

CAPÍTULO 7

COMERCIO INTERIOR Y CONSUMO

Benjamín PEÑAS MOYANO

Profesor de Derecho Mercantil
Universidad de Valladolid

Helena VILLAREJO CALENDE

Profesora de Derecho Público
Universidad de Valladolid

SUMARIO

	<u>Página</u>
1. INTRODUCCIÓN	
2. COMERCIO INTERIOR	
2.1. La distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma: marco constitucional y estatutario	
2.2. La normativa básica estatal y la Ley 16/2002, de 16 de diciembre, de Co- mercio de Castilla y León	
2.3. La implantación de los grandes establecimientos comerciales	
2.3.1. Clasificación y definición de los establecimientos comerciales ..	
2.3.1.1. El gran establecimiento comercial	
2.3.1.2. Otros supuestos sometidos a autorización administrativa: los medianos establecimientos comerciales y los estableci- mientos de descuento duro	
2.3.2. La licencia comercial específica	
2.3.2.1. Establecimientos sometidos y procedimiento administra- tivo	
2.3.2.2. La conexión entre la autorización comercial y el urba- nismo	
2.3.2.3. Criterios para la concesión de la licencia comercial especí- fica: mistificación de elementos socioeconómicos, urbanís- ticos y medioambientales. Una llamada de atención sobre las repercusiones de la nueva Directiva de Servicios ..	

2.3.3.	Instrumentos de ordenación del equipamiento comercial en Castilla y León	
2.3.3.1.	El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial	
2.3.3.2.	Los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial ...	
2.4.	Los horarios comerciales	
2.4.1.	Horario global	
2.4.2.	Domingos y festivos	
2.4.3.	Establecimientos con régimen especial de horarios	
2.4.4.	Una breve nota sobre los períodos de rebajas	
3.	CONSUMO	
3.1.	El Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la competencia de protección de los consumidores y usuarios	
3.1.1.	Interdisciplinariedad y complejidad normativa del Derecho de consumo	
3.1.2.	El «consumo» y las anteriores versiones del Estatuto de Autonomía de Castilla y León	
3.1.3.	Referencia al vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León en la materia de «consumo»	
3.2.	La Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León	
3.2.1.	La Ley Autonómica 11/1998 y la Ley Estatal 26/1984, de 19 de julio	
3.2.2.	Sucinta referencia al contenido de la Ley 11/1998	
3.3.	Normativa sectorial castellano y leonesa en materia de protección del consumidor y usuario. Específica y sucinta referencia a algunas de sus normas	
3.3.1.	Normativa sectorial castellano y leonesa de consumo	
3.3.2.	Arbitraje de consumo	
3.3.3.	Hojas de reclamaciones	
3.3.4.	Aspectos mercantiles de la Ley 10/2002, de Comercio de Castilla y León	
4.	BIBLIOGRAFÍA	

1. INTRODUCCIÓN

Si exceptuamos el dormir y el trabajar, contemplar la televisión y «salir de compras» son las actividades a las que más tiempo se dedica en las opulentas sociedades de consumo. La adquisición de bienes y servicios, el consumo de mercancías, la visita a los centros comerciales y de ocio se han convertido en algunas de nuestras principales ocupaciones cotidianas. Y,

como consecuencia de lo anterior, nuestras vidas discurren cada vez más en los llamados escenarios de consumo. Obviamente, este hecho no deja de tener sus efectos sobre la vida social de una comunidad.

Vistas estas circunstancias, no resulta extraño que los sectores de la actividad comercial y del consumo hayan sido objeto de una especial atención por parte de los poderes públicos, que ha terminado plasmándose en una intervención creciente e intensa tanto en el ámbito de la regulación pública como de la privada.

Castilla y León, naturalmente, no ha sido ajena a este fenómeno. En el presente capítulo se pretende dar muestra de ello. Estructurado en dos partes, la primera de ellas se destina al análisis de la intervención autonómica en la actividad comercial. Comienza con el estudio del sistema de distribución de competencias, en el que, como se verá, el título competencial «comercio interior» se enmarca por arriba en las competencias estatales y, por abajo, en los límites que impone el respeto a la autonomía local. A continuación, se describe genéricamente el marco regulatorio tanto estatal como autonómico de la ordenación del comercio minorista. Habida cuenta de las limitaciones que un trabajo de esta naturaleza impone, a continuación han decidido examinarse algunos de los aspectos más relevantes de la regulación autonómica, poniendo el acento en los elementos públicos de la intervención. Se estudia así, en primer lugar, el régimen jurídico de la implantación de los establecimientos comerciales. En segundo término, se pasará revista a una de las cuestiones más polémicas de esta regulación: los horarios comerciales. Y, en tercer lugar, toman el relevo las rebajas. Otros aspectos de la ordenación del comercio minorista de carácter netamente mercantil, como las modalidades de venta y las ventas especiales, se estudian en la segunda parte de este capítulo.

La segunda parte, relativa a la competencia autonómica de protección del consumidor y del usuario, se centrará en la determinación del modo en el que el novísimo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, surgido de la reforma de 2007, ha afrontado la materia mencionada, sin olvidar una referencia a cómo lo han hecho sus anteriores versiones. Desde ahora mismo se puede decir que el Estatuto recién aprobado (como lo hacían también los previos textos estatutarios) concibe la competencia de defensa del consumidor y del usuario siendo plenamente consciente de que el Estado central es la instancia legitimada para dictar la legislación «básica» sobre la cuestión; ahora bien esa constatación no ha impedido una fructífera actividad normativa por parte de los poderes públicos castellano y leoneses en la materia de consumo. Así, no se obviará en el trabajo una referencia a la principal norma jurídica castellano y leonesa en tal materia, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, parangonando ésta a la correspondiente Ley Estatal 26/1984, de 19 de julio, y tampoco se olvidará una mención, por mínima que ésta sea, a algunas importantes normas jurídicas de Castilla y León protectoras de los consumidores y usuarios en aspectos concretos de la relación de consumo en la que están inmersos esos sujetos, y de la que constituyen la «parte débil» frente a la producción y distribución organizadas, dejando sentado que son muchas más las normas de consumo que no serán siquiera aludidas, como puede suponerse de un trabajo, el presente, del que se exige y pretende que sea claro y sucinto.

2. COMERCIO INTERIOR

2.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

El «comercio interior» se perfila a priori como el título competencial prevalente para regular el comercio minorista. Ahora bien, la distribución de competencias entre el Estado y

las CC. AA. en esta materia no es precisamente sencilla, debido —como señala el propio Preámbulo de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (en adelante LOCM)—, al «complejo entrecruzamiento de títulos competenciales». Razón por la cual no todos los aspectos regulados en la LOCM tienen el mismo grado de aplicación, tal como se especifica en su disposición final única, con el propósito de satisfacer el principio de seguridad jurídica. Son numerosos los preceptos que se declaran dictados al amparo de las competencias exclusivas estatales para regular una serie de materias que expresamente se invocan: las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, el contenido del Derecho privado de los contratos, el Derecho mercantil de la competencia, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o el procedimiento administrativo común. Sin lugar a dudas, esta concentración de títulos competenciales puede originar una «situación de irracionalidad competencial» ⁽¹⁾. De manera paradójica, a pesar de que se proclame la prevalencia del título competencial «comercio interior» a la hora de regular la actividad comercial, lo cierto es que dicho título, al estar delimitado en función del ámbito competencial de regulación, es un soporte débil, no inmune a la intervención de otros títulos competenciales ⁽²⁾. Sin olvidarnos de que, junto al Estado y las CC. AA., también la Administración local desempeña un papel en este sector ⁽³⁾.

La única referencia explícita al comercio interior en nuestro texto constitucional se contiene en el último apartado del artículo 51, en el que se dirige un mandato a las Cortes Generales para que regulen el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales, teniendo presente la defensa de los consumidores y usuarios consagrada en los dos apartados anteriores del precepto. El artículo 51.3 de la CE no es una norma atributiva de competencias. Contiene —según la interpretación avalada por la Sentencia 227/1993, de 9 de julio— una reserva de ley que incluye a la estatal y a la autonómica, *puesto que esa llamada a la Ley lo es a la Ley formal o parlamentaria, tanto de Cortes como autonómica, y en razón de las respectivas esferas competenciales* (FJ 4.ºB).

El siguiente paso es, por tanto, acudir a las normas de reparto competencial. Ni el artículo 148 ni el 149 mencionan el comercio interior. En el apartado 10.º del artículo 149.1 de la CE queda expresamente reservado al Estado lo referido al comercio exterior y no se realiza en este precepto ninguna alusión al comercio interior, tan sólo se reserva al Estado la actividad comercial que afecta a un producto de especiales características: armas y explosivos (artículo 149.1.26.ª de la CE). También guarda silencio sobre el comercio interior el artículo 148.1 de la CE —únicamente su apartado 12 alude a una de sus manifestaciones («ferias interiores»)—, por lo que es preciso acudir a los Estatutos de Autonomía.

(1) Vid. CARRASCO PERERA, A.: «El TSJ de Castilla-La Mancha anula el Decreto de horarios. Crítica de la sentencia y construcción del título competencial», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 22, marzo, 1997, p. 23.

(2) Vid. TORNOS MAS, J.: «Ordenación constitucional del comercio», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. V, op. cit., p. 4131.

(3) El municipio —ha escrito el profesor MARTÍN MATEO— ha sido durante siglos el protagonista más cualificado en la ordenación del comercio interior (*Derecho público de la economía*, Ceura, Madrid, 1985, p. 269). Andando el tiempo, la gestión municipal pierde importancia, pero aún hoy se enfrenta con una serie de responsabilidades inmediatas. La evolución de la intervención municipal en el comercio puede verse en BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Comercio interior. Abastos, mataderos, mercados y ferias», en *Derecho Local Especial*, tomo I, El Consultor, Madrid, 1997, pp. 257 y ss.

La asunción de competencias por parte de las CC. AA. se ha producido en distintas etapas. En un principio todas ellas, con la única excepción de las Islas Baleares, asumieron en sus Estatutos competencias en esta materia, bien es cierto que de muy diverso tipo, habida cuenta de las restricciones que implicaba para la mayoría la falta de mención expresa del comercio interior en el reparto constitucional de competencias. En las CC. AA. de primer grado la asunción de competencias sobre esta materia se produjo por la vía de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE, a cuyo conocido tenor «las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CC. AA. en virtud de sus respectivos Estatutos». Estas Comunidades pudieron hacer propias desde el principio —y así lo manifestaron en sus respectivos Estatutos— las competencias normativas y ejecutivas sobre comercio interior. Por el contrario, las de segundo grado tenían inicialmente mayores limitaciones para asumir competencias estatutariamente. Puesto que el comercio interior no aparecía en el 148.1 de la CE, en principio sólo podían adquirir la competencia sobre dicha materia transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos y mediante su reforma. Sin embargo, la mayoría plasmaron sus competencias ejecutivas en las normas estatutarias, amparándose en la virtualidad expansiva de la materia 13.^a del artículo 148.1 de la CE («El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional»), que supone un título habilitante de amplitud suficiente como para ensanchar de forma notable las competencias económicas de las CC. AA. (4).

En la actualidad, las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE han de ser incluidas también entre aquellas con competencia exclusiva en materia de comercio interior. Después de las reformas que todas ellas han llevado a cabo en sus respectivos Estatutos, ostentan ya competencias normativas sobre la materia, equiparándose, por tanto, a las Comunidades que accedieron a la autonomía según el artículo 151 de la CE o vías asimiladas.

Originariamente, Castilla y León tan sólo asumió las competencias de *ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior* (artículo 28.2 del EACyL). Más tarde, con la reforma estatutaria operada a través de la LO 4/1999, de 8 de enero, la Comunidad de Castilla y León asumió la competencia exclusiva en la materia comercio interior «sin perjuicio de 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» (artículo 32.10.^o del EACyL).

El nuevo Estatuto de Autonomía Castellano y Leonés mantiene la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de comercio interior. Lo hace en el apartado 20 del artículo 70, en el que inicialmente se reproduce el tenor literal del antiguo artículo 32.10 del EACyL. Pero, a renglón seguido —siguiendo por emulación esa tendencia iniciada por el Estatuto de Autonomía catalán de especificar con minuciosidad los asuntos sobre los cuales se asume algún tipo de función—, se subraya que la competencia exclusiva en materia de comercio interior incluye: «Regulación y autorización de grandes superficies comerciales, en el marco de la unidad de mercado. Calendarios y horarios comerciales, en el marco de la normativa estatal». No se entiende muy bien qué añade esta enumeración detallada de algunas de las submaterias que integran el comercio interior, sobre las que el Estado conserva determinadas competencias

(4) Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Oviedo, Oviedo, 1982, pp. 107-116.

reconocidas por la Constitución y que obliga, por otra parte, a realizar matizaciones en las que se admite la competencia estatal ⁽⁵⁾.

En cualquier caso, es importante resaltar que la *exclusividad* que los Estatutos de Autonomía predicán sobre la materia comercio interior no es tal, sino que se trata de una competencia limitada. Que las Comunidades reconozcan su competencia «exclusiva» sobre comercio interior no deja de ser —en la conocida expresión del TC— un «exceso semántico», pues los propios Estatutos reconocen la existencia de ciertos límites como son las bases de la ordenación general de la economía, la política económica general o la unidad de mercado ⁽⁶⁾. La existencia de los referidos límites, que obliga a reservar al Estado unos claros poderes de dirección en materia económica, no supone la desaparición de los ámbitos materiales reconocidos a la Comunidad Autónoma, pero sí implica una modulación en el ejercicio de sus competencias y en el grado de poder sobre los diversos sectores de actuación. Por ello, aunque la competencia mantenga el carácter de exclusiva que le atribuyen los Estatutos, bien puede hablarse de ella como una competencia concurrente o compartida, puesto que son numerosos los títulos competenciales que condicionan su ejercicio de manera determinante ⁽⁷⁾.

2.2. LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL Y LA LEY 16/2002, DE 16 DE DICIEMBRE, DE COMERCIO DE CASTILLA Y LEÓN

Como se indicaba en el apartado anterior, el precepto constitucional que de forma expresa se ocupa de la actividad comercial es el artículo 51 de la CE. Su párrafo tercero establece: «En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales». Si se atiende a su ubicación sistemática como criterio hermenéutico no cabe duda de que el constituyente quiso vincular la futura ley de comercio interior a la protección de los consumidores ⁽⁸⁾.

En cumplimiento de este mandato constitucional se aprueba la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, con el objeto de establecer, según señala en su

(5) Sobre el «fraccionamiento» de las competencias en los Estatutos de Autonomía, véase BIBLINO CAMPOS, P., «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número especial sobre *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2003, pp. 263-266.

