emitir este informe, nos parece que si el mismo ha de integrarse en el procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal, alguna modificación legal habrán de experimentar los artículos 169 y siguientes, del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en tanto regulan la licencia de usos y actividades (al menos para contemplar la necesidad de este nuevo trámite).

Por último, recordamos corregir las erratas del apartado 3 (*"...deberá estar debidamente justificada..."*) y del apartado 4 b) (*"...en los ámbitos de competencia que le son propios"*).

Artículo 16. Vigencia del informe comercial.

No entendemos qué razón puede haber para limitar la vigencia del informe de la Consejería a 3 años que parece innecesaria en los supuestos en que no hubieran cambiado las circunstancias a valorar por la Administración regional. En todo caso si, como dice el precepto, este hecho es un *"requisito sustantivo de la licencia municipal"*, no se explica que se omitan las reformas de la normativa urbanística para contemplar este supuesto.

Artículo 17. Horario semanal de apertura.

En el nº 1, tras el último punto y seguido, sugerimos redactar: *"...Cuando los días 24 y 31 de diciembre sean laborables, el horario de cierre de los establecimientos comerciales podrá prolongarse, como máximo, hasta las 20,00 h"*.

Artículo 18. Régimen de domingos y días festivos.

En el nº 4, respecto de la posibilidad de los Ayuntamientos de sustituir un día de los ocho festivos de apertura comercial autorizada anualmente, parece que la seguridad jurídica obliga a establecer un "dies a quo", desde la publicación de la Orden anual de la Consejería, para el ejercicio de esta facultad de sustitución.

Artículo 20. Tiendas de conveniencia.

Además de la posibilidad de considerar la inclusión de este precepto en otro general sobre “Definiciones”, creemos que debe redactarse: “...con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a...”.

Artículo 21. Declaración de zonas de gran afluencia turística.

En el nº 2, la declaración de zonas de gran afluencia turística permite fundamentar la solicitud en una serie de criterios. Pues bien, convendría utilizar en ellos una redacción más clarificadora. Así por ejemplo, en las letras a) y b), serían argumentos de la solicitud, respectivamente, la “*Relación de plazas en empresas de actividades turísticas con la población de derecho*” y la “*Relación de establecimientos de restauración, cafés, bares y similares con la población de derecho*”.

Es evidente que ambas relaciones pueden ser de diferentes tipos (escasa, mediana, elevada) y que lo que el precepto exige es un elevado porcentaje de “plazas turísticas” respecto de la “población de derecho”. Pero no estaría de más que lo dijera así expresamente.

Idéntica observación cabe en la letra d), en que el criterio es, literalmente, el “*Grado de aceptación de los comerciantes afectados por el régimen de apertura de domingos y festivos*”.

En primer lugar, habrá que concretar que el grado de aceptación ha de ser escaso. Y, por otra parte, aun en ese supuesto, el grado escaso de aceptación por parte de los afectados puede tener causas subjetivas no necesariamente relacionadas con la gran afluencia turística. Por tanto, en la nueva redacción debe añadirse que el escaso grado de aceptación de los comerciantes está en función de ella.

En el nº 3 se indica que: “*El acuerdo municipal...deberá tomarse por mayoría absoluta...y deberá justificar...*”.

Recuérdese que son trámites distintos, aunque relacionados, el acuerdo plenario de formulación de solicitud y la formulación de ésta ante la Consejería. Por tanto, creemos que a lo que debe exigirse justificación de los extremos previstos en este apartado no es al acuerdo plenario, como literalmente se deduce del precepto, sino a la solicitud derivada de éste.

En los nº 4 y 5 debe escribirse: “*Consejería competente en materia de comercio*”.

En el nº 5, la posibilidad de revocar la declaración de zona de gran afluencia turística, debería concretar que cabe de oficio o a instancia del Ayuntamiento interesado.

En el nº 6 debiera preverse que la Orden regule también la posible revocación de la declaración de zona de gran afluencia turística, previa audiencia del Ayuntamiento interesado.

