

## LEGITIMIDAD DE LA LEY DE ORDENACION DEL COMERCIO MINORISTA

# REFLEXIONES PARA UN DEBATE SOBRE EL MODELO DE DISTRIBUCION COMERCIAL ESPAÑOL

■ ANGEL ALLUE



El Pleno del Congreso de los Diputados en la penúltima Sesión de una corta e intensa Legislatura aprobó por absoluta unanimidad de todos los Diputados la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y su Complementaria de carácter Orgánico. Es seguramente uno de los casos más notables en la reciente historia parlamentaria en que un Proyecto de Ley de estas características encuentra en la votación final un acuerdo de voluntades tan amplio como el que ha permitido promulgar esta norma.

Para el estudiado del derecho, para el profesional del sector e incluso para el consumidor o el simple profano

medianamente informado, resulta curioso y cuando menos chocante que desde el 21 de diciembre de 1995, en que se aprobó por 321 votos a favor y una abstención el conjunto de la Ley, toda una pléyade de creadores de opinión, expertos en ingeniería social y otros sesudos analistas hayan realizado minuciosas disecciones de su articulado, con la finalidad no ya de encontrar los elementos de utilidad y equilibrio para el sistema de distribución comercial, sino el conjunto de males sin mezcla de bien alguno que permitan por vía de la crítica desmesurada su inviabilidad como instrumento legítimo de ordenación de conductas.

Parece conveniente, por tanto, desde estas páginas, hacer una defensa de la Ley que sería ridícula a la vista del consenso que ésta alcanzó entre los representantes de la soberanía popular si no fuera porque a menudo pesan más las opiniones mediáticas que los mecanismos de la formación de la voluntad con que está dotado nuestro sistema político.

### APUESTA POR LA LIBRE Y LEAL COMPETENCIA

Si repasamos los diarios de sesiones del Congreso y Senado, en Pleno y Comisión, en donde queda reflejada la



voluntad de los legisladores (trabajo que debería realizar con más asiduidad la denominada "doctrina científica") vemos una casi unanimidad en considerar el texto como un instrumento para establecer un marco de reglas de juego claro para todos, con unos mecanismos de lealtad comercial entre fabricantes, distribuidores grandes y pequeños, y los propios consumidores, como destinatarios finales de un sistema que ofrezca calidad y variedad de productos a precios competitivos en un marco urbano que respete la identidad cultural de las ciudades. (Ver intervenciones Sres. Diputados Chiquillo Barver, Rahola i Martínez, Mardones Sevilla, Homs y Ferret, Frutos Gras, Aguirre Rodríguez y Martín Mesa, Diario de Sesiones del Congreso 21 de diciembre de 1995).

Todas las intervenciones y consiguiente fijación de posición, tienen un hilo conductor que las enlaza: la Ley de Comercio va a favorecer el ordenamiento interno de la distribución comercial minorista, encauzando actividades comerciales sobre las que había un vacío legal, generador de inseguridad jurídica para el consumidor. Por tanto, es en ese marco de acuerdo final de extraordinaria incidencia social y política que repercute

directamente en 2,1 millones de personas que trabajan en el sector y en el 100% de los ciudadanos como consumidores (ver Intervención del Sr. Ministro de Comercio y Turismo, Sesión Pleno del Congreso de 21 de diciembre de 1995), en el que todos los Grupos Parlamentarios asumieron en un esfuerzo conjunto aprobar un texto que no siendo el ideal para todos es razonable para hoy y para los próximos años.

### EL CONTENIDO DE LA LEY Y LAS LAGUNAS PREEXISTENTES

Una de las acusaciones contra esta Ley que más resonancia ha tenido ha sido la de considerar su carácter intervencionista que frena el crecimiento del mercado e impide la modernización del sector. ¿Por qué se hace a menudo de esa afirmación el caballo de batalla para la crítica a su contenido? De la lectura de su articulado no encontramos nada que en términos globales pueda ser considerado restrictivo a la libre y leal competencia (los términos libertad y lealtad en este asunto deben estar relacionados, no basta sólo con el primero), ni contrario a la mejora de los mecanismos económicos para que los fabricantes del sector tengan certidum-

bre financiera en sus transacciones y suministros (mecanismo de la Ley respecto al pago a proveedores) ni para que los consumidores no vean mejorados sus ratios de protección frente a nuevas y "agresivas" formas de venta.

### COMERCIO Y TERRITORIO

Puede ser que no guste a otros el mecanismo jurídico que trata de preservar el equilibrio entre el comercio tradicional de proximidad, intensivo en mano de obra y que integra las ciudades, sus centros urbanos y culturales generando tejido social, y la gran distribución ubicada en el extrarradio. El problema del urbanismo comercial es viejo en Europa y ha sido abordado por los países centrales de la Unión Europea desde hace más de veinte años.