(6) Siguiendo a REBOLLO PUIG, todas las salvedades que hacen los Estatutos de Autonomía más que autolimitaciones son en realidad «simples explicitaciones de límites que se desprenden de la Constitución y que regirían igual aunque no estuvieran mencionadas en los Estatutos» [«Disposición final única», en *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley Orgánica complementaria* (dir. J.L. Piñar Mañas y E. Beltrán Sánchez), Civitas, Madrid, 1997, p. 600].

(7) De ahí que los conflictos sobre el reparto de competencias entre la ley estatal y la autonómica hayan sido inevitables y constantes. Reflejo de esta conflictividad han sido las SSTC 225/1993, de 8 de julio; 228/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio y 284/1993, de 30 de septiembre; o, más recientemente, la 124/2003, de 19 de junio, en las que nuestro Alto Tribunal se ha pronunciado acerca del alcance de las competencias sobre comercio interior reconocidas a las CC. AA. por sus respectivos Estatutos.

(8) Tal vinculación permite extraer dos consecuencias. Primera, de entre los diversos intereses que confluyen en la actividad comercial (pequeño comercio, grandes superficies, consumidores, urbanismo y ordenación del territorio, protección de la salud, protección del medio ambiente...) las medidas públicas de ordenación deberán hacer prevalecer el interés de los consumidores. Y segunda, la exigencia de que tal regulación vaya dirigida a la protección de los derechos de los consumidores prohíbe que el legislador (estatal y también autonómico) establezca medidas que puedan ir en contra de tales intereses.

artículo 1, el régimen jurídico general del comercio minorista, así como regular determinadas ventas especiales y actividades de promoción comercial, sin perjuicio de las leyes dictadas por las CC. AA. en el ejercicio de sus competencias en la materia.

A finales del año 1987 había unos 92.500 establecimientos de alimentación tradicionales en España; a principios de 1995 no llegaban a 58.000. Habían desaparecido, pues, 34.500 establecimientos, el 37 por 100 de los que había ocho años antes ⁽⁹⁾. El fantasma de la desaparición del pequeño comercio —o, mejor que pequeño, tradicional— fue invocado para reclamar un tratamiento legislativo especialmente favorable que frenase la decadencia de este importante sector de la distribución comercial. La demanda de unos horarios comerciales restringidos o el control de la implantación de los grandes establecimientos comerciales se enmarcan dentro de las presiones al Estado para conseguir una regulación más favorable para el comercio tradicional.

En el Preámbulo de la LOCM el legislador parte de la descripción de la situación del sector de la distribución comercial, haciendo hincapié en el dualismo o enfrentamiento entre lo «tradicional» y lo «moderno» ⁽¹⁰⁾. El nuevo marco legal tiene como objetivo: «la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las grandes y las pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al mantenimiento de la libre y leal competencia» ⁽¹¹⁾.

La ley contiene cuatro títulos. El primero de ellos, denominado «Principios generales», se destina a aspectos —en efecto generales—, como los principios por los que se rige la actividad de comercio minorista, y a otros más específicos, como el régimen de los establecimientos comerciales y, en particular, de los de gran tamaño. En los títulos II y III se contienen disposiciones relativas a las promociones de ventas y a las ventas especiales, respectivamente. Y, finalmente, el título IV está dedicado a las infracciones y sanciones.

En cuanto al marco normativo autonómico, en la actualidad, la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (*BOE* núm. 26, de 30 de enero), en adelante LCCyL, dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de comercio interior, es «el cauce normativo para desarrollar las disposiciones que conforman la ordenación del comercio interior en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León», según declara en su Exposición de Motivos.

La LCCyL se estructura en cinco títulos en los que se concreta su objeto y ámbito de actuación, se definen los diferentes tipos de establecimientos comerciales y, en particular, se

(9) Vid. PETITBÓ JUAN, A.: «La necesaria modernización del pequeño comercio», en *Libre competencia y Ley de Ordenación del Comercio Minorista en España*, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1997, pp. 31-32.

(10) Puede leerse, por ejemplo: «Debido a la evolución experimentada en los últimos años, coexisten en España dos sistemas de distribución complementarios entre sí: el primero constituido por empresas y tecnologías modernas, y el segundo integrado por las formas tradicionales de comercio que siguen prestando importantes servicios a la sociedad española y juegan un papel trascendental en la estabilidad de la población activa, pero que deben emprender una actualización y tecnificación que les permita afrontar el marco de la libre competencia».

(11) El legislador se muestra convencido de que «los efectos más inmediatos y tangibles de una situación de libre y leal competencia se materializan en una mejora continuada de los precios y de la calidad y demás condiciones de la oferta y servicio al público, lo que significa, en definitiva, la más eficaz actuación en beneficio de los consumidores».

regula la licencia comercial específica para grandes y medianos establecimientos comerciales, abordando los criterios de su concesión. Se disponen algunas previsiones respecto a los horarios comerciales y, también, sobre la práctica de determinadas actividades promocionales de venta (rebajas, saldos, ventas con obsequio o en liquidación...) y ventas especiales (a distancia, ambulantes, automáticas, domiciliarias y en pública subasta). Se regula el Consejo Castellano y Leonés de Comercio como órgano consultivo en el que estarán personalizados los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad. Y, por último, se establece el régimen sancionador aplicable.

La ley tiene por objeto la regulación administrativa de la actividad comercial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con el fin de ordenar y modernizar el sector de la distribución comercial (artículo 1 de la LCCyL). Todo ello conforme a los principios establecidos en su artículo 5. La ley ha sido objeto de varios desarrollos reglamentarios: Decreto 126/2003, de 30 de octubre, por el que se regula el Consejo Castellano y Leonés de Comercio; Decreto 104/2005, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial en Castilla y León (en adelante PRASEC) y Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley. Por otra parte, en la línea de promoción de actuaciones tendente a conseguir el desarrollo armónico y la modernización de la actividad y las estructuras comerciales, se ha aprobado un Plan Estratégico del Comercio de Castilla y León (Acuerdo 167/2006, de 30 de noviembre).

Centrándonos en algunos de los aspectos más relevantes de la regulación castellano y leonesa, se examina a continuación lo que la Exposición de Motivos de la LCCyL denomina «la gran cuestión de los equipamientos comerciales».

2.3. LA IMPLANTACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

El título II de la LCCyL, denominado «De los equipamientos comerciales» se divide en seis capítulos. El primero señala el objeto y los elementos constitutivos de la ordenación del equipamiento comercial; en el segundo y en el tercero se configura el régimen administrativo de los grandes y de los medianos establecimientos comerciales; el cuarto se refiere al Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León y a otros instrumentos de ordenación; el quinto prevé la autorización de la Junta de Castilla y León para los llamados establecimientos comerciales de descuento duro, y el sexto y último está dedicado a la nueva tasa aplicable a la tramitación de las licencias comerciales.

2.3.1. Clasificación y definición de los establecimientos comerciales

El párrafo 1.º del artículo 16 de la LCCyL traslada el concepto de «establecimiento comercial» que aparece en el artículo 2 de la LOCM, mientras que el párrafo 2.º introduce —con carácter novedoso respecto a la legislación del Estado— el concepto de «establecimiento comercial de carácter colectivo». Se entiende por tal un conjunto de establecimientos comerciales individuales, situados en uno o en varios edificios, que, realicen o no su actividad empresarial de forma independiente, «se hayan proyectado de forma conjunta» y «concurran elementos o servicios comunes para los establecimientos o puntos de venta que los integran».

La definición de la categoría «establecimiento comercial» es instrumental y resulta útil en la medida en que ayuda a precisar la subcategoría «gran establecimiento comercial», que es la que se somete a un régimen jurídico diverso y a la que se dedica todo el capítulo II del título II.

2.3.1.1. *El gran establecimiento comercial*

La apertura de un gran establecimiento comercial requiere la obtención por parte de su titular de una autorización administrativa, cuyo otorgamiento corresponde a las CC. AA., según lo dispuesto en el artículo 6 de la LOCM. La definición de «gran establecimiento comercial» es, pues, esencial para delimitar qué establecimientos deberán solicitar la licencia comercial específica. El artículo 2.3.^º de la legislación estatal (que tiene la consideración de norma básica conforme a su disposición final única) remite al legislador autonómico, imponiendo un contenido mínimo obligatorio: «en todo caso» será gran establecimiento comercial aquel que tenga una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 m².

En virtud del artículo 17 de la LCCyL, tienen la consideración de gran establecimiento comercial minorista los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público superior a 2.000 m² en municipios de más de 50.000 habitantes; igual o superior a 1.500 m² en municipios con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes, e igual o superior a 1.000 m² en municipios con menos de 10.000 habitantes ⁽¹²⁾.

2.3.1.2. *Otros supuestos sometidos a autorización administrativa: Los medianos establecimientos comerciales y los establecimientos de descuento duro*

El artículo 6.1 de la LOCM somete la apertura de grandes establecimientos comerciales al requisito previo de la obtención de una licencia comercial específica, «sin perjuicio de que [la Administración Autonómica] pueda también someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial». Las CC. AA. se han amparado en esta previsión legal para incrementar progresivamente el control administrativo sobre la instalación de los establecimientos comerciales a través de dos vías diversas. La primera de ellas ha sido la extensión de la exigencia de la licencia comercial específica a actos distintos de la apertura inicial del gran establecimiento, como la ampliación, el cambio de actividad o la transmisión. Y, además, se han ido creando requisitos de autorización o acreditación administrativa para establecimientos que no cumplen con la categoría de gran establecimiento comercial, como los denominados establecimientos «de descuento duro» (*hard discounts*) o los medianos establecimientos comerciales ⁽¹³⁾. Así lo ha hecho también la Ley castellano y leonesa.

La definición que el artículo 22 de la LCCyL contiene de los medianos establecimientos comerciales minoristas toma como criterio no sólo la superficie de venta al público, sino

(12) Se opta por una definición de gran establecimiento comercial basada en el doble criterio población/superficie, que es una constante en la mayoría de las diferentes leyes sectoriales autonómicas y de otros ordenamientos jurídicos (Francia, Italia o Bélgica).

(13) A la luz del artículo 6.1 de la LOCM, no existe ningún inconveniente sobre la licitud de esta nueva autorización administrativa para los medianos establecimientos comerciales y para los de descuento duro. Ahora bien, desde un punto de vista sustantivo, el sometimiento de estos establecimientos a una licencia comercial de carácter autonómico deberá justificarse, si no se quieren invadir las competencias municipales, en que dichos establecimientos constituyen un fenómeno supurbano, tanto por la atracción poblacional que generan como por su repercusión en el tráfico e infraestructuras de la red viaria y por su capacidad para incidir en el desarrollo del comercio en su amplia zona de influencia.

también la población del municipio de implantación y establece los siguientes umbrales para la consideración de un establecimiento individual o colectivo como mediano establecimiento comercial:

- a) 1.500 m² en municipios de más de 50.000 habitantes.
- b) 1.200 m² en poblaciones con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes.
- c) 500 m² en municipios con menos de 10.000 habitantes.

En principio, este tipo de establecimientos, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 23, «estarán sujetos a una licencia municipal de carácter comercial, cuyos requisitos y condiciones se establecerán en los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial». Ahora bien, tras la reforma de la disposición transitoria 4.^a de la LCCyL operada mediante la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, hasta que no se aprueben los mencionados planes los medianos establecimientos comerciales precisan una licencia comercial, no municipal, sino otorgada por el titular de la Consejería competente en materia de comercio.

El capítulo V del título II de la Ley 16/2002, dedica su único artículo (el 27) a establecer la necesidad de obtener autorización de la Consejería competente en materia de comercio para la instalación, ampliación o modificación de los llamados establecimientos comerciales de descuento duro ⁽¹⁴⁾. Se someten a licencia comercial aquellos con una superficie de venta al público igual o superior a 300 m², en los que exista un predominio de productos de alimentación en régimen de autoservicio en su oferta comercial, y reúnan, al menos, dos de las siguientes características:

- Que el volumen de ventas de la empresa o grupo de empresas titular del establecimiento, en el ejercicio económico anterior o en el previsto, sea de al menos 30 millones de euros.
- Que el porcentaje de referencias de marcas blancas propias o del distribuidor supere el 30 por 100 de las comercializadas en el establecimiento.
- Que el número de referencias en la oferta total del establecimiento sea inferior a mil.
- Que más del 30 por 100 de los artículos puestos a la venta se expongan en el propio soporte de transporte.

2.3.2. La licencia comercial específica

2.3.2.1. Establecimientos sometidos y procedimiento administrativo

En la línea de extender el control administrativo autonómico más arriba apuntada, además de la apertura, según la legislación castellano y leonesa, se someten a la licencia comercial específica también las ampliaciones, los cambios en la actividad comercial, los traslados y las transmisiones de los grandes establecimientos comerciales (artículo 18.3).

Por otra parte, hay determinados establecimientos comerciales que, de acuerdo con la ley, no requieren licencia comercial específica. Expresamente se excluyen los mercados

(14) El precepto fue también modificado por la Ley 13/2003 con la finalidad de ampliar el control autonómico.

municipales (artículo 18.5) y debe entenderse que también lo están los mercados mayoristas y los establecimientos comerciales en los que se ejerza exclusivamente actividad comercial mayorista, tal como se define en el artículo 3.2 de la LCCyL ⁽¹⁵⁾. Los parques temáticos, centros de ocio o de naturaleza análoga serán considerados establecimientos comerciales colectivos y necesitarán la licencia comercial específica que ampare todas las actividades comerciales que en éstos se desarrollen, siempre que la superficie de venta de todas ellas supere el 20 por 100 de la superficie total construida. *A sensu contrario*, si la superficie de venta no alcanza el citado porcentaje, no precisarán la licencia comercial específica.

Sin perjuicio de las mencionadas excepciones, los establecimientos comerciales integrados en otro de carácter colectivo que, individualmente, alcancen los límites para su consideración de gran establecimiento comercial en los términos fijados en el artículo 17 de la LCCyL necesitarán obtener las pertinentes licencias comerciales, con independencia de la tramitación de la licencia comercial específica para el establecimiento comercial colectivo del que formen parte.

Las previsiones de la LCCyL respecto al procedimiento para la concesión de la licencia comercial específica se contemplan en los artículos 19 y 20, y han sido desarrolladas reglamentariamente en el capítulo II del PRASEC.

