

Capítulo 13

LEGISLACIÓN ESTATAL

13.1. Introducción

El año 2008 se ha caracterizado por la escasez de cambios normativos con incidencia en la distribución comercial. Las novedades más importantes a destacar han sido la aprobación de los textos refundidos de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos y de la Ley del Suelo, a través del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, y del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, respectivamente. Asimismo resultan interesantes algunos desarrollos reglamentarios, como el de Defensa de la Competencia o los de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, la Ley de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas, y determinados reales decretos como el Real Decreto 103/2008, de 1 de febrero, que modifica el Real Decreto 225/2006, que regula determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el registro de ventas a distancia.

A las novedades destacadas se suman otras en sectores como la reglamentación técnico-sanitaria, de consumo o protección del medio ambiente.

13.2. Aprobación del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, a través del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero

La aprobación de este Texto Refundido obedece a la disposición final séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. Mediante el mismo, se busca regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental, pero limitado a los proyectos, sin incluir la evaluación de planes y programas.

La finalidad de la evaluación de impacto ambiental de proyectos es introducir la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, con objeto de evitar las agresiones contra la naturaleza, permitiendo elegir entre las diferentes alternativas posibles la que salvaguarde en mayor medida los intereses generales desde una perspectiva global, teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

La norma establece el régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y la garantía de la integración de los aspectos ambientales en los mismos, mediante la incorporación de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano competente.

También recoge las actuaciones que comprende la evaluación de impacto ambiental, entre las que se pueden mencionar las siguientes: acto de iniciación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, estudio de impacto ambiental, trámite de información pública y de consulta a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, caducidad en el trámite y emisión de la declaración de impacto ambiental.

Entre las actividades sujetas a la obligación de realizar la evaluación de impacto ambiental contenidas en los anexos I y II del Texto Refundido se incluyen «proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos».

13.3. Aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo, mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio

Con la aprobación de este texto refundido, se ▷

da cumplimiento a lo establecido en la disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, que delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta labor se acomete teniendo dos objetivos, por una parte aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y por otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza procedentes del texto refundido de 1992, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas, con el fin de evitar la dispersión normativa y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en la materia.

La nueva regulación busca garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

Con este fin, regula, en primer lugar, los derechos y deberes de los sujetos afectados, definiendo tres estatutos subjetivos básicos, el de la ciudadanía en general, el régimen de la iniciativa privada, y el estatuto de la propiedad del suelo.

En segundo término, se recogen los deberes básicos de las Administraciones Públicas, asegurando en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística unos estándares mínimos de transparencia, participación ciudadana evaluación y seguimiento de los efectos de los planes sobre la economía y el medio ambiente.

En tercer lugar, se abordan los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. La Ley regula a continuación las instituciones de garantía de la integridad patrimonial de la

propiedad: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial, e introduce como novedad el derecho a la retasación cuando la modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados para ejecutar una actuación urbanizadora.

En quinto término, la Ley recoge diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria, regulando asimismo el derecho de superficie de forma que se supera la deficiente situación normativa actual.

Por último, se agrupan, bajo la denominación de «régimen jurídico» diversos preceptos provenientes de la regulación del 92, relativos a actuaciones con el Ministerio Fiscal a consecuencia de infracciones urbanísticas o contra la ordenación del territorio, posibles acciones y recursos pertinentes o normas relativas al Registro de la Propiedad, entre otros.

13.4. RD 103/2008, de 1 de febrero, modifica el RD 225/2006, que regula determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el Registro de ventas a distancia

Mediante el Real Decreto 103/2008, se modifica el artículo 10 del Real Decreto 225/2006 en lo relativo al establecimiento de los puntos de conexión para la determinación de la Comunidad Autónoma competente para iniciar un procedimiento sancionador.

Esta modificación se deriva tanto de un requerimiento de incompetencia formulado por la Generalidad de Cataluña, cuya consecuencia fue la decisión del Gobierno de proceder a una nueva redacción del artículo 10, como de la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que incorporó a su articulado la práctica totalidad del régimen de ventas a distancia. Teniendo en cuenta estos antecedentes, y que el Estado es el competente para determinar los puntos de conexión en materia de ▷

procedimiento sancionador para el caso de infracciones supra-autonómicas, se establece el domicilio social de la empresa infractora como único criterio para determinar el punto de conexión en el caso de las infracciones reguladas en el artículo 65.1.a) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, consistentes en el ejercicio de una actividad comercial sin previa autorización en el caso de que fuera preceptiva, o sin estar inscrito en el correspondiente Registro especial, o no realizar las comunicaciones o notificaciones preceptivas a la administración comercial.