Artículo 22. Limitación de venta de bebidas alcohólicas.

En este artículo se faculta a los Ayuntamientos:

“...acordar, de manera singularizada, por razones de orden público:

a) El cierre de establecimientos que vendan bebidas alcohólicas.

b) Imponer...la prohibición de expender estas bebidas desde las 22 h hasta las 7 h del día siguiente, con independencia del régimen de apertura que le sea aplicable”.

Pues bien, no parece que la facultad prevista en la letra a) tenga mucha relación con los “Horarios comerciales”, que es el Título donde se ubica este precepto. Parece más bien una medida temporal de policía administrativa que encontrará mejor justificación entre las disposiciones generales sobre orden público, articulada bien como una medida cautelar, bien como una sanción.

En definitiva, resulta perturbador un precepto que atribuye una facultad tan enérgica a los Municipios (nada menos que la excepción singularizada del régimen general de horarios sobre el resto de competidores o establecimientos), con límites tan difusos (desconocemos la duración máxima del cierre o de la limitación) y amparada en un concepto jurídico tan indeterminado como el de *“razones de orden público”*. En cualquier caso, reiteramos, el contenido de este artículo parece encontrar mejor acomodo en otras normas sectoriales (sobre menores, regulación de bebidas alcohólicas u orden público) pero no, desde luego, en una norma sobre “comercio”.

Artículo 29. Constancia del doble precio.

Creemos que es innecesario el inciso inicial del nº 2 del precepto: *“De oficio o por denuncia de parte interesada...”*, pues lo esencial es concretar la facultad administrativa de exigir al comerciante la veracidad del precio anterior, que por otra parte, aun concurriendo *“denuncia de parte interesada”*, no dejaría por ello de ejercerse de oficio.

Artículo 36. Duración.

Desconocemos por qué, a diferencia de otros casos, no existe aquí una remisión concreta al artículo 31 de la ley estatal o aquel que le sustituya, en su caso.

Artículo 37. Información.

En el nº 1 del artículo se dispone que *“El comerciante que practique una liquidación deberá comunicar este hecho a la Consejería...expresando la causa de la liquidación, la duración prevista y los productos ofertados”*.

Creemos que también debería preverse comunicar, en su caso, la circunstancia del apartado 2 del artículo 35, es decir las razones por las que la liquidación no se vaya a realizar en el mismo establecimiento en el que los objetos hayan sido habitualmente objeto de venta, pues si esta posibilidad se configura como excepcional, la Administración debe poder conocer ese extremo.

Artículo 42. Ventas a distancia.

Entendemos que es preferible la definición del artículo 38.1 de la ley estatal que la del Anteproyecto.

Capítulo III. Ventas automáticas.

Artículo 44. Concepto.

Consideramos mejorable la redacción que se da para estas ventas por el legislador autonómico. Parece preferible la contenida en el artículo 49.1 e la legislación estatal.

No entendemos la oportunidad del nº 2 del precepto que parece indicar una evidencia al afirmar que *“No privará a una venta de su condición de automática el hecho de que la máquina se encuentre instalada en un establecimiento comercial”*.

Artículo 45. Requisitos de las máquinas expendedoras.

En el nº 2 b), además de contemplar un sistema automático de recuperación de monedas para los supuestos de “error, inexistencia de mercancías y mal funcionamiento”, debería preverlo para el caso de exceso sobre el importe del producto.

En el nº 4, debe escribirse *“...la empresa que tenga...”*. En el inciso final, debería evitarse reiterar la expresión *“inicio”*.

Artículo 47. Requisitos.

En la letra b) se obliga a quienes practiquen venta domiciliaria a comunicar a la Consejería la relación de vendedores que emplean *“...con una antelación mínima de diez días a la fecha en que vaya a tener*

lugar". Esta expresión suscita la duda de si esa comunicación es única y general o, por el contrario, exigible para cada venta a domicilio (lo que no sería muy razonable).

Artículo 50. Requisitos.