El procedimiento se inicia a instancia de parte, mediante la solicitud del interesado, que será el titular de la actividad comercial en el caso de un gran establecimiento comercial de carácter individual, o su promotor, en el caso de los establecimientos comerciales de carácter colectivo. El contenido de la documentación que acompaña a la solicitud de licencia comercial específica se determina con detalle en el artículo 41 del PRASEC. Además de los mínimos que fija la LCCyL (instrumento de planeamiento de desarrollo urbanístico necesario bajo el que resulte amparada la implantación de un gran establecimiento comercial, al menos en la fase de aprobación provisional; acreditación, por cualquier medio válido en derecho, de la disponibilidad de los terrenos o de la edificación sobre los que se pretende la instalación, ampliación, traslado o transmisión del gran establecimiento comercial; acreditación del pago de la tasa a la que está sujeta la tramitación de los procedimientos de concesión de licencias comerciales específicas ⁽¹⁶⁾ y descripción pormenorizada del contenido del proyecto para el que se solicita la licencia), se exigen otros documentos tales como la memoria de las medidas correctoras que el solicitante se compromete a llevar a cabo para minorar los efectos socioeconómicos de su instalación o una serie de informes sobre la viabilidad económica del proyecto.

Una vez que toda la documentación haya sido recibida se abre un período de información pública por el plazo de un mes mediante la inserción del correspondiente anuncio en el BOCyL. Concluido este trámite, la Consejería competente en materia de comercio solicitará

(15) La exclusión implícita de este tipo de establecimientos deriva del concepto de «establecimiento comercial» que ofrece el artículo 16 de la legislación autonómica, centrado en la actividad minorista, por remisión a la legislación estatal.

(16) El artículo 28 de la LCCyL establece una tasa para hacer recaer sobre los solicitantes de la licencia el coste de actuación administrativa que su tramitación conlleva. El hecho imponible de la tasa lo constituye la prestación del servicio de tramitación del expediente de solicitud de la licencia comercial. Son sujetos pasivos de la tasa las personas naturales o jurídicas que solicitan la licencia comercial. La superficie de venta al público de los establecimientos constituye la base imponible y el tipo de gravamen se fija en tres euros por metro cuadrado de superficie de venta al público.

los siguientes informes, todos ellos con carácter preceptivo y no vinculante, que habrán de ser emitidos en el plazo de un mes:

- a) Informe del órgano competente en materia de Defensa de la Competencia ⁽¹⁷⁾.
- b) Informe del Ayuntamiento en cuyo término municipal pretenda implantarse, ampliarse, trasladarse o transmitirse el gran establecimiento comercial. En el caso de que el Ayuntamiento no remitiera su correspondiente informe en el plazo de un mes desde su petición, éste deberá entenderse desfavorable.
- c) Dictamen del Consejo Castellano y Leonés de Comercio.

La ley estatal recoge la posibilidad de que las CC. AA. creen Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales para informar sobre la instalación de grandes establecimientos (artículo 6.5 de la LOCM). Las funciones consultivas de este tipo de órganos se encomiendan en la ley autonómica al Consejo Castellano y Leonés de Comercio, introduciendo en el procedimiento el trámite correspondiente al informe que, con carácter no vinculante, emitirá este órgano. El Consejo pretende consagrar una forma de participación de los sectores sociales más afectados, como se desprende del párrafo 3.º del artículo 13 de la LCCyL, lo cual no sólo es acertado sino hasta un medio de evitar la arbitrariedad —según señaló el TC en la STC 227/1993—, aunque maliciosamente podría pensarse lo contrario: que puede ser una forma de que empresarios ya establecidos y trabajadores que ya tienen empleo obstaculicen la entrada de nuevos competidores en el mercado. De hecho, la participación del Consejo en el otorgamiento de la licencia debe ser revisada a la luz de la nueva Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior —más conocida como Directiva de Servicios o *Bolkestein*—, cuyo artículo 14 en su apartado 6 prohíbe la intervención directa o indirecta de los competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones.

El órgano competente para resolver la concesión de la licencia comercial específica es el titular de la Consejería competente en materia de comercio, que la habrá de otorgar o denegar en el plazo de seis meses contados desde el día en que se haya recibido toda la documentación. Transcurrido dicho plazo sin haberse dictado resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud. La Directiva de Servicios también toma posición sobre este asunto de singular importancia: el sentido del silencio deberá ser positivo, a no ser que lo contrario pueda estar justifica-

(17) La legislación estatal introdujo la perspectiva de la competencia en el procedimiento administrativo de la licencia comercial específica mediante un informe del TDC, que habrá de ser solicitado con carácter preceptivo, si bien no será vinculante. Con la atribución de carácter básico al mencionado informe, la polémica, desde la perspectiva de la distribución de competencias, estaba servida. De hecho, el artículo 6.2 de la LOCM fue impugnado ante el TC por considerar que excedía de los títulos competenciales reservados al Estado e invadía competencias atribuidas estatutariamente a la Comunidad Autónoma recurrente. Se trata del recurso de inconstitucionalidad 1254/1996 planteado por el Gobierno de Navarra contra determinados preceptos de la LOCM, resuelto siete años más tarde mediante la STC 124/2003, de 19 de junio. En ella el TC considera que el último inciso del artículo 6.2 de la LOCM podrá reputarse constitucional si se entiende que el informe preceptivo del TDC se refiere a las licencias comerciales específicas para grandes establecimientos cuya ubicación pueda alterar la competencia en un ámbito supracomunitario. En los restantes supuestos la emisión del informe sobre la competencia debe considerarse una facultad ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de su competencia exclusiva sobre comercio interior (FJ 4.º).

do por una «razón imperiosa de interés general», incluidos los legítimos derechos de terceros (artículo 13.4). Habrá que tenerlo muy presente a la hora de transponer la Directiva ⁽¹⁸⁾.

2.3.2.2. La conexión entre la autorización comercial y el urbanismo

La LCCyL establece expresamente el *carácter previo* de la licencia comercial respecto de las correspondientes licencias municipales para el ejercicio de la actividad comercial bajo el formato de un gran establecimiento comercial y el carácter vinculante de la resolución para las posteriores licencias municipales, en cuanto a los metros cuadrados autorizados de sala de ventas (artículos 18.2 y 20.5). Se prohíbe de modo taxativo la implantación en terrenos clasificados como suelo rústico y, además, para reforzar los lazos entre la autorización comercial y la planificación urbanística, la solicitud debe ampararse en el instrumento de planeamiento de desarrollo urbanístico necesario de acuerdo con la legislación urbanística de Castilla y León (artículo 18.1 de la LCCyL). El artículo 29 del PRASEC señala que este instrumento será un Plan Parcial en suelo urbanizable o bien un Plan Especial adecuado a su objeto si se tratara de suelo urbano o urbanizable. Se prevé también que, en suelo urbano, el Plan General pueda sustituir al planeamiento de desarrollo, en el caso de que aquél contemple en sus determinaciones de ordenación detallada los criterios de instalación exigidos.

La actividad comercial que desarrollan los grandes establecimientos comerciales tiene claras repercusiones urbanísticas y territoriales. Su implantación afecta, sin duda, a la red viaria local y al modelo de ciudad. Esta situación explica la búsqueda de un nuevo equilibrio entre esa actividad económica y los recursos naturales, entre ellos el territorio, a través de un modelo de «desarrollo sostenible del comercio» ⁽¹⁹⁾. Ahora bien, la ordenación territorial se ha convertido en «un puro pretexto para una intervención de finalidad puramente económica que presenta serios problemas de constitucionalidad» ⁽²⁰⁾. No se busca tanto evitar el impacto de las grandes superficies en el territorio cuanto intervenir sobre los modos de funcionamiento de la actividad económica comercial, en aras de alcanzar un equilibrio entre las nuevas formas de distribución y el comercio tradicional. El presupuesto de la limitación de nuevas implantaciones comerciales y los condicionamientos a su crecimiento es el superávit o exce-

(18) Por otra parte, el artículo 13.5 de la Directiva de Servicios contempla el deber de acusar recibo de la solicitud recibida por parte de las autoridades competentes. Acuse de recibo al que tendrá derecho el remitente de la solicitud y que habrá de contener información relativa al plazo correspondiente para resolver el procedimiento de que se trate, las vías de recurso, e indicación, cuando proceda, del sentido positivo del silencio.

(19) Muy lejano, sin embargo, de la idea de la sostenibilidad presente, por ejemplo, en el ámbito del *Retail Planning* anglosajón. Desde mediados de la década de los 90, coincidiendo con la nueva etapa laborista, la preocupación por la «sostenibilidad» ha presidido la planificación territorial en el Reino Unido, especialmente en lo que respecta a la política de transportes y a los nuevos equipamientos comerciales. Para más detalle, puede verse, GUY, C.M.: *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*, Routledge, Abingdon, 2006. El informe más reciente sobre la política de planificación territorial británica lleva por título *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development* (Office of the Deputy Prime Minister, Londres: TSO, 2005).

(20) Y, también, añadimos nosotros ahora, presenta serios problemas a la luz de la normativa comunitaria y, en especial, de la Directiva de Servicios. Vid. PAREJA I LOZANO, C.: «La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística», en *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación*, Tornos Más, J. (coord.), Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000, p. 51. En similares términos, puede verse en la misma obra colectiva el artículo de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., que lleva por título «Urbanismo y ordenación comercial» (p. 53).

so de oferta. Los redactores del planeamiento comercial identifican el tamaño idóneo del mercado de la distribución comercial y procuran mantener su dimensión en el tiempo. En muchos casos, el punto de partida no es otro que la saturación del mercado de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, el objetivo de la ordenación espacial del comercio es, sencillamente, preservar el *statu quo*.

Las normas urbanísticas y las comerciales persiguen una finalidad distinta. El urbanismo tiene por objeto la ordenación del territorio en su totalidad, modulando las actividades sociales y económicas que en él se desarrollan, mientras que la legislación sobre establecimientos comerciales, el mal llamado *urbanismo comercial*, persigue la consecución de un desarrollo equilibrado de las diferentes formas comerciales. Cada autorización o licencia (la comercial y la urbanística) debe procurar la tutela y control de los intereses que son propios de su ordenamiento. En la Ley de Comercio de Castilla y León subyace esa filosofía de interconexión entre la planificación urbanística y la ordenación del comercio que, por otra parte, se está consolidando en la legislación autonómica, con absoluta mistificación. La normativa pretende actuar sobre el comercio desde las potestades públicas de ordenación del territorio, aunque sus medidas casen mal con la finalidad declarada.

2.3.2.3. *Criterios para la concesión de la licencia comercial específica: mistificación de elementos socioeconómicos, urbanísticos y medioambientales. Una llamada de atención sobre las repercusiones de la nueva Directiva de Servicios*

Consecuentemente con ese principio de coordinación entre la legislación urbanística y la comercial que inspira el texto legal que se comenta, en él debiera haberse incluido, como primer criterio a tomar en consideración para el otorgamiento de la autorización comercial, que el proyecto presentado se adecue al planeamiento territorial. Hubiera sido el lógico corolario de la estrecha vinculación que parece haber querido establecerse y, sin embargo, la Ley 16/2002 se refiere a la adecuación al Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León y, «en su caso», al Plan Territorial de la zona, «si este último estuviera redactado» (artículo 21).

El Plan se convierte así en el instrumento principal para otorgar o denegar la licencia. Una vez que la Administración examine el proyecto presentado y considere que es conforme al Plan y viable en función de las condiciones de equilibrio que éste prefigura ⁽²¹⁾, entonces pueden pasar a valorarse otra serie de criterios, que han sido determinados con detalle y minuciosidad por el PRASEC en desarrollo de los cinco elementos mínimos que fija la LCCyL. Dos de ellos vienen a reproducir los criterios de la legislación estatal, los que, según el artículo 6.2 de la LOCM, habrán de ser ponderados especialmente a la hora de acordar el otorgamiento o la denegación de la licencia, esto es, *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 aquella*. A estos dos criterios de valoración, de naturaleza eminentemente socioeconómica, se añade un tercero que comparte la naturaleza de los anteriores: *la repercusión que el proyecto suponga en los servicios recibidos por los consumidores y en el aumento de la libre competencia existente en el mercado de la zona*

(21) Ese filtro que constituye el Plan se basa en los impactos socioeconómicos (leves, moderados o graves) que el proyecto puede producir en la zona básica en la que se instala. Véanse las tablas y fórmulas que se contienen en el anexo 3 del PRASEC.

afectada. El resto de los elementos para el otorgamiento de licencias comerciales que enumera el apartado 2.º del artículo 21 de la LCCyL se aparta por completo de la legislación estatal. Hacen referencia a criterios meramente urbanísticos o medioambientales y se solapan con criterios empleados para el otorgamiento de otro tipo de licencias: *la integración del proyecto presentado en el entorno urbano y su impacto sobre el medio ambiente y la incidencia del proyecto sobre la red viaria de la zona y los sistemas de transporte de viajeros*.

Sin duda, algunos de estos criterios de evaluación habrán de ser revisados por la Administración autonómica para dar cumplimiento a la nueva Directiva de Servicios, a la que ya con anterioridad se ha hecho referencia. Por ejemplo, la norma comunitaria prohíbe la aplicación, caso por caso, de una «prueba económica» consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de la necesidad económica o de una demanda de 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 objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente. Con todo, la prohibición de incluir este tipo de requisitos de marcado carácter intervencionista queda ponderada en la Directiva en el último aserto del artículo 14.5, que deja al margen de la prohibición la concurrencia de *requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general*. En esta referencia tienen cabida las previsiones propias de las políticas de protección del medio ambiente y del medio urbano y, por tanto, la conexión con ellas no puede ser mera retórica, sino que deberá constituir, de verdad, la razón de ser de la licencia comercial.

En definitiva, la Directiva muestra un nuevo camino a las políticas públicas relacionadas con el comercio minorista. En primer lugar, la autorización de nuevas implantaciones comerciales debe hacerse desde la óptica, ciertamente algo difusa, del interés general, pero que se concreta en la ordenación del territorio, el urbanismo y la protección del medio ambiente. Y, en segundo lugar, la regulación del comercio minorista debe poner el acento en la eficiencia empresarial, que redunde en un aumento de la competitividad y en un aumento de la competencia interempresarial con efectos positivos para la inflación ⁽²²⁾.

2.3.3. Instrumentos de ordenación del equipamiento comercial en Castilla y León

2.3.3.1. El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial

Como ya se ha apuntado, la pieza clave del régimen jurídico establecido por la LCCyL es el Plan de Equipamientos Comerciales, cuya finalidad es «conseguir una adecuada localización del equipamiento comercial en el territorio de la Comunidad, logrando así diseñar una red regional de equipamiento comercial equilibrada y armonizada sobre los ámbitos territoriales en los que se aplique» (artículo 15.1).