13.5. Aprobación del Reglamento de Defensa de la Competencia, mediante el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, cuyo objeto es la garantía de la existencia de una competencia suficiente y la protección de la misma frente a todo ataque contrario al interés público, habilitó al Gobierno para dictar, en un plazo de seis meses, las disposiciones reglamentarias que desarrollaran la misma en cuanto a los procedimientos, el tratamiento de las conductas de menor importancia y el sistema de clemencia o exención y reducción de multa a empresas que colaborasen en la lucha contra los cárteles.

El nuevo Reglamento de Defensa de la Competencia aborda cuestiones fundamentales de desarrollo de la Ley 15/2007, como son aspectos relacionados con las conductas de menor importancia, las concentraciones económicas, las ayudas públicas, la promoción de la competencia y los procedimientos en materia de defensa de la competencia.

Así, se determinan los criterios para la delimitación de las conductas de menor importancia; en cuanto a las concentraciones económicas se desarrolla lo previsto en la ley en relación con el cálculo de la cuota de mercado y del volumen de negocios y la valoración de las eficiencias económicas derivadas de una operación de concentra-

ción; se establecen los mecanismos de información y comunicación en materia de ayudas públicas conforme a la normativa comunitaria y se desarrolla la función de promoción de la competencia asignada a la Comisión.

Por último, se desarrollan los procedimientos regulados en la Ley, de forma que se establece una serie de disposiciones comunes a todos ellos, y se desarrollan los diferentes procedimientos: sancionador, procedimiento de control de concentraciones económicas, procedimiento arbitral y procedimiento de aprobación de Comunicaciones por la Comisión Nacional de la Competencia.

13.6. RD 2063/2008 de 12 de diciembre, desarrolla la Ley 10/2007, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas en lo relativo al ISBN

Este Real Decreto, pues, desarrolla las previsiones de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas, trasladando a nuestro ordenamiento jurídico la normativa internacional relativa al *International Standard Book Number* o ISBN.

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

- RD 36/2008, de 18 de enero, modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el RD 1334/1999, en lo que respecta al etiquetado de determinados alimentos que contienen altramuzes y moluscos.
- RD 229/2008, de 15 de febrero, regula las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria de comercialización de huevos.
- RD 867/2008 de 23 de mayo, aprueba la reglamentación técnico-sanitaria específica de los preparados para lactantes y de los preparados de continuación. ▷

- RD 868/2008, de 23 de mayo, modifica el RD 1430/1997, que aprueba la reglamentación técnico sanitaria específica de los productos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso.

- RD 1079/2008, de 27 junio, regula el marcado de los jamones y paletas y los períodos de elaboración para la utilización de determinadas menciones en el etiquetado.

- RD 1245/2008, de 18 de julio, modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios, aprobado por RD 1334/1999.

- RD 1472/2008, de 5 de septiembre, modifica el RD 1054/2003, que aprueba la norma de calidad para determinados tipos de leche conservada parcial o totalmente deshidratada destinados a la alimentación humana.

- RD 1801/2008, de 3 de noviembre, establece normas relativas a las cantidades nominales para productos envasados y al control de su contenido efectivo.

- RD 1802/2008, de 3 de noviembre, modifica el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas aprobado por RD 363/1995.

13.8. Transposición de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales

Como se ha mencionado en el capítulo dedicado a la normativa europea, la correcta transposición de la Directiva 2005/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas con los consumidores en el mercado interior, obliga a modificar una serie de normas estatales. Las líneas generales que seguirán las citadas reformas se resumen a continuación a modo de avance.

Modificación de la Ley de Competencia Desleal

Las modificaciones a realizar en esta Ley apun-

tan en el sentido de introducir de manera específica al consumidor y usuario en la regulación sobre competencia desleal.

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

La noción *consumidor medio* se introduce conforme a la jurisprudencia del TJCE que lo define como el consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, dejándose a la casuística lo que en cada caso concreto se pueda entender como tal. La Ley dota de especial protección al consumidor medio que forma parte de un grupo social vulnerable, cuando la práctica comercial va dirigida al mismo, valorándose si ésta es desleal o no conforme a su perspectiva.

Otro aspecto importante de la Ley es que se engloban en dos grupos las prácticas comerciales: las que afectan a todos los agentes que intervienen en el mercado y las que específicamente afectan a los consumidores y usuarios. En concreto, en este último grupo se diferencian las prácticas comerciales engañosas de las agresivas, enumerándose, sin carácter taxativo, una serie de prácticas que en todo caso se reputan desleales.

– Actos y omisiones de engaño: Se consideran actos de engaño y por ende desleales, aquellos que induzcan a error a los destinatarios siendo susceptible de alterar su comportamiento económico y siempre que dichos actos incidan sobre alguno de los aspectos que la Ley enumera respecto del bien o servicio.