En consonancia con las demás referencias debería utilizarse la expresión: "...*Consejería competente en materia de comercio*...".

Capítulo VI. Ventas ambulantes.

A diferencia de otros supuestos aquí el legislador ha suprimido toda definición, por lo que reiteramos que debería homogeneizarse la técnica normativa empleada.

Artículo 52. Régimen administrativo.

Con la salvedad de que en el artículo 54 del proyecto de ley estatal se da una nueva redacción al régimen administrativo de la venta ambulante, que podría tener repercusiones en el Anteproyecto, creemos que deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones particulares:

- En el nº 1, puesto que en realidad se están regulando requisitos sustantivos de la autorización, la expresión "...*el procedimiento no dará lugar a una renovación automática de la autorización*...", debiera sustituirse por: "...*la autorización no será automáticamente renovable*...".

- En la letra b) del número 3, además de la duración de la autorización, debería indicarse que ésta no tendrá un carácter automáticamente renovable.

Artículo 53. Ordenanzas municipales.

Por las mismas razones expuestas en el artículo anterior, en la letra b) del número 2 debería escribirse: "*La duración de la autorización, así como su carácter no automáticamente revocable*".

Artículo 54. Ejercicio de la actividad comercial.

En el número 3, la expresión "...*en particular*...", debería ir antecedida de punto y seguido.

Artículo 55. Regulación del régimen de franquicia.

En el 2 debería redactarse: "...*Las personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar en territorio nacional*...".

Artículo 56. Competencias.

La previsión de que *“La potestad inspectora y sancionatoria en materia de venta ambulante, en ausencia de ordenanza o normativa local propia, será ejercida por los órganos competentes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*, parece poco respetuosa con la autonomía local, constitucionalmente garantizada y, desde luego, no parece plantearse en los mismos términos que la facultad de “sustitución” que en el ejercicio de competencias municipales reconoce a la Comunidad Autónoma el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Artículo 57. Inicio del procedimiento sancionador.

En el nº 2 de este artículo se dispone: *“La carencia de toda o parte de la documentación reglamentaria exigida o su defectuosa llevanza, cuando afecte fundamentalmente a la determinación de los hechos imputados o a la calificación de los mismos, se estimará como presunción de infracción, salvo prueba en contrario”*.

Es dudoso el sentido que se quiere dar a este precepto. Si su ámbito es meramente procedimental y sólo pretende indicar que determinados indicios de infracción pueden dar lugar a la apertura de procedimiento sancionador, la afirmación resulta innecesaria: todos los procedimientos administrativos sancionadores se abren cuando se constatan indicios de infracción, pues sólo la resolución sancionadora puede destruir la presunción de inocencia.

Pero si este es el único propósito del artículo, no se justifica mucho la expresión final *“...salvo prueba en contrario”*. Si la carencia o las irregularidades de la documentación sólo son “presunción de infracción” e impiden a la Administración imputar un hecho, lo que deberá hacer ésta es archivar el procedimiento y absolver al inculpado. Al particular no se le puede imponer la carga de probar su inocencia, salvo que pretendan desconocerse las más elementales garantías de la potestad sancionadora.

Si, por el contrario, el precepto tuviera un alcance sustantivo y quisiera tipificar como infracción *“la carencia de toda o parte de la documentación reglamentaria exigida o su defectuosa llevanza”*, entonces no sería correcta su ubicación aquí, sino en el Capítulo segundo, en el artículo correspondiente a la calificación que tal vulneración merezca. Pero, téngase en cuenta, que en este caso, al configurarlo como infracción autónoma, ya sería irrelevante la expresión *“...cuando afecte fundamentalmente a la determinación de los hechos imputados o a la calificación de los mismos...”*. Y, por otra parte, habría que ajustar debidamente la tipificación para que no se produjera una remisión en blanco a la norma reglamentaria.

Por último, debe separarse mediante un punto y aparte el apartado 3 del precepto.

Artículo 58. Órganos competentes.