El impacto negativo de la implantación de grandes establecimientos comerciales en el territorio y en el medio natural, junto con los perjuicios ocasionados al pequeño comercio existente en la zona, merecedor de una especial protección, provocan que, en términos generales, los legisladores de algunas CC. AA. hayan concebido los Planes de equipamientos comerciales como medidas de contención del crecimiento de los nuevos escenarios de consu-

(22) Vid. TARRAGÓ, M.: *Retos para el Comercio Europeo*, Eurobask, Bilbao, 2006.

mo. Tales preocupaciones se traducen en previsiones legales que vinculan la regulación general de la implantación de las grandes superficies comerciales a la creación de un documento previo, generalmente denominado Plan ⁽²³⁾.

El objeto del Plan —insiste el artículo 24 de la LCCyL— es «la ordenación del equipamiento comercial existente en la Comunidad Autónoma» y añade: «*en particular de los establecimientos comerciales sujetos a licencia comercial específica* y su adecuada integración en el resto de la estructura comercial». Por ello es preciso que, como señala el artículo 21.1, el proyecto presentado *se adecue* al Plan; las futuras aperturas, ampliaciones, traslados o transmisiones de grandes establecimientos comerciales se hacen depender de las determinaciones que en él se establecen.

Una muestra más de la estrechísima vinculación entre las licencias comerciales y el Plan es que el otorgamiento de aquéllas estará suspendido hasta la aprobación de éste. Sin Plan, no hay licencias. La disposición transitoria segunda de la Ley 16/2002 señalaba que la suspensión del otorgamiento de las licencias comerciales no podría exceder del plazo de un año contado desde la entrada en vigor de la ley. Próximo el vencimiento del plazo, y a la vista de que el Plan todavía no estaba elaborado, el legislador castellano y leonés decidió suprimir de la citada disposición la restricción temporal, mediante modificación operada a través de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de 2003, suspendiendo el otorgamiento de las licencias *sine die* ⁽²⁴⁾.

El Plan fue finalmente aprobado mediante decreto a finales de diciembre de 2005, bajo la forma de un instrumento de Ordenación del Territorio: un Plan Regional de Ámbito Sectorial, al que ya en páginas anteriores hemos denominado PRASEC. El Plan tiene carácter indefinido, aunque su actualización será permanente, especialmente cuando se produzcan circunstancias que modifiquen de forma sustancial la demanda y la oferta comercial. De nuevo, mientras se revisen o actualicen las determinaciones del PRASEC, la Junta de Castilla y León podrá suspender el otorgamiento de las licencias comerciales específicas, durante un período máximo de un año (artículo 25.2 de la LCCyL).

Tras el objetivo genérico del Plan —ordenar la instalación de establecimientos comerciales, fundamentalmente de los sujetos a licencia comercial— el mantenimiento de un equilibrio entre las diferentes formas de distribución comercial, de forma más o menos velada, aparece detrás de muchos de los fines del Plan enunciados en el artículo 24.2 de la LCCyL: lograr el necesario equilibrio de la oferta comercial presente y futura, tanto en la estructura comercial existente como dentro de la libre competencia que ha de presidir el mercado [letra c)] o la generación y el mantenimiento del empleo en el sector del comercio [letra d)]. A ambos cometidos se le suma otro que nos atrevemos a calificar de espurio, porque no es misión del planificador satisfacer las necesidades de los consumidores de la región [letra b)]. Y, por último, entre los fines del Plan, se enuncian dos que intentan poner en conexión la planificación comercial con la territorial: una adecuada y correcta distribución territorial de

(23) *Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales*, en Cataluña; *Plan Andaluz de Orientación Comercial*, en Andalucía; *Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales*, en Baleares; *Plan General de Equipamiento Comercial*, en Aragón; *Plan de Ordenación de Equipamientos Comerciales*, en Extremadura; si bien pueden recibir otras denominaciones, como *Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales*, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

(24) Véase el artículo 36 de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (BOCyL núm. 252, de 30 de diciembre).

los establecimientos comerciales y la integración de las estructuras comerciales en las determinaciones de ordenación del territorio de la Comunidad [letras a) y e)].

Para cumplir con tales objetivos generales, la LCCyL define en el artículo 25 lo que denomina «objetivos específicos y contenido mínimo del Plan». Primero, se configuran «los *ámbitos territoriales* de acuerdo con lo establecido en la legislación de Ordenación del Territorio de Castilla y León, a los efectos de conseguir una adecuada *planificación territorial* del equipamiento comercial hasta lograr configurar una *red regional de equipamientos comerciales* sobre la que aplicará sus determinaciones». Segundo, se definen y actualizan las formas que la actividad comercial emplea. Tercero, se evalúa la oferta y la demanda comercial desglosada a nivel territorial y sectorial. Tarea nada fácil, desde luego, dadas las dificultades de obtener datos precisos y objetivables del sector, máxime cuando tal evaluación, conforme al artículo 25, deberá realizarse de forma permanente. En un sector tan sumamente dinámico como es el de la distribución comercial la actualización permanente de la oferta y la demanda obligará a la modificación continua del Plan. Cuarto, el PRASEC determinará «las necesidades de equipamiento comercial en los distintos ámbitos territoriales», lo que de forma reiterada viene a constituir el objetivo quinto: «controlar los déficit y superávit de equipamiento comercial en cada ámbito territorial, a la vez que propiciar la corrección de los déficit detectados». Es evidente que si hay necesidad de equipamiento en un ámbito territorial es porque hay un déficit y también parece que de tal necesidad podrán derivarse los futuros otorgamientos de licencias comerciales. Al mismo tiempo, si en una zona el Plan considera que existe un superávit de equipamiento comercial es muy probable que a tal circunstancia termine vinculándose la denegación de la licencia comercial. Y, finalmente, el Plan debe establecer, según la ley, «los contenidos mínimos que el planeamiento urbanístico ha de contemplar al objeto de fijar los criterios y la cuantificación de suelo para el equipamiento comercial» (25).

Por último, conviene recordar que, a pesar del juicio positivo que merece el esfuerzo de la Administración autonómica por objetivizar, vía reglamento, el proceso de determinación de los criterios en los que está llamada a fundamentarse la resolución de otorgamiento o, en su caso denegación, de la autorización de grandes establecimientos comerciales y del encomiable intento de vincular este proceso con la ordenación territorial, que en su momento

(25) Desde luego, la previsión del artículo 25 *in fine* constituye un exceso. Ésta es una tarea que debe dejarse en manos del instrumento urbanístico correspondiente, para que sea éste el que efectúe las reservas que estime convenientes. Es preciso recordar aquí el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Si no se quiere vulnerar la autonomía local, la legislación de la Comunidad Autónoma, reguladora de un sector de acción pública, debe asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. El legislador autonómico no puede ni debe desconocer las competencias urbanísticas municipales, no se puede determinar mediante la ley sectorial el contenido mínimo de las reservas del suelo. Podrán establecerse recomendaciones, orientaciones, pero no contenidos mínimos. Sin duda por ello, para salvar las referidas objeciones de inconstitucionalidad, el PRASEC «rebaja» el grado de aplicación del Plan en cuanto a la adaptación del planeamiento urbanístico al municipal (artículo 27) y los criterios urbanísticos en la instalación de establecimientos sujetos a licencias comerciales (artículo 28). La disposición adicional 3.ª del PRASEC, intitulada «Grado de aplicación del Plan», señala: «Los artículos, disposiciones y anexos del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Equipamiento Comercial de Castilla y León son de aplicación plena y vinculantes para las Administraciones públicas y los particulares». No obstante, añade una importante salvedad, relativa a los preceptos *señalados con el símbolo (B)*, que son de aplicación básica, vinculantes sólo en cuanto a sus fines, correspondiendo a las Administraciones competentes en cada caso establecer y aplicar las medidas concretas para su consecución, sin perjuicio de la potestad de última inspección o comprobación que corresponde a la Administración Regional a través de sus órganos competentes.

supuso la aprobación del PRASEC, la transposición de las normas contenidas en la Directiva de Servicios va a exigir una revisión a fondo del modelo vigente.

2.3.3.2. *Los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial*

Según el artículo 21 de la LCCyL, en la tramitación de la licencia comercial se deberá tener en cuenta si el proyecto presentado se adecua al Plan General de Equipamiento Comercial y, además, al Plan Territorial de Equipamiento Comercial de la zona, cuando éste haya sido redactado.

Los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial, conforme la definición que ofrece el artículo 26 de la LCCyL, «son instrumentos de desarrollo del Plan General de Equipamiento Comercial que concretan y profundizan las determinaciones del mismo para un territorio concreto de la Comunidad». Su cumplimiento será obligatorio a los efectos de la ordenación del equipamiento comercial en el ámbito en el que se apliquen. Y su vigencia, como la del PRASEC, será indefinida, si bien habrán de adaptarse a los posibles cambios que pueda sufrir el PRASEC, así como los instrumentos de Ordenación del Territorio.

Las áreas sobre las que se extienden las determinaciones se hacen coincidir con aquellas sobre las que se apliquen las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, en cuanto instrumentos de ordenación del territorio que realizan una consideración conjunta y coordinada de los problemas de una determinada área en lo referido a sus recursos, infraestructuras y equipamientos.

Especial consideración merece el apartado 3 del artículo 26 de la Ley. Establece ciertas previsiones respecto al procedimiento para la propuesta, redacción y aprobación de los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial que hacen pensar en la dificultad de que tales instrumentos puedan un día llegar a ser aprobados. En primer lugar, se encomienda la iniciativa para su redacción a la Junta de Castilla y León, las entidades locales interesadas, las Cámaras de Comercio e Industria para su demarcación y las organizaciones empresariales de ámbito provincial con representación en el sector del comercio. Y, en segundo lugar, se señala que, para su aprobación, necesariamente habrá de concurrir el informe favorable de la mayoría de los municipios incluidos en su ámbito de aplicación, así como el de aquel o aquellos municipios que representen, al menos, a la mitad de la población afectada sobre la que extendería sus determinaciones el Plan Territorial. El concurso de tantas voluntades proyecta sombras sobre la posibilidad de que estos instrumentos lleguen realmente a existir, que se trasladan sobre la virtualidad de las licencias comerciales de carácter municipal para los medianos establecimientos comerciales. Recuérdese que, conforme a la modificada disposición transitoria 4.^a de la LCCyL, en tanto en cuanto los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial no sean aprobados, los medianos establecimientos comerciales se someten a una autorización de carácter autonómico.

2.4. LOS HORARIOS COMERCIALES

En la actualidad, la regulación de los horarios comerciales en España está determinada por dos bloques normativos. Uno, el estatal, compuesto por la legislación básica integrada por la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales (que vino a sustituir la regulación previa establecida en la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista y, después, en el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes

y Servicios). El otro, el autonómico, está constituido por las normas de desarrollo dictadas por las CC. AA., normas que, lógicamente, se han visto afectadas por los constantes cambios que se han ido produciendo en la legislación básica estatal.

Aun a riesgo de soslayar matizaciones importantes, y en aras de un mejor entendimiento de la actual regulación estatal de los horarios comerciales contenida en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, resulta ineludible exponer previamente cuál era el esquema legal que diseñaba la Ley Orgánica 2/1996. Se comenzaba proclamando la libertad de apertura, pero, seguidamente, se introducía un doble control: por una parte una pausa «temporal» (no era de aplicación hasta el 1 de enero del 2001) y, por otra parte, un procedimiento de «consenso territorial» (la aplicación de la libertad exigía el acuerdo del Gobierno estatal y los Gobiernos autonómicos). Entretanto, durante esa peculiar *vacatio legis* se imponían una serie de reglas restrictivas de la apertura. Reglas que correspondía determinar a las CC. AA. en sus respectivos territorios, respetando, necesariamente, los mínimos que establecía la legislación estatal: apertura semanal durante setenta y dos horas y ocho festivos al año. Además, la Ley enumeraba un buen número de establecimientos sustraídos de las limitaciones horarias.

El artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, mantuvo, en términos generales, el régimen expuesto. Los principales cambios que introdujo son los siguientes: la fecha a partir de la cual el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las CC. AA. puede decidir aplicar la libertad de horarios se pospuso hasta el 1 de enero del 2005. El mínimo de setenta y dos horas a la semana se transformó en noventa horas y los ocho domingos y festivos de apertura autorizada se ampliaron gradualmente, a razón de uno más por año, hasta llegar a doce para el 2004. Finalmente, entre las excepciones al régimen restrictivo de horarios, se introdujo una importante novedad: la libertad de apertura para establecimientos de menos de 300 m² de superficie útil para la exposición que no pertenecieran a grupos de distribución ⁽²⁶⁾.

La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases de la ordenación general de la economía al amparo del artículo 149.1.13.ª de la CE, fue adoptada por la necesidad de dar una solución antes del 1 de enero de 2005 a la polémica cuestión de la libertad de horarios. Y la citada solución fue acabar con el régimen de transitoriedad que a este respecto venían estableciendo las normas anteriores. Con la nueva Ley se ha visto frustrado el objetivo de alcanzar la absoluta libertad para la apertura de los establecimientos comerciales en España prevista en origen para el 1 de enero del 2001 y, con posterioridad, para el 1 de enero de 2005 ⁽²⁷⁾.

No obstante, la Ley se inicia con la proclamación solemne de la «libertad de horarios», señalando en su artículo primero que «cada comerciante determinará con plena libertad el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de

(26) Para más detalle sobre estas dos normas véase VILLAREJO GALENDE, H.: *Régimen jurídico de los horarios comerciales*, Comares, Granada, 1999, pp. 305-387, y, de la misma autora, «La nueva regulación de los horarios comerciales en España. A propósito del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios», en *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI* (VV. AA.), INAP/BOE, Madrid, 2002, pp. 1537-1572.

(27) Vid. PORFIRIO CARPIO, L.J.: «Treinta años de legislación estatal sobre horarios comerciales en España (1974-2004)», en *Diario La Ley*, núm. 6222, 1 de abril de 2005, pp. 1-7.

mercancías, así como los días festivos de apertura y el número de horas diarias o semanales en los que ejercerá su actividad». Ahora bien, esta rotunda declaración es matizada de inmediato al establecerse en el artículo 2 que corresponde a las CC. AA., «en el ejercicio de sus competencias», regular los horarios para la apertura y cierre de los establecimientos comerciales, *en el marco de la libre y leal competencia* y respetando necesariamente los *principios generales de la economía* que se contienen en la propia ley. Estamos ante un recordatorio de lo que es la jurisprudencia constitucional en materia de horarios comerciales. La competencia les corresponde a las CC. AA., puesto que se trata de una submateria de la materia «comercio interior», pero la regulación que establezcan habrá de respetar las normas básicas dictadas por el Estado en función de la competencia que tiene atribuida *ex artículo 149.1.13.^a* de la CE.