Además la Ley se hace eco de la creciente importancia que desde las instituciones europeas se está dando a los códigos de conducta de empresarios y profesionales, de tal modo que se reputará desleal aquel comportamiento del empresario ▷

que contravenga obligaciones asumidas en sus códigos, siempre que, en dicha práctica comercial indique que está vinculado al mencionado código.

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

En este sentido, la norma de transposición dejará un amplio margen a la casuística por la propia naturaleza de los actos.

– Prácticas agresivas: mediante las mismas se ejerce una influencia indebida que implica una presión sobre el destinatario y por la que verá alterada su libertad de elección.

De forma novedosa se incluye un capítulo sobre publicidad ilícita derivada de la consideración de la publicidad como acto de competencia realizado en el mercado con fines concurrenciales. La regulación sobre publicidad ilícita pasa a ser considerada como un acto de engaño.

Otro tema relevante en materia procesal es el de las acciones derivadas de la competencia desleal. En primer lugar por la extensión de las acciones en materia de competencia desleal a la publicidad ilícita y, en segundo lugar, por la legitimación activa, para lo que no será necesario, en el caso de la publicidad ilícita, tener un interés económico directo, basta con resultar afectado.

Respecto a la carga de la prueba, se sigue la previsión del Art. 217.4 LEC. Así, la carga de la prueba sobre la veracidad de las conductas enjuiciadas recaerá sobre el demandado. Y se remite al RD 1/2007 la imprescriptibilidad de las acciones de cesación cuando las mismas son en defensa de intereses generales, colectivos o difusos y cuya legitimación corresponde a las asociaciones de consumidores.

Se regulan, igualmente, tanto la interposición de acciones contra códigos que impliquen conductas desleales o ilícitas, como contra empresarios que, sometidos a los mismos, los incumplan.

Se permite la personación del Ministerio Fiscal en determinados procesos para la protección de

derechos e intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios.

Modificación de la Ley General de Publicidad

Debido a la integración en la LCD de la publicidad ilícita, que antes se contenía en la LGP, ésta pasará a denominarse Ley de Contratación Publicitaria.

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

Con esta modificación se conseguirá la armonización de lo dispuesto en el RD 1/2007 y la LCD para que así formen un compendio coherente en materia de prácticas comerciales dirigidas a los consumidores.

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

Se establece la obligatoriedad de incluir determinada información cuando la práctica comercial incluya características sobre el bien o servicio y su precio, lo contrario supondrá práctica comercial engañosa.

Se tipifica el uso de prácticas comerciales desleales con consumidores y usuarios.

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

Se modificarán los artículos que inciden en la protección de los consumidores con respecto a las prácticas comerciales desleales en el ámbito del comercio minorista, introduciendo remisiones a la LCD.

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

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

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

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

13.9. Avance de la modificación de la Ley Concursal y del Procedimiento Monitorio

En la actualidad, debido a la situación económica por la que atraviesa España, se están incrementando las tasas de morosidad, problema que constituye la primera causa de insolvencia entre las pequeñas y medianas empresas, que origina la pérdida de puestos de trabajo y daña la competitividad. Este es uno de los motivos por los que se está perfilando en la actualidad una modificación de la Ley Concursal (Ley 22/2003 de 9 de julio) y del Procedimiento Monitorio. Algunas de estas modificaciones ya se

han abordado con carácter de urgencia mediante el Real Decreto Ley 3/2009, de 27 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia Tributaria, Financiera y Concursal ante la evolución de la situación económica, y otras se adoptarán próximamente.

El Real Decreto Ley 3/2009, por lo que respecta a la materia concursal, establece una serie de medidas que pretenden facilitar la refinanciación de las empresas que puedan atravesar dificultades financieras que no hagan ineludible una situación de insolvencia, además de, agilizar los trámites procesales, reducir los costes de la tramitación, y mejorar la posición jurídica de los trabajadores de empresas concursadas que se vean afectados por procedimientos colectivos.

Por lo que respecta a reformas a medio plazo de la Ley Concursal y en lo que afecta al Procedimiento Monitorio, tal y como se desprende de la regulación actual sobre el mismo en la Ley de Enjuiciamiento Civil, no es necesaria la asistencia de abogado ni procurador para la presentación de la petición inicial del procedimiento, pudiéndose reclamar cantidades vencidas y exigibles de hasta 30.000 euros. En estos momentos, se estudia la supresión de límites cuantitativos en el procedimiento monitorio para que, por encima de esta cantidad, y sin límite alguno, puedan obtenerse títulos ejecutivos sobre deudas vencidas y exigibles de una forma ágil sin recurrir a los procedimientos declarativos civiles. En el caso de las operaciones transfronterizas y como novedad desde diciembre de 2008, la empresa y particulares cuentan con el Procedimiento Monitorio Europeo, que carece de tope alguno para la reclamación de deudas exigibles y vencidas en operaciones comerciales entre Estados miembros.