A nuestro juicio es innecesaria la advertencia del nº 2 del artículo (que las infracciones en materia de consumo tienen un régimen separado). Pero, si se desea mantener, debería incluirse en un artículo más general, mejorando la presente redacción. Proponemos: *“Las infracciones y sanciones tipificadas en la presente Ley son independientes de las que puedan recaer en materia de consumo, a las que se aplicará el régimen previsto para esta materia y, particularmente, el de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha”*.

Por otra parte, echamos en falta la posibilidad de contemplar expresamente la competencia sancionadora que corresponde a la Administración Local. Por ejemplo, en materia de venta ambulante, son los Ayuntamientos quienes otorgan la autorización y en consecuencia, dado el carácter instrumental de la potestad sancionadora, deberían ser ellos los órganos competentes para sancionar. Lo mismo hay que decir de la apertura de grandes establecimientos comerciales: suprimida la segunda licencia y encuadrado el informe vinculante de la Administración autonómica en el procedimiento de licencia de actividad, debería ser también el Municipio el órgano competente para sancionar.

Recuérdese, por último, que al aludirse simplemente a “establecimientos comerciales” en el nº 1 d), el precepto afectará tanto a comerciantes mayoristas como minoristas.

Artículo 59. Procedimientos penales y en materia de competencia.

En el nº 1 del artículo sería conveniente separar la prejudicialidad penal, del inciso que dice: *“...Cuando la Administración estime que las conductas puedan ser constitutivas de prácticas contra la competencia, se estará a lo establecido en la normativa sobre defensa de la competencia”*.

En realidad, esta expresión no es más que una nueva salvedad legal, en la que se excluye la aplicación de la presente Ley en los casos de las infracciones en materia de defensa de la competencia, para las que el régimen legal viene determinado por otra normativa especial. Por ello, entendemos que una previsión de este tipo merecería figurar en un artículo general, al lado de la establecida en el nº 2 del artículo anterior que se ha comentado, pues su régimen no puede ser equiparado al de la prejudicialidad penal.

De la misma manera, el nº 2 del artículo no puede equiparar los efectos de la prejudicialidad penal a los de la concurrencia de sanciones administrativas. En el primero de los casos tiene efectivamente sentido la suspensión del procedimiento o de la ejecución de la sanción impuesta, por esa preferencia que el Tribunal Constitucional ha reconocido a la jurisdicción penal sobre la potestad sancionadora administrativa a la hora de determinar los “hechos probados” que han de vincular en sede administrativa.

Sin embargo, esta circunstancia no se da cuando un mismo hecho es susceptible de ser sancionado con arreglo a dos normas administrativas diferentes (aquí serían la de comercio y la de la competencia).

En estos casos, o bien hay “concurso de leyes”, considerando que las infracciones son incompatibles, e indicando en este caso quién deberá tramitar y resolver los expedientes, o bien se considera un supuesto de “concurso de infracciones” (en el que todas serían sancionables separadamente, al no apreciarse la triple identidad de “sujetos”, “objeto” y “fundamento”, que necesariamente debe concurrir en cualquier prejudicialidad).

En último término, no se entiende que la opción de suspensión proceda, como dice el inciso final del nº 2 del precepto, “...de existir ya resolución sancionadora...”, pues la suspensión vinculada a la prejudicialidad sólo puede acontecer con anterioridad.

Artículo 61. Infracciones.

El mismo argumento de aplicabilidad a comercio mayorista o minorista puede utilizarse en relación con los tipos sancionadores de este precepto, al aludir simplemente a la “... materia de comercio” en su nº 1.

Artículo 62. Infracciones leves.

Desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, no se entiende muy bien el criterio seguido para tipificar las infracciones leves, ya que algunas de las conductas que se incluyen entre las mismas parecen ser objetivamente graves. A continuación exponemos algunos ejemplos:

- La prevista en la letra f) *“La realización de actividades o prácticas comerciales prohibidas, o fuera de los casos permitidos por la ley, o que estuvieran reservadas a sujetos distintos de quienes las practican”.*

Estas mismas conductas, referidas a algunas actividades comerciales (como la apertura en domingos o festivos no autorizados, o las ventas a pérdida), se tipifican como graves en el artículo siguiente. Pues bien, no encontramos la razón por la que un mismo hecho (la realización de actividades o prácticas comerciales prohibidas) se califica de modo diferente en uno y otro caso. Por otra parte, cuando se tipifica ya *“la realización de actividades o prácticas comerciales prohibidas”* no creemos que aporte mucho el matiz siguiente *“o fuera de los casos permitidos por la ley”*, pues parecen referirse al mismo ámbito de comportamientos.

- En la letra g) se considera leve: *“El incumplimiento de la obligación de vender, o la imposición de limitaciones o gravámenes cuantitativos a la venta en contra de lo dispuesto en la legislación aplicable”.*

Estas conductas parecen afectar a la esencia misma de la actividad comercial, manifestándose en la práctica como discriminaciones injustificadas que reclaman una mayor antijuridicidad de la aquí prevista.

- En la letra j) se tipifica: *“La realización de actividades comerciales sin la autorización exigida o con incumplimiento de las condiciones impuestas en la misma”.*

Una vez eliminadas en el texto normativo todas las referencias a “autorizaciones comerciales previas”, salvo error u omisión por nuestra parte, sólo se mantiene expresamente la exigida a la venta ambulante que corresponde otorgar al Ayuntamiento (que es, por tanto, quien debería ser competente para sancionar, por el carácter instrumental de la potestad sancionadora). En cualquier caso, llama la atención que esta misma conducta, referida a los grandes establecimientos comerciales, sea considerada infracción grave en el artículo siguiente.

- Las letras k) y l) parecen tipificar un supuesto idéntico, *“la falta de comunicación del inicio de la actividad comercial”*, por lo que, en este aspecto, no se justifica la autonomía de la primera de las letras citadas. Por otra parte, no entendemos que esa falta o inexactitud en la comunicación vaya referida sólo *“...a los registros administrativos”*, máxime cuando la comunicación se va a configurar como un deber frente a la Administración, quien posteriormente deberá proceder a la inscripción de oficio en el correspondiente registro administrativo sin que ésta posea ya carácter habilitante para el ejercicio de la actividad.

- La letra m) tipifica como leve una conducta que aparentemente debiera encontrar un mayor reproche de antijuridicidad: *“las ofertas comerciales engañosas”*. Por otra parte, si en el artículo siguiente (nº 2 a)) se considera como elemento que convierte las infracciones leves en graves el hecho de *“suministrar información falsa”*, no parece que haya mucho ámbito para la aplicación de la infracción leve.

Artículo 63. Infracciones graves.

En la letra b) del apartado 1 se considera infracción grave: *“La apertura de un gran establecimiento comercial sin contar con la autorización exigible o con incumplimiento de las condiciones establecidas en ella”*.

Como ya advertimos anteriormente, la autorización para la apertura de un gran establecimiento comercial, según el artículo 14.1 del Anteproyecto, no va a corresponder a la Administración autonómica, sino a la Administración local, en el procedimiento de otorgamiento de licencia de actividad. Por ello, en realidad abrir un gran establecimiento comercial sin contar con la autorización o con incumplimiento de sus condiciones, resulta ser una infracción de naturaleza urbanística que no debería ser tipificada aquí como si se tratase de una infracción comercial, pues ello desvirtúa su verdadera naturaleza y, por ende, ignora la competencia de los Ayuntamientos en materia de disciplina urbanística.

En el nº 2, se prevén determinadas circunstancias que supondrían la calificación de graves de las infracciones leves tipificadas en el artículo anterior. Nos parecen, sin embargo, problemáticos los siguientes supuestos:

- El de la letra c), que alude a *“Las infracciones que causen grave daño a los intereses de los consumidores en general, o las que se aprovechen indebidamente del poder de demanda de los menores”*.