La LCCyL dedica tan sólo un artículo a los horarios comerciales y lo hace para realizar una remisión reglamentaria en esta materia. Durante los últimos años, los horarios comerciales en Castilla y León se han venido rigiendo por el Decreto 277/2000, de 21 de diciembre. Naturalmente, dicha regulación fue establecida conforme a la normativa básica estatal vigente en el momento de su aprobación, esto es, según lo establecido en el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, y en la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero.

Tras la entrada en vigor de la nueva regulación básica estatal (Ley 1/2004, de 21 de diciembre), se hizo preciso modificar algunos aspectos del régimen jurídico de los horarios comerciales en Castilla y León, lo cual se ha llevado a cabo a través del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre (BOCyL núm. 255, de 22 de noviembre). De resultas de la combinación de la norma estatal y las normas autonómicas, el régimen jurídico de los horarios comerciales en la Comunidad castellano y leonesa es el que se expone a continuación.

2.4.1. Horario global

El artículo 3 de la Ley estatal dispone: «El horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de los días laborables no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de setenta y dos horas». Es decir, la norma básica fija un «núcleo irreductible» de libertad que, necesariamente, habrán de respetar las disposiciones autonómicas de desarrollo, que podrán regular al alza, pero no a la baja, la cantidad de horas semanales de atención al público. En Castilla y León, el artículo 5 del Decreto 82/2006 establece que el horario de los días laborables será libremente fijado por cada comerciante, con una jornada comercial máxima de setenta y dos horas semanales. Se exceptúan del régimen general las semanas que incluyan alguno de los festivos expresamente autorizados para la apertura, en las cuales se añadirán las horas correspondientes a tal jornada.

Para mejorar el conocimiento del régimen de horarios por parte de los consumidores los establecimientos comerciales exhibirán visiblemente sus horarios de apertura (artículos 8.2 de la LCCyL y 4.2 del Reglamento).

2.4.2. Domingos y festivos

Corresponde a cada Comunidad Autónoma determinar el número de domingos y días festivos en los que los establecimientos comerciales podrán ser abiertos al público, respetando los mínimos establecidos en la Ley estatal, cuyo artículo 4 comienza declarando que el número mínimo de domingos y días festivos será de doce. Pero, a continuación, permite que las CC. AA. modifiquen dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incremen-

tándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de ocho el número mínimo de domingos y festivos en que los comercios permanecerán abiertos. La práctica autonómica —muy generalizada, aunque con notables excepciones, como en el caso de la Comunidad de Madrid— ha sido convertir el *mínimo* estatal en un *máximo* de ocho domingos y festivos de apertura autorizada, lo que ha supuesto una vuelta generalizada al régimen que en su día había configurado la Ley Orgánica 2/1996.

El número máximo de domingos y días festivos de apertura autorizada en los establecimientos comerciales ubicados en el ámbito territorial de Castilla y León será de ocho (artículo 6.1 del Decreto 82/2006). A estos efectos, cada año la Consejería competente en materia de comercio, previo informe del Consejo Castellano y Leonés de Comercio, establecerá el calendario de los domingos y días festivos que regirá al año siguiente, teniendo en cuenta, prioritariamente, el atractivo comercial para consumidores y usuarios. En el calendario de apertura quedan expresamente excluidos los días 1 de enero, 23 de abril, 1 de mayo, 6 y 25 de diciembre y los domingos y festivos del mes de agosto. Además, la mitad de los festivos de apertura autorizada corresponderán a los meses de enero y diciembre, sin que pueda producirse la apertura de dos consecutivos (artículo 6.3). Junto al calendario general, se prevé la existencia de uno especial para los establecimientos dedicados a la venta de artículos de confección de piel. En cada domingo o día festivo de apertura autorizada el horario de apertura y cierre correspondiente será libremente fijado por el titular del establecimiento comercial, siempre que no exceda de doce horas diarias (artículo 6.4).

2.4.3. Establecimientos con régimen especial de horarios

Merecen ser objeto de una consideración especial, tanto por razones cuantitativas como cualitativas, las excepciones previstas al régimen de horarios. El artículo 5 de la ley básica es un *totum revolutum*, en el que, sin ningún criterio, se enumera un elenco de establecimientos que quedan sustraídos al régimen limitativo de horarios.

Atendiendo a su tamaño, existe una importantísima excepción: los establecimientos con una superficie útil inferior a 300 m², excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa o que operen bajo el mismo nombre comercial de dichos grupos o empresas, tienen plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional (artículo 5.2). En función de sus necesidades comerciales, las CC. AA. podrán incrementar o reducir la superficie de venta de los establecimientos citados con anterioridad, sin que en ningún caso esta limitación pueda establecerse por debajo de los 150 m². Asimismo podrán limitar el régimen excepcional a un determinado tipo de producto o productos (según establece el apartado 3 del artículo 5, recientemente modificado por la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios). La norma castellano y leonesa ha optado por mantener los 300 m².

Según el tipo de actividad que se desarrolla en algunos establecimientos, la ley estatal prevé un tratamiento jurídico diferenciado: a unos se les aplica la libertad de horarios (establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristería y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia); a otros, su normativa específica (oficinas de farmacia y estancos), y, finalmente, a los establecimientos sometidos exclusivamente a la venta de productos culturales se les somete a la regulación que específicamente establezcan para ellos las CC. AA.

En función de la zona donde se desarrolla la actividad comercial, tienen libertad de horarios los establecimientos ubicados en puntos fronterizos; estaciones y medios de trans-

porte terrestre, marítimo y aéreo, y en las denominadas «zonas de gran afluencia turística», cuya determinación corresponde a cada Comunidad Autónoma. A estos efectos, el Decreto 82/2006 establece el procedimiento mediante el cual un núcleo de población puede obtener la declaración de zona de gran afluencia turística (artículo 9).

La normativa castellano y leonesa en materia de horarios venía contemplando de manera explícita la situación especial de aquellos municipios en los que se celebraban mercados y ferias tradicionales (verbigracia, Medina del Campo), permitiendo que los establecimientos comerciales en ellos ubicados permanecieran abiertos los domingos y días festivos que coincidían con tales celebraciones. El reciente Reglamento de desarrollo de la Ley de Comercio ha suprimido esta previsión expresa; no obstante, la situación de los municipios que se encuentren en tal tesitura puede verse amparada con el procedimiento de autorización de un régimen específico de horarios que contempla el artículo 7.

2.4.4. Una breve nota sobre los períodos de rebajas

Sin perjuicio de las referencias que en un apartado posterior se harán a los aspectos mercantiles de la legislación de comercio castellano y leonesa, conviene ahora dedicar siquiera unas líneas a una modalidad de promoción de ventas sobre la que se proyecta una decisiva intervención administrativa. La LOCM encomienda a las CC. AA. la fijación de los «períodos oficiales de rebajas» (artículo 25). En desarrollo de esta previsión y de las que establece también el artículo 32 de la LCCyL, el Decreto 82/2006 dictamina que éstos se circunscriben del 7 de enero al 6 de marzo, para la temporada de invierno, y del 1 de julio al 31 de agosto para la temporada de verano, y añade que durante los períodos de ventas en rebajas no podrán simultanearse éstas con ningún otro tipo de promociones de ventas en el mismo establecimiento (artículo 12) ⁽²⁸⁾.

3. CONSUMO

3.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN Y LA COMPETENCIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

3.1.1. Interdisciplinariedad y complejidad normativa del Derecho de consumo

Dos características fundamentales, entre otras varias, del Derecho del consumidor son las de su interdisciplinariedad y su complejidad normativa. Así, ese Derecho no es susceptible de ser reconducido únicamente a una de las disciplinas jurídicas al uso, en concreto, al Derecho mercantil. Más bien, el Derecho del Consumidor contiene dentro de sí normas que por su íntima naturaleza pueden ser ubicadas en diferentes sectores jurídicos: civil, mercantil, penal, procesal, administrativo, etcétera, tomando de todos ellos técnicas, materiales e instrumentos jurídicos diversos, formando un conjunto de normas de naturaleza dispar, públicas y priva-

(28) Dentro de los «períodos oficiales» cada comerciante decidirá las fechas concretas en las que se celebrará la venta promocional, teniendo en cuenta que la duración mínima de cada temporada será de una semana y la duración máxima de dos meses (artículo 25.2 de la LOCM). Para más detalle, puede verse MELARA SAN ROMÁN, M.P.: *Análisis comparado de la regulación española sobre ventas promocionales*, Civitas, Madrid, 2001.

das ⁽²⁹⁾. En consecuencia, es la perspectiva «funcional» de proporcionar a los consumidores y usuarios la protección que precisan, por ocupar la parte débil del «tráfico en masa», la que actúa como nexo de unión de las diferentes y heterogéneas normas propias del Derecho del Consumidor ⁽³⁰⁾.

Además, en el Derecho español protector del consumidor se encuentran normas de procedencia diferente, pues al lado de la normativa estatal y europeo-comunitaria observamos también la presencia de la autonómica ⁽³¹⁾. Por lo que hace a esta última, es preciso comentar que ni en la relación de competencias establecida en el artículo 148.1 de la Constitución de 1978, correspondiente a las CC. AA., ni en la establecida en el artículo 149.1, correspondiente al Estado, se dice nada respecto a la «protección del consumidor»; la razón de esa falta de consideración expresa, en ambos preceptos, de la materia citada se ha justificado precisamente en ese apuntado carácter «multidisciplinar» de la normativa tuitiva de los consumidores.

Esa ausencia de consideración expresa de la protección del consumidor en los elencos competenciales de los artículos 148 y 149 de la Constitución lleva, en principio, a pensar que resulte aplicable lo dispuesto en su artículo 149.3, primer inciso, que dice que «(L)as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos». Ahora bien, hemos de realizar una puntualización que resulta de obligada mención para no caer en equívocos. Nos referimos al hecho de que al ser interdisciplinar la materia de la protección del consumidor, puede suceder que la genérica asunción autonómica de esa competencia entre en colisión con otros títulos competenciales atribuidos constitucionalmente al Estado. ¿Qué decir de las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos o, más en concreto, del implícito principio constitucional de la «unidad de mercado»; o de los aspectos penales o procesales en la protección de los consumidores; o de las cuestiones civiles y mercantiles que afectan a las bases de las obligaciones contractuales; o de la responsabilidad contractual y extracontractual? La solución a esta aparente contradicción puede lograrse, al menos teóricamente, si se acepta que la competencia autonómica de consumo es «residual», al abarcar lo que no corresponda al Estado en virtud de otros títulos competenciales ⁽³²⁾.

En tal sentido, si por un lado tenemos en cuenta que todas las CC. AA. disponen en la actualidad de la competencia legislativa de desarrollo de esa materia de consumo, además de la reglamentaria y ejecutiva, lo que se ha hecho efectivo con la promulgación de numerosas normas autonómicas, legales y de otros rangos, de protección de los consumidores y, por otro, que el Estado central ha dictado a su vez multitud de normas protectoras de los consumidores, la convivencia entre esas normas de diferente procedencia sólo resulta pacífica si

(29) Así, MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C.: «Prólogo» a la primera edición de la *Legislación Básica de Consumo*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 13 y ss.

(30) Otra vez, MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C.: op. cit., p. 14.

(31) Al respecto puede consultarse PEÑAS MOYANO, B.: «El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 9, 2006, pp. 48 y ss.

(32) Así, REYES LÓPEZ, M.J.: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 58.

consideramos que es el Estado central el que está legitimado para dictar la legislación «básica» sobre la cuestión.

3.1.2. El «consumo» y las anteriores versiones del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Nuestra Comunidad no es una excepción a todo lo expuesto, y así, en virtud de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, ha asumido competencias en materia de protección de los consumidores. En un primer momento, el Estatuto castellano y leonés no incluyó dicha materia ni entre las «competencias exclusivas» de la Comunidad ni entre las «competencias de desarrollo normativo y de ejecución», sino que comprendió tal cuestión en las «competencias de ejecución», lo que impidió la posibilidad de dictar una norma jurídica general protectora de los consumidores y usuarios, con carácter de «ley formal», castellano y leonesa.

Pero, con posterioridad, a raíz de la modificación del Estatuto de Autonomía operada con la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983⁽³³⁾, la protección del consumidor ganó en importancia en las posibilidades de actuación de la Comunidad castellano y leonesa. Con dicha reforma esa política tuitiva de los consumidores dejó de estar ubicada en las «competencias de ejecución» para pasar a formar parte de las «competencias de desarrollo normativo y de ejecución». Algo que se vio confirmado con la posterior reforma que del Estatuto de Autonomía se realizó por medio de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

De este modo, el hasta hace muy poco vigente artículo 34 de la anterior versión del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, titulado «Competencias de desarrollo normativo y de ejecución», en su número 1.4.º, decía:

«1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...).

4.ª Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16, de la Constitución.»

Luego, con las Leyes Orgánicas 11/1994 y 4/1999 se incrementaron progresivamente las competencias de la Comunidad castellano y leonesa en *materias legislativas y de ejecución*, pero la situación actual de la competencia de protección de los consumidores ya se alcanzó con la primera ley citada, no aportando nada nuevo la segunda de 1999⁽³⁴⁾. Por ello, con la reforma del Estatuto de Castilla y León de 1994 se pusieron las bases para el dictado por el Parlamento regional de una norma con rango de ley formal relativa a tal cuestión, lo que se

(33) Dictada para incorporar el contenido de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CC. AA. que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

(34) Salvo un cambio de numeración y ciertas modificaciones mínimas en la dicción del precepto del Estatuto dedicado a la protección de los consumidores.

hizo con la aprobación de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León ⁽³⁵⁾.

Tras lo expuesto, es de interés destacar que además de la atribución expresa, en la anterior versión del Estatuto de Autonomía y en los términos referidos, de la competencia de protección del consumidor a la Comunidad, en ese Estatuto aparecían recogidas muchas otras competencias atribuidas también a Castilla y León que guardaban, en mayor o menor medida, relación con la protección al consumidor. En tal sentido, en el artículo 32 del Estatuto, sobre *competencias exclusivas* de nuestra Comunidad, se mencionaban materias tales como vivienda, transportes, industrias agroalimentarias, comercio interior, ferias y mercados interiores, turismo, adecuada utilización del ocio, fomento del desarrollo económico y la planificación económica, casinos, juegos y apuestas, cooperativas, espectáculos, industria, energías, publicidad, denominaciones de origen, cajas de ahorro, todas ellas, como es fácil inducir, muy vinculadas a la defensa de los consumidores.

