

LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS A LA NORMATIVA ESPAÑOLA
DEL COMERCIO MINORISTA

LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS A LA NORMATIVA ESPAÑOLA DEL COMERCIO MINORISTA

Este artículo ha sido elaborado por M.^a de los Llanos Matea, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

Con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios, en diciembre de 2006 el Parlamento y el Consejo europeos aprobaron la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), que tiene por objeto la liberalización de los servicios de mercado en la UE, mediante la reducción de las cargas administrativas y la eliminación de requisitos a la entrada de nuevas empresas. La transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento español está resultando especialmente compleja, dado el elevado número de normas estatales y autonómicas que requieren adecuación. A nivel estatal, se optó por la elaboración de una ley horizontal de transposición («Ley Paraguas»¹), que recoge los principios generales de la Directiva, y que se complementa con la reforma de la normativa específica de cada sector². Un conjunto importante de esas modificaciones sectoriales se incorporó en la que se conoce como «Ley Ómnibus»³, mientras que la legislación relativa al comercio minorista se revisó con la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de Ordenación del Comercio Minorista⁴. Dado que la regulación del comercio minorista está transferida a las Comunidades Autónomas (CCAA), esta última Ley solo establece los principios generales que deben aplicarse en las distintas normativas autonómicas que, a su vez, se han debido adaptar a la Directiva.

La modificación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista se abordó de forma independiente y separada de la «Ley Ómnibus» por la relevancia del sector y por la complejidad de la distribución competencial en la materia. La rama del comercio minorista es clave para un buen funcionamiento de la economía y un motor de la creación de empleo, como lo demuestra el hecho de que representó en torno al 4,8 % del VAB del total de la economía en 2009 y alrededor del 10 % de todos los ocupados en 2010. Además, es un eslabón fundamental en la formación de precios, al ser los comerciantes los que en última instancia fijan los precios de la mayoría de los productos de consumo.

En el caso español, la regulación del comercio minorista se había hecho más estricta en la última década, a lo que había contribuido, en buena medida, la generalización en casi todas las CCAA de la necesidad de solicitar una segunda licencia (autonómica), además de la habitual licencia municipal, para el establecimiento de comercios que tuvieran la consideración de «gran superficie». Por otra parte, la superficie a partir de la cual se fijaba este requisito se había ido generalizando a comercios de dimensión cada vez menor, y había empezado a extenderse a las tiendas de descuento duro. Existe evidencia⁵, además, de que la mayor regulación del comercio al por menor en el pasado ha venido asociada a una mayor inflación y a un menor empleo en el sector. En particular, las barreras a la entrada existentes podrían haber resultado limitativas de la competencia. Es por ello

1 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2 Una visión general del proceso de transposición de la Directiva de Servicios adoptado en España se puede consultar en Banco de España (2009).

3 Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

4 Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Además, la transposición de la Directiva de Servicios se ha completado con la revisión de los reglamentos en materia de venta ambulante, venta a distancia, canales de distribución y franquicias (reales decretos 199/2010, 200/2010 y 201/2010, todos ellos de 26 de febrero).

5 Véase Matea y Mora (2009 y 2011).

que resulta especialmente importante una adecuada transposición de la Directiva de Servicios a este sector.

En este artículo se describen y analizan los cambios regulatorios en este sector. Para ello, en el apartado segundo se presentan las principales modificaciones de la legislación estatal relativa al comercio minorista. En el apartado tercero se repasa la nueva normativa de las CCAA, en particular en relación con la fijación de regímenes de autorización administrativa para las grandes superficies, y se recogen los cambios que en materia de horarios comerciales y de períodos de rebajas se han llevado a cabo en los últimos años. En el apartado cuarto se ilustra el impacto de todos estos cambios a partir de la estimación de un índice sintético que trata de aproximar el grado de regulación del sector para cada comunidad autónoma según la metodología que se utilizó en Matea y Mora (2007 y 2009), que a su vez partía de la que utiliza la OCDE en la elaboración de indicadores estructurales. En el último apartado se resumen algunas conclusiones.

El marco regulatorio del comercio minorista en España

La reforma del comercio minorista para su adaptación a la Directiva de Servicios a nivel estatal se ha centrado en dos aspectos fundamentales: la regulación de los establecimientos comerciales y la relativa a las infracciones y sanciones. Por lo que se refiere a los establecimientos comerciales, se estipula con carácter general la libertad de instalación. Además, se elimina la obligatoriedad de autorización autonómica para los grandes establecimientos que existía previamente, si bien las CCAA podrán introducir un régimen de autorización administrativa por tiempo indefinido por razones imperiosas de interés general, como son la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la ordenación del territorio, la conservación del patrimonio histórico-artístico y la protección de los consumidores. En ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, por lo que se suprimen los criterios económicos de otorgamiento de la autorización⁶. En definitiva, la nueva Ley reduce los supuestos por los que las CCAA pueden denegar la autorización de apertura, aunque persisten algunas restricciones, incluidas las «razones de interés general», sin que estas queden acotadas. Por tanto, la eliminación efectiva de los regímenes de autorización en el sector comercial depende, como veremos en la sección siguiente, de la utilización que han hecho las CCAA de esa posibilidad.