Con la Ley Royer de diciembre de 1973 en Francia, la legislación belga de 1975 o las legislaciones de Alemania, Italia o del Reino Unido, no parece que la regulación que contempla nuestra Ley sea algo extemporáneo ni inadecuado respecto a nuestros socios comunitarios. Parece lógico que las autoridades comerciales puedan evaluar el impacto comercial que tiene la implantación de un gran establecimiento.

No repugna al orden jurídico que se efectúe un estudio de impacto sobre la zona en que se desea ubicar un establecimiento de estas características, su efecto sobre la estructura comercial existente, la mejora para la libre competencia y para el pequeño comercio.

Todo ello con los necesarios Dictámenes del Tribunal de Defensa de la Competencia y la opinión fundada de todos los implicados del sector.

No parece sostenible, por tanto, una descalificación como la que muchas veces se realiza sobre el Artículo 6 de la Ley cuando la ausencia de normas específicas sobre urbanismo comercial en nuestro país ha generado un crecimiento muchas veces errático de las grandes implantaciones, con efectos no deseables sobre el entorno urbano, los accesos a las ciudades, el tráfico de vehículos y los costes adicionales para los municipios en cuanto a

servicios de un nuevo tipo de urbanismo, que por ser comercial tiene que establecerse dentro de un marco razonable que contemple lo que es complementario y antitético dentro de un sistema como el español, en el que mediano y pequeño comercio de proximidad ocupa un papel esencial.

### EL CONSUMIDOR-CIUDADANO

No es posible extenderse en estas notas sobre todos los componentes positivos que tiene la Ley para el consumidor al regular la prohibición de limitar la cantidad de artículos que pueden ser adquiridos por cada comprador (lo que supone un instrumento indirecto muy útil para luchar contra la venta a pérdida), al establecer un sistema de garantía y servicio postventa, al regular en todo un Título las actividades de promoción de ventas, prohibiendo la que se realiza en pirámide, y estableciendo el deber de información adecuado en la venta en saldos.

A lo dicho, añadir los elementos garantistas de las denominadas ventas especiales del Título Tercero, entre las que las ventas a distancia y las ventas automáticas han experimentado un notable incremento en los últimos años encubriendo en algunos casos verdaderos fraudes para el consumidor.

### EL PROBLEMA DE LOS HORARIOS

El problema de los horarios comerciales ha sido razonablemente bien resuelto por la Ley. Sobre el principio de la libertad (Art. 2 de la Ley Orgánica Complementaria) se mantiene la filosofía de limitación mediante el sistema de mínimos que se estableció en el Real Decreto Ley 22/1993 hasta el 1 de enero del año 2001, en el que el Gobierno de la nación, conjuntamente con el de cada una de las Comunidades Autónomas decidan la aplicación del contenido de dicho Artículo.

Este período transitorio está en la práctica íntimamente ligado con la puesta en marcha del Plan Marco de Modernización aprobado por el Gobierno y la Conferencia Sectorial de



Comercio Interior en mayo de 1995, recogiendo el mandato parlamentario de abril del mismo año.

A este respecto, es previsible que los efectos del Plan, unido a las políticas de mejora del entorno de carácter horizontal, permitan vislumbrar un futuro mejor para el sector en los próximos cinco años. (Ver informe sobre las consecuencias socioeconómicas de la aplicación del Real Decreto Ley 22/1993 de 29 de diciembre, remitido al Parlamento por el Ministerio de Comercio y Turismo. Ver: Impacto macroeconómico de la apertura de los domingos. Gilbert Cette y otros. Revista Trabajo y Empleo, abril 1992, Ministerio francés del Trabajo).

### LOS PROGRAMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los principales partidos del arco parlamentario (con la excepción de Izquierda Unida) han incluido en sus programas para las elecciones generales de marzo de 1996 un Capítulo dedicado al comercio interior. En ellos se hace especial hincapié en la defensa del denominado comercio tradicional y en la búsqueda de equilibrios con la gran distribución.

Pero, sobre todo, se establecen compromisos -con lógicas diferencias- respecto a la puesta en marcha de políticas de carácter horizontal, fiscales, de formación, de Seguridad Social, modernización tecnológica y logística dirigidas al pequeño comercio.

En consecuencia, parece que el largo trámite de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista ha tenido un efecto adicional en quienes son los decisores públicos.

Hay una voluntad de puesta en marcha de políticas que integren al sector, no sólo desde el punto de vista de crecimiento desmesurado sino respetando su propia idiosincrasia vinculada al entorno urbano y a políticas específicas de carácter fiscal, cobertura social, diálogo e integración.

Por todo ello y a la vista de lo analizado, resulta evidente que la Ley de Comercio es ya una realidad operativa a corto y medio plazo, sin duda perfectible pero, en ningún caso, por respeto a nuestro cuadro institucional, objeto de cuestionamiento sobre su legitimidad, fruto de la hegemonía social que la ha promulgado. □

**ANGEL ALLUE**  
Subdirector General de Comercio Interior  
Ministerio de Comercio y Turismo