Por su parte, en el artículo 34 de la anterior versión del Estatuto castellano y leonés, relativo a las *competencias de desarrollo normativo y ejecución*, el mismo en cuyo número 1, apartado 4.º, aparecía recogida la defensa del consumidor, aparecían otras materias también muy relacionadas con la mencionada, como, por ejemplo, las de seguridad e higiene y promoción y prevención de la salud, energía, prensa, radio y televisión, la ordenación farmacéutica o las cámaras de comercio e industria.

Incluso, en el artículo 36, sobre *competencias de ejecución*, se recogían materias que estaban o podían estar conectadas a la defensa de los consumidores, como las relativas a las asociaciones, a la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, a las pesas y medidas, a los productos farmacéuticos, a las propiedades industrial e intelectual, al crédito, la banca y los seguros, a la asistencia sanitaria, al transporte de mercancías y viajeros, etcétera.

3.1.3. Referencia al vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León en la materia de «consumo»

Dentro del proceso de reformas de varios Estatutos autonómicos ⁽³⁶⁾ se inició también la revisión del Estatuto castellano y leonés. La andadura comenzó el 7 de abril de 2006, cuando la Mesa de las Cortes de Castilla y León adoptó el acuerdo de aprobación de la propuesta de creación de una Comisión no permanente para el Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía. Esa Comisión resultó encargada del estudio y elaboración de un informe sobre la oportunidad de la reforma del Estatuto y los posibles contenidos de ésta. Tras un intenso trabajo, el 24 de octubre de 2006 se sometió a debate de la totalidad del Pleno de las Cortes de Castilla y León la Propuesta de Reforma para, ya el 5 de diciembre de 2006, proceder a la entrega de dicha Propuesta de Reforma en el Congreso de los Diputados. Debatida y votada favorablemente por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 17 de abril de

(35) Para mayores indicaciones sobre la cronología de las reformas del Estatuto de Autonomía castellano y leonés en la materia de consumo puede consultarse PEÑAS MOYANO, B.: op. cit., pp. 53 y ss.

(36) Al respecto puede consultarse BIGLINO CAMPOS, P.: «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía, Revista Jurídica de Castilla y León, Junta de Castilla y León*, Valladolid, 2003, pp. 243 y ss., trabajo éste si bien referido únicamente a las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía catalán y valenciano.

2007, y sometida la propuesta al Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, el 30 de octubre de 2007 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Tras entrar en el Senado el 2 de noviembre de 2007, de 21 de ese mes el Pleno del Senado aprobó la redacción definitiva de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Publicado en el BOE de 1 de diciembre como Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre del nuevo texto autonómico castellano y leonés se ha dicho es rico en contenidos, depurado en su forma y con una alta calidad técnica, y que pretende recoger los principales intereses de los castellanos y leoneses sin afectar a los de otras Comunidades Autónomas ni a los generales del Estado. En suma, un nuevo Estatuto de Autonomía que contribuirá a mejorar la vida de los ciudadanos de Castilla y León.

Hay que señalar, no obstante, que la importancia y regulación de la competencia de defensa de los consumidores no se altera, respecto de lo anteriormente existente, con la reforma estatutaria aprobada. El artículo 71 de la Reforma, referido a las «competencias de desarrollo normativo y de ejecución», continúa comprendiendo en su elenco, en concreto en su número cinco, «la defensa de los consumidores y usuarios», esta vez, a distinción de las anteriores, sin ningún otro aderezo lingüístico. Y lo hace, como hacía también el antiguo artículo 27 del Estatuto de Autonomía castellano y leonés y el posterior artículo 34 de ese mismo texto jurídico, estableciendo que el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado relativos a la defensa del consumidor corresponden a la Comunidad de Castilla y León «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca».

La recién aprobada Reforma del Estatuto de Autonomía castellano y leonés, como ocurría también anteriormente, resulta pues escrupulosamente respetuosa con la consideración de que la competencia autonómica sobre consumo tiene un carácter «residual», al comprender lo que no corresponda al Estado en virtud de otros títulos competenciales.

Es preciso, sin embargo, realizar una consideración de interés, respecto de la nueva regulación que de la competencia de protección de los consumidores y usuarios se hace en el nuevo texto estatutario aprobado en 2007. Efectivamente, del Título I, llamado «Derechos y principios rectores», título de nueva factura en el que se incluye un catálogo de los derechos y deberes de los castellanos y leoneses, forma también parte el artículo 16, titulado «Principios rectores de las políticas públicas» de Castilla y León, único precepto del Capítulo IV del Título I. En ese artículo 16 se establece que los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto, y que en el ejercicio de sus competencias esos poderes públicos deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de un elenco de objetivos, entre los cuales se encuentra (apartado número 16) la protección de los consumidores y usuarios, que incluye el derecho a la protección de la salud y la seguridad y los legítimos intereses económicos y sociales.

La previsión estatutaria que introduce el listado de una serie de objetivos cuya eficacia debe garantizar la actuación de los poderes públicos castellanos y leoneses en el ejercicio de sus competencias constituye una marcada novedad respecto de lo dispuesto en la letra de la anterior versión del Estatuto de Autonomía. Y supone, como señala el Preámbulo de la recién aprobada reforma, la idea de un Estatuto de Autonomía que se define no sólo como norma institucional básica, sino también como garante de los derechos y del bienestar de los ciudadanos.

Es preciso comentar que si bien la literalidad del primer párrafo de ese artículo 16 del nuevo Estatuto citado no resulta del todo clara, pues parece que diferencia lo que son los «principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León» de los «objetivos» cuya eficacia deben garantizar los poderes públicos castellano y leoneses en el ejercicio de sus competencias, lo cierto es que lo más razonable es pensar que ambas entidades se identifican, sin que ello sea un obstáculo a la existencia de otros principios rectores diferentes a los recogidos en ese precepto 16.

En tal sentido, por lo que a la competencia de protección de los consumidores y usuarios se refiere, el artículo 16.16 del nuevo Estatuto de Autonomía no habría hecho sino recoger expresamente en su contenido de auténtica «Constitución autonómica» lo que ya antes en el tiempo había venido a establecer la disposición adicional 1.^a de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, al decir que «(L)as disposiciones generales que se dicten al amparo de otras materias sustantivas distintas de la defensa de los consumidores, siempre que afecten a éstos, deberán respetar los derechos que se les reconoce en la presente Ley»: que la protección de los consumidores y usuarios goza del rango de «principio general del ordenamiento jurídico castellano y leonés», el cual ha de orientar la actuación de todos los poderes públicos de Castilla y León.

Finalmente, podemos comentar que también en el actual Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como ya vimos que ocurría en el anterior texto del mismo, además de la atribución expresa en los términos referidos de la competencia de protección de los consumidores y usuarios a nuestra Comunidad, aparecen recogidas muchas otras competencias atribuidas también a Castilla y León que guardan, en mayor o menor medida, relación con esa protección. En tal sentido, en el artículo 70, sobre *competencias exclusivas* de nuestra Comunidad, se mencionan materias tales como vivienda, transportes, industrias agroalimentarias, denominaciones de origen y otras protecciones de calidad relativas a productos de Castilla y León, fomento del desarrollo económico y la planificación económica, cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo, comercio interior, ferias y mercados interiores, bolsas de valores, industria, energías, turismo, casinos, juegos y apuestas, cooperativas, espectáculos, publicidad, etcétera.

En el nuevo artículo 71, referido a las *competencias de desarrollo normativo y ejecución*, el mismo en cuyo número 1, apartado 5.^o, aparece recogida la defensa de los consumidores y usuarios, aparecen otras materias también muy relacionadas con la mencionada, como, por ejemplo, las de ordenación farmacéutica, ordenación del crédito, banca y seguros, energías, prensa, radio y televisión, las cámaras de comercio e industria o las asociaciones.

Por último, en el artículo 76 del Estatuto, sobre *competencias de ejecución*, se recogen materias que están o pueden estar conectadas a la protección de los consumidores y usuarios, como las relativas a las pesas y medidas, a los productos farmacéuticos, a las propiedades industrial e intelectual, al transporte de mercancías y viajeros y a la defensa de la competencia.

3.2. LA LEY 11/1998, DE 5 DE DICIEMBRE, PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CASTILLA Y LEÓN

3.2.1. La Ley Autonómica 11/1998 y la Ley Estatal 26/1984, de 19 de julio

Con la Reforma del Estatuto de Castilla y León, que supuso el traslado de la competencia de la defensa del consumidor desde el ámbito de las *competencias de ejecución* a las *competencias de desarrollo normativo y ejecución*, se pusieron las bases para el dictado por el

Parlamento regional de una norma con rango de ley formal relativa a tal materia. Ello se materializó en la aprobación de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, publicada en el *BOCyL* núm. 236, de 10 de diciembre de 1998 (corrección de errores en el *BOCyL* de 16 de marzo de 1999) y en el *BOE* núm. 16, de 19 de enero de 1999, ley que aborda de manera global la protección de los consumidores en nuestra Comunidad Autónoma.

Esta globalidad ha de entenderse, como ya apuntamos, teniendo en cuenta que por ser la protección del consumidor pluridisciplinar, las posibilidades de actuación autonómicas son residuales, pudiendo versar únicamente sobre la parte de ésta que no corresponda al Estado central en virtud de otros títulos competenciales. La propia Ley 11/1998 así lo reconoce en su Exposición de Motivos. Si tenemos en cuenta esto dicho y, también, que la disposición final 2.^a de la Ley 11/1998 establece que «(E)n lo no previsto en la presente Ley y normas que la desarrollen será de aplicación la legislación del Estado en materia de defensa del consumidor y usuario», podemos señalar que el Derecho del Consumo castellano y leonés se encuentra «flanqueado verticalmente» por el Derecho del Consumo estatal: por arriba, en virtud del mandato dispuesto en la Constitución de 1978, y por abajo en razón a la propia decisión de la Ley 11/1998.

Desde un punto de vista formal, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, es un texto de amplitud moderada que consta de una Exposición de Motivos, siete capítulos integrados por cuarenta y un artículos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

En cuanto a su estructura interna y contenido, la Ley 11/1998 se asemeja a lo dispuesto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. No es un caso aislado, sin embargo, esta gran influencia. Si damos un breve repaso a la arquitectura y letra de las otras leyes autonómicas que se han aprobado en la materia de protección del consumidor y del usuario, observaremos que todas ellas muestran grandes analogías con la ley estatal referida ⁽³⁷⁾.

Ahora bien, en el caso de la Ley 11/1998 se percibe una clara evolución positiva en la técnica legislativa utilizada respecto a la que se usó con la Ley Estatal 26/1984, muy denostada por la doctrina por su escaso rigor sistemático, apresuramiento y exagerado tecnicismo jurídico ⁽³⁸⁾. Así, dado que la ley castellano y leonesa no deja de tener en cuenta que existen competencias adscritas al Estado central con carácter de exclusividad que caen directamente dentro del campo de la protección de los consumidores, esa ley, plenamente respetuosa con el mandato constitucional, no las ha recogido en su articulado ⁽³⁹⁾. Aquella adscripción es lo que ha determinado que el contenido de la Ley 11/1998 esté básicamente dedicado a la adopción de medidas concretas y efectivas de protección de los *derechos* de los consumidores, procediéndose, en consecuencia, tanto a la delimitación de la *noción de consumidor* que servirá

(37) Analogías que cada vez son menores si tenemos en cuenta las reformas a las que se ha visto sometida la Ley Estatal 26/1984; la última, y muy importante, por medio de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios (*BOE* del 30).

(38) Por todos, GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 101.

(39) Como son la regulación de las condiciones generales de la contratación, la enumeración de las cláusulas abusivas o el régimen de responsabilidad.

como pauta para determinar quiénes son los sujetos a los que se extiende la protección legal diseñada así como la definición del *papel de las diferentes Administraciones* implicadas en las tareas de protección de esos derechos. Por lo tanto, la Ley 11/1998 se ha preocupado hondamente de coordinarse con la legislación estatal sobre protección de los consumidores, lo que no es cuestión carente de importancia, y de mejorar en lo posible lo hecho por aquella ley estatal en los casos permitidos por la delimitación constitucional de la competencia de defensa de los consumidores entre Estado y CC. AA.

El articulado de la Ley 11/1998 reviste un indudable carácter «imperativo», el cual resulta perfectamente congruente con el objetivo perseguido de proteger las posiciones de los consumidores y usuarios, «parte débil» de la relación con empresarios y profesionales. Esa particularidad señalada, que deja pues a la autonomía de la voluntad un espacio existente sólo si se pretende mejorar la situación de los consumidores y usuarios inmersos en la relación jurídica aludida, y que es propia también de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio ⁽⁴⁰⁾, resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 11/1998, donde se dice que «(L)os derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios tienen carácter de irrenunciables».

3.2.2. Sucinta referencia al contenido de la Ley 11/1998

Muy sintéticamente, podemos exponer el contenido de los capítulos de la Ley 11/1998. Así, el capítulo I, que se destina a establecer el objeto y ámbito de aplicación, se completa con la definición de consumidor o usuario, entendiéndose como tal «toda persona física o jurídica a la que se ofertan bienes y servicios, o los adquiere, utiliza o disfruta, como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada». En sentido contrario, se priva de esta condición a quienes adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios dentro del ámbito de una actividad profesional o empresarial.

Como se puede observar, la noción de consumidor y usuario en la Ley 11/1998 es una noción muy casuística, que acoge la dualidad consumidor/usuario (haciendo pues referencia expresa tanto a quienes consumen o usan productos como a quienes utilizan bienes y servicios ⁽⁴¹⁾), que hace hincapié en su consideración como «destinatario final», que establece como elemento fundamental del concepto de consumidor (a distinción de lo que ha hecho la Ley estatal 26/1984, más imprecisa en este punto) que la adquisición de bienes y servicios

(40) Al respecto puede consultarse SÁNCHEZ CALERO, F.: *Instituciones de Derecho Mercantil*, McGraw-Hill, Madrid, 2004, pp. 69 y 70.

(41) La Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, en su artículo 2, utiliza únicamente la palabra «consumidor». En el preámbulo de dicha ley se justifica esa elección con las siguientes palabras: «nuestro ordenamiento jurídico, si bien se refiere a consumidores y usuarios, no define ambos conceptos ni les atribuye diferentes efectos jurídicos, razón por la cual se ha estimado innecesario mantener la dualidad». Alaba esta decisión GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, p. 155. Y también se da esa manera de hacer, por ejemplo, en el artículo 2 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, por la que se aprueba el Estatuto de los consumidores de Extremadura, algo que se justifica, según ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, pp. 72 y 73, en que esta ley extremeña se ha inspirado en la correspondiente ley madrileña.

para su uso o consumo privado se realice en relación con un empresario o profesional ⁽⁴²⁾ y, a distinción de otras leyes autonómicas, pero igual que la Ley 26/1984, que dice que pueden ser consumidores y usuarios tanto las personas físicas como las jurídicas ⁽⁴³⁾, no mencionando expresamente como detentadores de esa cualidad a las entidades asociativas sin personalidad jurídica ⁽⁴⁴⁾.