No parece que la determinación del criterio de agravación en este caso cumpla con los criterios de taxatividad exigibles, particularmente en lo que se refiere al aprovechamiento indebido del poder de demanda de los menores.

- El de la letra e) que agrava *“Las infracciones que concurran con infracciones sanitarias”*.

Por el principio de presunción de inocencia, para que una infracción comercial pueda concurrir con una infracción sanitaria es preciso que ésta última haya sido impuesta en un procedimiento administrativo sancionador, en el que, al menos, tenga la condición de firme en vía administrativa. Por eso, si aparecen dos presuntas infracciones, una comercial y, derivada de ella, una posible infracción sanitaria, sólo podría calificarse la primera de grave con la conclusión del procedimiento sancionador referido a la segunda, lo que carece de sentido. Sería, por tanto, más sencillo, establecer el criterio agravatorio sin aludir a “infracciones sanitarias”, refiriéndose simplemente a aquellas que puedan causar un riesgo para la salud de los consumidores.

Por último, en la letra f), sería innecesario el inciso inicial *“Las infracciones leves...”*, puesto que es a éstas claramente a las que alude el nº 2, al concretar el ámbito de estas causas de agravación a *“las infracciones tipificadas en el artículo anterior”*.

Artículo 64. Infracciones muy graves.

La letra c) del artículo debería redactarse: *“La comisión de una nueva infracción grave cuando ya se tuviera la condición de reincidente en la comisión de infracciones graves”*.

La razón de esta observación es aclarar que la circunstancia de agravación no se aplicará a la infracción que sirve para configurar la reincidencia, sino a la siguiente infracción grave que se cometa, porque en el primer caso se vulneraría el principio “non bis in idem”.

Artículo 65. Reincidencia.

Habría que añadir al final la expresión *“...firme en vía administrativa”*, para que no haya dudas de que no hay que esperar a la firmeza judicial ya que, si hubiera que hacerlo, la reincidencia probablemente nunca se aplicaría.

Artículo 68. Graduación de las sanciones.

Por la forma de tipificar el artículo 63 las infracciones graves, se produce, en efecto, reiteración parcial de los criterios previstos en el artículo 68. En este sentido resulta necesaria la precisión del nº 2 del artículo que, quizá, podría ser evitada si se hiciese un esfuerzo mayor de tipificación de las infracciones graves en dicho artículo 63.

Pero, incluso son reiterativos algunos de los criterios previstos en el nº 1 del artículo, pues, en concreto, el grado de intencionalidad de la letra c), ya abarcaría el *"dolo y la culpa"* previstos en la letra g).

Al final del nº 2 debe escribirse *"servido"* en vez de *"servicio"*.

Artículo 70. Prescripción de las sanciones.

Para un más escrupuloso respeto al principio de proporcionalidad, este precepto debería prever plazos más dilatados de prescripción de las sanciones respecto de los establecidos para las infracciones en el artículo 66 (o, cuando menos, para el plazo de prescripción de las sanciones leves).

Artículo 71. Restablecimiento de la legalidad.

Como el propio precepto reconoce, su contenido carece de naturaleza sancionatoria, pues en efecto, las medidas de restablecimiento de la legalidad son medidas de policía administrativa, independientes de la existencia o no de infracción. Por eso mismo se evidencia su incorrecta ubicación en el Título VI, mereciendo un título diferente.

Con independencia de lo anterior, la facultad de adoptar medidas cautelares en el nº 2 del artículo debería preverse expresamente también para el instructor del procedimiento sancionador.

CAPÍTULO IV. La función inspectora.

Artículo 72. Inspección.

Debemos hacer aquí la misma observación que en el artículo anterior. La inspección no debe sistemáticamente incluirse en el Título de "Infracciones y Sanciones" porque, aunque se encuentre relacionada con esta actividad, su función es mucho más amplia, teniendo un carácter preventivo o de control genérico de la legalidad que no necesariamente ha de desembocar en procedimientos sancionadores. Quizá por ello se justificaría un tratamiento separado, tanto de la inspección como de las medidas del artículo 71, en un Título independiente que debería anteceder al de infracciones y sanciones.