El capítulo II, el más extenso y, en cierto modo, el cuerpo central de la Ley, desarrolla los derechos de los consumidores y usuarios, dedicando específicas secciones a cada uno de ellos, o más concretamente, a las agrupaciones realizadas en relación a estas facultades, con el resultado de seis secciones ordenadas del modo siguiente: el derecho a la protección de la salud y a la seguridad, a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, a la información y a la educación en materia de consumo, a la representación, consulta y participación en los asuntos que les afecten y en la elaboración de las disposiciones generales y el derecho a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación o indemnización de daños y perjuicios.

Como es fácil observar, esos derechos reconocidos en el artículo 3 de la ley castellano y leonesa, que prácticamente coinciden con los enumerados en el artículo 2 de la Ley Estatal 26/1984, y, en consecuencia, también coincidentes casi al completo con los distintos derechos reconocidos a los consumidores y usuarios en las existentes leyes tuitivas de tales sujetos de las diferentes CC. AA. ⁽⁴⁵⁾, tienen su fundamento en el artículo 51 de la Constitución española, lo que confiere a éstos especial relevancia ⁽⁴⁶⁾.

(42) A tal respecto puede consultarse LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 67.

(43) Para VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52, con ese modo de hacer podrá darse el caso, por ejemplo, de que los contratos de gestión de carteras celebrados por personas jurídicas al margen de su tráfico empresarial sean considerados contratos de consumo. En su opinión, consumidor o usuario solamente debería ser considerada la persona física destinataria de bienes y servicios de consumo, lo que resultaría avalado, además, por la circunstancia de que las directivas comunitarias protectoras de los consumidores y usuarios excluyen de tal consideración a las personas jurídicas. Más matizadamente se manifiesta BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, 6.ª ed., Aranzadi-Thomson, Pamplona, 2005, p. 132, para quien el hecho de que una persona jurídica deba siempre considerarse como un operador económico no es contradictorio con su posible calificación como consumidor o usuario en una operación determinada, algo no reñido con la imposición a la persona jurídica en cuestión de obligaciones legales determinadas.

(44) Lo que sin embargo sí hacen, por ejemplo, la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón y la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

(45) Es cierto, sin embargo, que gran número de las leyes autonómicas referidas a la defensa de los consumidores y usuarios engloban también entre los derechos de éstos, a diferencia de la ley estatal y de la ley castellano y leonesa, el «derecho a la defensa del medio ambiente». Es el caso de las Leyes Autonómicas sobre Consumidores y Usuarios de Cataluña, Galicia, Murcia, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Madrid.

(46) En tal sentido, GUILLÉN CARAMÉS, J.: op. cit., p. 158. Hay que tener en cuenta, además, que en el artículo 153.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, redactado por el artículo 2.27 del Tratado de Ámsterdam, se establece que «(P)ara promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses». Observamos, pues, cómo el elenco derechos fundamentales de los consumidores y usuarios es prácticamente el mismo en las tres dimensiones de la normativa protectora de esos sujetos: Unión Europea, Estado central y Comunidades Autónomas.

Aun no usando expresamente los adjetivos «básico» o «esencial» para referirse a los derechos, la medida de la importancia que éstos tienen desde la óptica de la intervención de los poderes públicos en la protección de los consumidores y usuarios queda patente si tenemos en cuenta la concreta, y muy extensa, regulación que la Ley 11/1998 les dedica, así como lo dispuesto en su artículo 3.2 al que nos venimos refiriendo, en donde textualmente se dice que «(L)os derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios tienen carácter de irrenunciables». Se trata de una previsión específica, en el concreto ámbito del Derecho protector del consumidor en Castilla y León, de lo dispuesto con carácter general en el artículo 6.2 del Código Civil, pero que va más allá de éste, en razón de los importantes intereses considerados por la legislación defensora de los consumidores y usuarios ⁽⁴⁷⁾: los derechos concedidos por la norma al beneficiario se hacen irrenunciables a priori, teniendo libertad para ejercitarlos o no cuando concurren los requisitos legales para ello, e incluso renunciar a ellos entonces, pero no anticipadamente.

Finalmente, y ya vimos algo anteriormente, con respecto a los derechos de los consumidores y usuarios, la disposición adicional 1.^a de la Ley 11/1998 establece una importante previsión que supone una clara manifestación de la importancia que para la Comunidad castellano y leonesa tiene la protección del consumidor. Se dice en ella que «(L)as disposiciones generales que se dicten al amparo de otras materias sustantivas distintas de la defensa de los consumidores, siempre que afecten a éstos, deberán respetar los derechos que se les reconoce en la presente Ley». Por tanto, las leyes y otras normas generales castellano y leonesas, en su labor reguladora, verán limitada su capacidad de acción en el sentido expuesto por la norma transcrita, por lo que se puede afirmar con total rotundidad que la protección del consumidor o usuario y, en concreto, el haz legal de derechos reconocidos al mismo, goza del rango de «principio general del ordenamiento jurídico castellano y leonés».

El capítulo III, también de los más amplios aunque de menor entidad que el anterior, contempla el conjunto de infracciones de consumo que serán objeto de las correspondientes sanciones administrativas, previa instrucción del oportuno expediente. El capítulo IV tiene como contenido el procedimiento sancionador, que la Ley 11/1998 remite a su futura concreción reglamentaria, pero que necesariamente habrá de ajustarse a lo dispuesto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En su capítulo V se regula la Inspección de Consumo, uno de los principales instrumentos al servicio de las Administraciones públicas, dirigido a velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de consumidores. Se norman tanto las facultades de asesoramiento, investigación y control de los inspectores como sus deberes, así como el contenido y relevancia del «acta» de inspección levantada, en su caso, por los inspectores, los cuales son considerados como «agentes de la autoridad» a todos los efectos. El capítulo VI se refiere al conjunto de las obligaciones de los administrados que han de verificarse ante los servicios de inspección.

Por último, en el capítulo VII, titulado «Coordinación y colaboración en materia de consumo», de gran importancia, se establecen actuaciones a realizar por las Administraciones públicas de Castilla y León con la finalidad de lograr una intensa coordinación y cooperación en la ordenación de las relaciones entre los poderes públicos, tanto locales como autonómicos, de la propia Comunidad Autónoma, e incluso de ésta con el Gobierno del Estado y con otras CC. AA. Efectivamente, en su precepto número 39, la Ley 11/1998 impone a las Administraciones públicas de la Comunidad, en su actividad de defensa del consumidor, ordenar sus

(47) En tal sentido, ACEDO PENCO, A.: op. cit., p. 84.

relaciones con otros sujetos conforme a los principios de «coordinación» y «cooperación», dos principios absolutamente básicos y fundamentales para lograr una gestión eficaz de los asuntos de los administrados en un Estado, el español, organizado, según dispone la Constitución de 1978, en función de la existencia de Estado central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y, en consecuencia, descentralizado política y administrativamente ⁽⁴⁸⁾.

3.3. **NORMATIVA SECTORIAL CASTELLANO Y LEONESA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y USUARIO. ESPECÍFICA Y SUCINTA REFERENCIA A ALGUNAS DE SUS NORMAS**

3.3.1. **Normativa sectorial castellano y leonesa de consumo**

Ya antes de la promulgación de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León (e, incluso, antes de la misma asunción por nuestra Comunidad Autónoma de las «competencias de desarrollo normativo y de ejecución» en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios) se habían dictado diversas normas de consumo, o muy relacionadas con dicha materia. Pero con la entrada en vigor de la ley citada, en cuya disposición final 1.^a «(S)e autoriza a la Junta de Castilla y León a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley», se han puesto las bases para la progresiva elaboración de un sector jurídico que, si no se obvian las normas protectoras de los consumidores de procedencia estatal, resulta estructurado y completo en su objetivo de defender al consumidor y usuario en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ⁽⁴⁹⁾.

Existen además muchas otras disposiciones castellano y leonesas sobre temas que, directa o indirectamente, afectan a la protección del consumidor en cuestiones tales como seguridad industrial (Ley de Seguridad Industrial, instalaciones de gas, ascensores, etcétera), alimentos (transgénicos, agricultura ecológica, etcétera), comercio interior (Ley de Comercio, horarios comerciales, actividades de promoción de ventas, ventas especiales, etcétera), salud pública (derechos y deberes de las personas, laboratorios de salud alimentaria, autorizaciones sanitarias de actividades diversas, etcétera), precios, turismo (Ley de Turismo, agencias de viajes, inspección de turismo, etcétera). Y es que, efectivamente, como ya señalamos con anterioridad, además de la atribución expresa en el Estatuto de Autonomía castellano y leonés de la competencia de defensa del consumidor y usuario, en dicha norma jurídica aparecen otras muchas competencias atribuidas también a la Comunidad citada que guardan, en mayor o menor medida, relación con esa protección.

Tras lo expuesto, hagamos una breve referencia a algunas normas específicas ciertamente importantes en materia de protección del consumidor y usuario.

(48) Sobre el significado de los términos «coordinación» y «cooperación» en el marco de las relaciones interadministrativas del Estado español pueden consultarse, por ejemplo, las obras VV. AA.: *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo*, 2.^a ed., Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 57 y ss., y CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *Administración e investigación*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 41 y ss.

(49) Por obvias razones de espacio no podemos reproducir aquí todas esas normas sectoriales de consumo; nos remitimos por ello a PEÑAS MOYANO, B.: op. cit., pp. 85 y ss.

3.3.2. Arbitraje de consumo

En primer lugar, al Decreto 104/2002, de 22 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León y se regula su funcionamiento (*BOCyL* de 28 de agosto). El dictado de esta disposición ha respondido a la necesidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 11/1998, en el que se dispone que «(L)a Junta de Castilla y León, de conformidad con la legislación vigente, participará en el Sistema Arbitral de Consumo e impulsará su implantación en las Corporaciones Locales, como vía extrajudicial de resolución de conflictos que afecten a los consumidores y usuarios, garantizando en todo caso el acceso de todos los ciudadanos de Castilla y León al Sistema Arbitral de Consumo». Efectivamente, con el Decreto 104/2002 se ha dado creación a Colegios Arbitrales en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma, para de ese modo garantizar realmente el acceso de todos los ciudadanos de Castilla y León al Sistema Arbitral de Consumo. Además, la Ley 11/1998, en su artículo 20, referido a los servicios u oficinas públicas de información y protección al consumidor susceptibles de ser creados por las Administraciones públicas de Castilla y León, se ha preocupado de establecer entre las funciones de esos servicios u oficinas [artículo 20.4.b)] «(E)l defender los derechos de los consumidores facilitando y encauzando la resolución de conflictos mediante procedimientos voluntarios», con lo que el recurso a un sistema rápido y económico de solución de los conflictos en materia de consumo está entre las prioridades de la ley castellano-leonesa ⁽⁵⁰⁾.

3.3.3. Hojas de reclamaciones

En segundo lugar, al Decreto 109/2004, de 14 de octubre, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios (*BOCyL* de 20 de octubre). Se ha estimado que uno de los modos más eficaces para hacer efectivo el derecho de los consumidores y usuarios, reconocido en el artículo 3 de la Ley 11/1998, a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación o indemnización de daños y perjuicios, es la puesta a disposición del consumidor de hojas de reclamaciones, pues éstas constituyen un ágil instrumento para facilitar la remisión a la Administración de las denuncias por presuntas infracciones a los derechos legalmente reconocidos, y de aquellas reclamaciones que los consumidores deseen someter al arbitraje de consumo.

Esta disposición ha sustituido a una anterior debido fundamentalmente a los siguientes motivos: para acomodar el mecanismo de las hojas de reclamaciones a las nuevas fórmulas de venta que han proliferado en los últimos tiempos (caso de la venta de productos o servicios realizada fuera del establecimiento mercantil, venta a domicilio, venta a distancia, venta automática, etcétera), a la implantación progresiva de la sociedad de la información y, finalmente, para incluir, debido al aumento de consumidores y usuarios de habla no castellana en

(50) El problema, como destaca la doctrina científica, es que, reconociendo que el arbitraje de consumo es una buena fórmula para resolver de modo eficaz, rápido y económico los conflictos de consumo, no hay que olvidar que reviste carácter voluntario, y como en la actualidad no se dan para los empresarios los incentivos suficientes para que se sometan masivamente a dicho sistema, unido a que el Derecho procesal tradicional (aunque es cada vez más receptivo a estas cuestiones) no está en absoluto adaptado a la problemática particular de la protección de los consumidores y usuarios, todo ello hace dudar de la verdadera eficacia de las normas de protección de consumidores. Sobre la cuestión puede consultarse RUIZ MUÑOZ, M.: «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 7-8.

Castilla y León, la necesidad de que las hojas de reclamaciones estén redactadas en castellano e inglés.

3.3.4. Aspectos mercantiles de la Ley 10/2002, de Comercio de Castilla y León

La Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, como también ocurre con la Ley Estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, está integrada por normas tanto de carácter administrativo como mercantil ⁽⁵¹⁾. Y así, a pesar de que realmente una parte muy sustancial de su articulado regule el «comercio» desde la perspectiva de la relación con las Administraciones públicas (nos referimos a los títulos II y V, el primero regulador de los equipamientos comerciales y el segundo de la inspección y el régimen sancionador), lo cierto es que el contenido de los capítulos II (oferta comercial) y III (precios y garantías de los productos) del título I, y los títulos III (de las actividades de promoción de ventas) y IV (de las ventas especiales) pertenecen sin duda al Derecho mercantil, pues dichas normas regulan determinadas obligaciones y actuaciones de los operadores económicos en el tráfico económico y consecuentemente en el mercado ⁽⁵²⁾.

Es necesario tener en cuenta que muchos aspectos de las materias referidas como «mercantiles» de la Ley 16/2002, de Comercio de Castilla y León, y sus correspondientes preceptos reguladores, participan de la circunstancia de ser competencia exclusiva del Estado, por lo que no es de extrañar que la propia Exposición de Motivos de dicha ley autonómica señale que ésta se encuentra dentro «del riguroso respeto a la legislación estatal del comercio minorista». De ahí que a pesar de ser la Ley Autonómica 16/2002, como también dice su Exposición de Motivos, «un texto normativo integral», en muchos casos lo que haga es, o reproducir íntegramente la misma normativa contenida en la Ley Estatal del Comercio Minorista, o sencillamente remitirse a la disciplina que ésta fija al respecto de una determinada cuestión.