En el nº 6, sugerimos la redacción siguiente: *"...destacando, en su caso, los hechos relevantes a efectos de tipificación de la infracción, de su posible calificación, de la sanción que pudiera corresponderles..."*.

Disposición Adicional Única. Guía de procedimiento para la implantación de grandes establecimientos comerciales.

Creemos que hay razones de técnica normativa suficientes para reconsiderar un contenido tan específico de publicidad de los procedimientos de implantación de grandes superficies comerciales, pues, por

ejemplo, resulta anómalo que se concrete hasta la lengua en que van a publicarse las correspondientes Guías. En todo caso no tiene sentido que se limite exclusivamente a la implantación de grandes establecimientos comerciales.

Disposición Transitoria primera.

Se dispone que *“Las solicitudes de autorización comercial...que se encuentren pendientes de resolución, se tramitarán conforme a la normativa vigente en el momento de presentación de la solicitud”*.

No tiene sentido que, desaparecida la segunda licencia comercial específica, se obligue a estar y pasar por ella a determinados establecimientos comerciales, por el simple hecho de haberla solicitado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. Podríamos esgrimir dos tipos de razones para desaconsejar este régimen:

1ª) Los criterios que el actual artículo 9 LCMCM obliga a tener en cuenta como contenido de la resolución de autorización – en los que se fundamenta todo el procedimiento, así como la documentación aportada al mismo – ya no servirán en su mayor parte cuando en el futuro sistema de implantación de los grandes establecimientos comerciales se prohíba valorar criterios económicos y, por tanto, deban priorizarse otras razones imperiosas de interés general (de ordenación territorial, de protección del medio ambiente o el patrimonio histórico).

2ª) Según el artículo 4.2 LCMCM, el régimen vigente de la licencia comercial específica obliga a su obtención con carácter previo a las correspondientes licencias municipales de construcción o apertura. Por ello, cuando los nuevos solicitantes pudieran pedir directamente la licencia municipal, quienes lo hicieran al amparo de la disposición transitoria del Anteproyecto deberían incomprensiblemente esperar a la resolución autonómica, para luego formular su solicitud de licencia municipal. Y en el caso de que la Administración no contestase en plazo, como el silencio en estos procedimientos resulta negativo (artículo 8 LCMCM), el particular tendría incluso la carga de impugnar la desestimación presunta. Por estas razones es evidente que a los interesados, antes que someterse al régimen transitorio, les resultará mucho más positivo desistir de su solicitud de licencia comercial para que se les aplique el nuevo régimen

Por todas estas razones consideramos más oportuno que la Administración autonómica reconduzca las solicitudes de licencia comercial específica que están pendientes de resolución ante ella a los Ayuntamientos correspondientes, para que sean éstos quienes requieran a los particulares, tanto la presentación de la documentación complementaria exigible, como su voluntad de continuar con la tramitación del procedimiento según la nueva normativa.

Disposición Transitoria segunda.

Respecto de las solicitudes de autorización para la implantación de establecimientos comerciales con superficie útil de exposición y venta inferior a 2.500 m², anteriores a la entrada en vigor de la ley y pendientes de resolución, se dispone que: *“...se archivarán sin más trámite”*.

Naturalmente, aunque estos procedimientos hayan perdido su sentido, lo más razonable y coherente con el principio de seguridad jurídica es que la Administración dirija al menos una comunicación al particular recordándole la obsolescencia sobrevenida de este trámite.

IV. Conclusión.

El Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las valoraciones y observaciones realizadas, dictamina favorablemente el "Anteproyecto de Ley de comercio minorista de Castilla-La Mancha".

Toledo, a 16 de octubre de 2009
LA SECRETARIA GENERAL
Carmen Suárez Blanco

Vº Bº EL PRESIDENTE EN FUNCIONES
Juan Antonio Mata Marfil