Así, el artículo 6 de nuestra Ley de Comercio obliga al oferente a respetar los términos de la oferta previamente realizada en cuanto a las características de la prestación, incluidos los requisitos legalmente establecidos al respecto; se prescribe pues el carácter vinculante de la oferta para quien la lleva a cabo. En coherencia con lo dicho, ese mismo precepto establece el deber para el oferente de proporcionar un adecuado derecho de información al consumidor, que evidentemente resulta de gran importancia para éste, pues le permitirá realizar el acto de consumo con pleno conocimiento de causa.

El artículo 7 de la ley se refiere al derecho de desistimiento del comprador, pero dicho precepto se remite a lo dispuesto por la ley estatal, en cuyo artículo 10 (artículo este de aplicación prioritaria) se dispone que cuando se reconozca previamente un derecho a la devolución de un producto, el comprador no tendrá obligación de indemnizar al vendedor por

(51) La propia Exposición de Motivos de la Ley estatal 7/1996 hace referencia expresa al carácter «mercantil» de la materia relativa a las nuevas modalidades de venta al público. No es casual este modo de proceder si tenemos en cuenta que el mismo artículo 51.3 de la Constitución de 1978 se refiere al «comercio interior», mientras que los dos apartados previos de ese precepto constitucional recogen el principio *pro consumatore*. Competencias diferentes, por tanto, la de «defensa del consumidor» y la de «comercio interior», pero competencias también íntimamente vinculadas entre sí, desde el momento en que ese artículo 51.3 establece que la ley regulará el comercio interior «(E)n el marco de lo dispuesto en los dos apartados anteriores».

(52) Según entiende el Derecho mercantil, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: op. cit., pp. 25 y ss.

el desgaste o deterioro sufrido por el producto debido exclusivamente a su prueba para tomar una decisión sobre su adquisición definitiva, y donde se establece también que en el caso de no haber dispuesto plazo para desistir éste será de siete días. La norma autonómica castellano y leonesa añade, respecto a lo que dispone la ley estatal, que la devolución se deberá ajustar a la información previamente proporcionada al respecto por el vendedor, para quien esa información sobre el desistimiento resulta, pues, un deber jurídico. En todo caso, la doctrina científica señala que el derecho de desistimiento tiene escasa aplicación en el ámbito del comercio minorista ⁽⁵³⁾.

En materia de precios, tanto el artículo 10 de la Ley de Comercio castellano y leonesa como el artículo 13 de la ley estatal del comercio minorista (artículo de aplicación prioritaria) parten del principio de la libertad de los titulares de establecimientos y actividades comerciales para fijar los precios de los bienes que oferten o suministren, salvo que una normativa específica establezca limitaciones al respecto ⁽⁵⁴⁾. En tal sentido, la misma Ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista, en su artículo 14 (artículo de aplicación prioritaria), establece la prohibición de venta a pérdida, a salvo de los supuestos expresamente previstos en ese precepto, y, sobre la base de su influencia, también el artículo 12 de la Ley de Comercio castellano y leonesa.

El artículo 10 de la Ley de Comercio de Castilla y León exige que el precio sea conocido de antemano por el consumidor para que éste pueda prestar adecuadamente su consentimiento, por lo que obliga a que el precio se muestre a los consumidores de forma clara, visible y legible, junto al producto ofertado, y a que se facilite el bien al precio ofertado. Y, también, ese artículo 10 obliga a que el empresario dé publicidad a las formas de pago admitidas.

Por lo que hace a las garantías de los bienes y productos, el artículo 11 de la Ley de Comercio de Castilla y León establece, primeramente, que los titulares de establecimientos y actividades comerciales responderán con carácter general de la «calidad» de los bienes y productos dispuestos para la venta de acuerdo con lo previsto en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, el Código Civil, el Código de Comercio y demás normativa aplicable a las transacciones comerciales. Con posterioridad, ese artículo 11 se refiere expresamente a la «garantía» que han de prestar esos titulares de establecimientos y actividades comerciales, remitiéndose a lo expresamente establecido al respecto en la Ley 11/1998, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León y a sus normas de desarrollo y, en su defecto, a la normativa estatal de defensa del consumidor.

Normas mercantiles verdaderamente importantes de la Ley 16/2002, de Comercio de Castilla y León, son también las relativas a las actividades comerciales de promoción de ventas y a las ventas especiales, constituyendo además una parte muy sustancial de esa ley, con casi una veintena de artículos dedicados a la cuestión. Tradicionalmente entregadas al principio de la libertad contractual, esas nuevas modalidades de venta han supuesto en no pocas ocasiones la realización de numerosos abusos en perjuicio de los compradores, por lo que, como ya hizo la Ley estatal 7/1996 con dicha materia, en orden a corregir esas situacio-

(53) Así, PARRA LUCÁN, M.A.: «Oferta comercial», *Comentarios a las Leyes de Ordenación del Comercio Minorista*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 173; si bien con respecto al artículo 10 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, para quien la aplicabilidad del derecho de desistimiento en el ámbito del comercio minorista se reduce, en la práctica, al comercio de las poblaciones pequeñas o en el marco de unas relaciones previas.

(54) También lo dice así el artículo 17.1 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

nes abusivas para los adquirentes, la Ley autonómica introduce para todas esas ventas normas imperativas y una eficaz intervención de las Administraciones públicas.

De modo idéntico a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, y a otras leyes autonómicas reguladoras del comercio, la ley castellano y leonesa ha optado por la técnica de distinguir entre actividades de promoción de ventas, por un lado, y ventas especiales, por otro. No lo han hecho así todas las leyes autonómicas, pues varias de ellas han optado por agrupar todos los supuestos bajo un título único, lo que resulta bastante lógico si consideramos, primero, que las actividades de promoción de ventas son en realidad sencillamente modalidades de ventas y, segundo, que la utilización de una u otra técnica (separación o agrupación) no tiene en principio ninguna consecuencia, pues lo relevante es identificar el tipo de actividad de que se trate para así determinar cuál es la normativa aplicable ⁽⁵⁵⁾.

Por lo que se refiere a las actividades comerciales de promoción de ventas, son operaciones en las que la intención del comerciante que las practica es la de incrementar su volumen de ventas ⁽⁵⁶⁾. Así, caracterizadas por la reducción para el empresario del margen comercial habitual u ordinario, suponen en consecuencia ventajas para los posibles compradores en relación con los casos normales de venta ⁽⁵⁷⁾, ventajas que serán limitadas en el tiempo y que pueden concretarse de diversos modos, correspondientes a cada uno de los supuestos regulados: las ventas en rebajas, las de saldos, las ventas en liquidación, las ventas con obsequio, las ventas en oferta y la oferta directa de fabricante o mayorista.

La Ley de Comercio castellano y leonesa deja de lado el criterio «nominalista» (artículo 29.3), al no importarle la denominación que se otorgue a la actividad promocional, pues si concurren en ella las características y particularidades que la definen legalmente se aplicará la regulación específica. En todo caso, y también en relación a la cuestión de las denominaciones de las actividades de promoción de ventas, lo dispuesto en el artículo 18.2 de la ley estatal consideramos que también resulta aplicable, pues aun siendo uno de los artículos calificados como supletorios en su disposición final única, establece un deber distinto y perfectamente compatible con lo previsto en el artículo 29.3 de la ley castellano y leonesa. Por ello, podemos decir que a la Ley de Comercio de Castilla y León no le importa la denominación utilizada para la venta a los efectos de la determinación del régimen jurídico aplicable, pero si se utilizara una de las seis denominaciones previstas en dicha ley, entonces esa denominación sólo podrá emplearse para anunciar la venta que se ajuste a la regulación respectivamente establecida en la ley (así, artículo 18.2 de la Ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista).

La disciplina concreta de cada uno de los supuestos de promoción de ventas se encuentra precedida por un conjunto de disposiciones generales en las que se contienen diversos requisitos comunes. A ellos se refieren el artículo 30 de la ley autonómica y, más ampliamente, el artículo 11 del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley de

(55) En tal sentido, prefiere la técnica agrupadora MARÍN LÓPEZ, J.J.: «Comentario al artículo 36», *Ordenación del Comercio Minorista. Comentarios a la Ley 7/1996 y a la Ley Orgánica 2/1996, ambas de fecha 15 de enero*, Praxis, Barcelona, 1996, pp. 267 y ss.

(56) Así, MARÍN LÓPEZ, J.J.: op. cit., p. 268.

(57) Así, GORBS I TURBANY, R.: «Comentario al artículo 18», *Ordenación del Comercio Minorista. Comentarios a la Ley 7/1996 y a la Ley Orgánica 2/1996, ambas de fecha 15 de enero*, Praxis, Barcelona, 1996, p. 184.

Comercio en algunos de sus aspectos, precepto reglamentario éste que no se preocupa únicamente de establecer previsiones más detalladas en relación a los requisitos mínimos en cuestión, sino también de ordenar su naturaleza en diversos apartados (información, características de los productos, condiciones de venta y precio), lo que trae consigo una mejor sistematización de la normativa y permite en consecuencia un mejor conocimiento a los operadores de las obligaciones que se les imponen.

Por lo que se refiere a las ventas especiales, la Ley de Comercio de Castilla y León regula, artículos 38 y siguientes, una serie de supuestos de venta que, como hace también la ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista, califica de especiales en atención a que se realizan bajo formas o técnicas de comercialización distintas a las utilizadas en el tráfico comercial habitual⁽⁵⁸⁾. Son las ventas realizadas a distancia, las ventas ambulantes o no sedentarias, las ventas automáticas, las ventas en pública subasta y, añadiendo la ley autonómica castellano y leonesa un supuesto a mayores respecto de lo que hace la ley estatal, que no lo considera, las ventas domiciliarias. Si tenemos en cuenta que el artículo 36 de la Ley Estatal 7/1996, en el que se determinan las ventas especiales, es de aplicación supletoria, en defecto de específica legislación autonómica, esa inclusión a mayores de la venta domiciliaria en la Ley de Comercio de Castilla y León resulta perfectamente posible. No obstante, es preciso recordar que son muchos (aunque no todos) los preceptos de la ley estatal dedicados a las ventas especiales que han de ser respetados escrupulosamente por las CC. AA., por derivar de competencias exclusivas del Estado.

La Ley de Comercio de Castilla y León, como tampoco hace la Ley estatal 7/1996, y a diferencia de lo que ambas hacen con las actividades comerciales de promoción de ventas, no se ha preocupado de establecer un régimen general para todos los supuestos de ventas especiales, entrando directamente a disciplinar cada uno de los supuestos de venta. Simplemente ha fijado la necesidad de previa autorización para ellas, obtenida a través del correspondiente procedimiento, cuestiones ambas que han sido afrontadas ya con detalle por el Decreto 82/2006, de desarrollo, en sus artículos 18 y siguientes. Entendemos que la inexistencia de un régimen general para esos supuestos de ventas especiales se justifica por la gran heterogeneidad de supuestos que comprenden.

4. BIBLIOGRAFÍA

Sobre el marco competencial en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, puede verse, con carácter general, CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «La formación de la Comunidad Autónoma, problemas en la iniciativa autonómica y la elaboración del Estatuto», y, de modo especial: ECHEBARRÍA SÁENZ, J.A.: «Consumo y comercio interior», ambos en *Derecho Público de Castilla y León* (coord. J. García Roca), INAP-Junta de Castilla y León-Universidad de Valladolid, 1999, pp. 23-37 y 523-550, respectivamente. Se han manejado también los artículos de BIGLINO CAMPOS, P.: «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», en *Revista Jurídica de Castilla y León, Junta de Castilla y León, Valladolid, La reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2003, y REYES LÓPEZ, M.J.: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

Entre la literatura jurídica específicamente dedicada al estudio del régimen jurídico del comercio minorista, con una perspectiva general, pueden consultarse las siguientes obras colectivas: *Ordenación del*

(58) En tal sentido, ALONSO SÁNCHEZ, B.: «Venta automática», *Comentarios a las Leyes de Ordenación del Comercio Minorista*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 746, y MARÍN LÓPEZ, J.J.: op. cit., p. 268.

Comercio Minorista. Comentarios a la Ley 7/1996 y a la Ley Orgánica 2/1996, ambas de fecha 15 de enero (coord. Arimany-Manubens), Praxis, Barcelona, 1996; *Nueva ordenación del comercio minorista en España*, Cámara de Comercio e Industria, Madrid, 1996; *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley Orgánica complementaria* (dir. J.L. Piñar Mañas y E. Beltrán Sánchez), Civitas, Madrid, 1997; *Comentarios a las Leyes de ordenación del comercio minorista* (coords. R. Bercovitz y J. Leguina), Tecnos, Madrid, 1997; *Régimen jurídico General del Comercio minorista*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, y *La regulación del comercio minorista en las Comunidades Autónomas de España*, Idelco-Marcial Pons, Madrid, 2001.

Quizá sea útil también la referencia a trabajos que estudian monográficamente algunas de las cuestiones abordadas en el texto. Así, en materia de ordenación de los establecimientos comerciales: CASES PALLARÉS, L. y PONS CÁNOVAS, F.: *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Marcial Pons, Madrid, 1998; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998 y OTONÍN BARRERA, F.: *La ordenación de los establecimientos comerciales. Especial referencia a las licencias comerciales*, La Ley, Madrid, 2005. Como obra colectiva, destaca: *Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación* (coord. J. Tornos Más), Tecnos-Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000. Sobre los horarios comerciales, VILLAREJO GALENDE, H.: *Régimen jurídico de los horarios comerciales*, Comares, Granada, 1999, y PORFIRIO CARPIO, L.J.: «Treinta años de legislación estatal sobre horarios comerciales en España» (1974-2004)», *Diario La Ley*, núm. 6222, 1 de abril de 2005.

En materia del Derecho del Consumo, para una perspectiva de conjunto, el lector encontrará un exhaustivo tratamiento y abundantes referencias en: GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992; MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C.: Prólogo a la primera edición de la *Legislación Básica de Consumo*, Tecnos, Madrid, 1992; RUIZ MUÑOZ, M.: «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», en la obra *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGraw-Hill, Madrid, 1999; BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, 6.ª ed., Aranzadi-Thomson, Pamplona, 2002; LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003; SÁNCHEZ CALERO, F.: *Instituciones de Derecho Mercantil*, McGraw-Hill, Madrid, 2004, y VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Más especialmente, en el ámbito autonómico, es oportuna la remisión a: GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000; ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, y PEÑAS MOYANO, B.: «El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 9, 2006.