Por otro lado, como regla general, y a falta de una resolución en el plazo de seis meses desde la solicitud de una licencia, se establece el silencio positivo. Asimismo, dentro de los grandes establecimientos se distingue entre establecimientos comerciales de carácter individual y colectivo, con el fin de que, si estos últimos disponen de licencia, la instalación dentro del mismo de un gran establecimiento individual no necesita una licencia adicional, dado que su impacto ya habría sido objeto de consideración. Además, las autorizaciones serán libremente transmisibles por su titular, evitando, de esta forma, que se exijan nuevas autorizaciones por cambios de titularidad o por sucesión.

Por otro lado, con el fin de eliminar toda autorización que suponga una traba injustificada a la libertad de establecimiento, se suprime la autorización previa en la venta automática, mientras que en la venta a distancia y franquicias se sustituye la obligación de inscripción previa en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio por una comunicación a posteriori del inicio de la actividad. Asimismo, se suprime el Registro Especial de Entidades y Centrales de Distribución de Productos Alimenticios Perecederos y se elimina la obligación de instalar gasolineras para la apertura de un gran establecimiento comercial, pasando a ser

⁶ Además, se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que, en su caso, se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

Andalucía	Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre
Aragón	Decreto Ley 1/2010, de 27 de abril
Canarias	Ley 12/2009, de 16 de diciembre
Cantabria	Ley 2/2010, de 4 de mayo
Castilla-La Mancha	Ley 2/2010, de 13 de mayo
Castilla y León	Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre
Cataluña	Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre
Comunidad de Madrid	Ley 1/2008, de 26 de junio
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 6/2010, de 6 de abril
Comunidad Valenciana	Ley 12/2009, de 23 de diciembre
Extremadura	Ley 7/2010, de 19 de julio
Galicia	Ley 7/2009, de 22 de diciembre
Islas Baleares	Ley 8/2009, de 16 de diciembre
La Rioja	Ley 6/2009, de 15 de diciembre
País Vasco	Ley 7/2008, de 25 de junio
Principado de Asturias	Ley 9/2010, de 17 de diciembre
Región de Murcia	Ley 12/2009, de 11 de diciembre

FUENTE: Banco de España.

una decisión potestativa y mediante un procedimiento simplificado⁷. Por último, en la venta ambulante las autorizaciones no podrán ser por tiempo indefinido⁸.

En materia de inspección y sanciones, se ha introducido un nuevo criterio para graduar las sanciones, relativo a la capacidad o solvencia económica de la empresa. Todo ello se completa con el establecimiento de que serán las Administraciones Públicas competentes que incumplan lo dispuesto en el ordenamiento comunitario en materia de comercio minorista y que dé lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas las que asuman, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven.

Las modificaciones recientes en la legislación autonómica

Las CCAA han adaptado también sus normativas autonómicas a la Directiva de Servicios (véase cuadro 1). De hecho, como se ha señalado, a partir del nuevo marco regulatorio estatal son las CCAA las que deben decidir si implantan o no un régimen de autorización administrativa. A continuación se detalla cómo ha quedado esta materia a nivel autonómico y se compara con la legislación existente en 2007.

Todas las CCAA, salvo la de Madrid⁹, han mantenido un régimen de autorización para la instalación de grandes superficies acogándose a razones imperiosas de interés general. En 2007, en la mayoría de las CCAA la superficie mínima para requerir la licencia autonómica para la apertura de grandes superficies era en función del tamaño del municipio en

⁷ Esta obligación fue derogada por la Ley Ómnibus.

⁸ Con el fin de garantizar la rotación de los competidores, lo que se justifica por la escasez de suelo disponible, no pudiendo establecerse un procedimiento de renovación automática ni que conlleve ningún otro tipo de ventaja para el prestador cesante.

⁹ Aunque la Ley 1/2008, de 26 de junio, de la Comunidad de Madrid recogía la autorización previa para la instalación y ampliación de un gran establecimiento comercial, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de esta misma Comunidad sustituyó la autorización por una comunicación previa a la Consejería competente.

	2007		Entrada en vigor nueva legislación	2011	
	Superficie (m ²)	Condiciones según población del municipio		Superficie (m ²)	Condiciones según población del municipio
Andalucía	1.000	Menos de 10.000	25 de diciembre de 2009	2.500	No se aplica
	1.300	10.000-25.000			
	2.500	Más de 25.000			
Aragón	600	Menos de 20.000	6 de mayo de 2010	2.500	No se aplica
	1.000	20.001-499.999			
	2.000	Más de 500.000			
Canarias					
El Hierro y La Gomera	500	No se aplica		500	El Hierro y La Gomera
La Palma, Fuerteventura y Lanzarote	750	Menos de 20.000	22 de diciembre de 2009	1.000	La Palma
	1.000	Más de 20.000		1.250	Fuerteventura
Gran Canaria y Tenerife	750	Menos de 20.000		1.650	Lanzarote
	1.500	20.000-200.000		2.500	Gran Canaria y Tenerife
	2.000	Más de 200.000			
Cantabria	2.500	No se aplica	15 de mayo de 2010	2.500	No se aplica
Castilla-La Mancha	750	Hasta 10.000	22 de mayo de 2010	2.500	No se aplica
	1.000	10.001-25.000			
	2.000	Más de 25.000			
Castilla y León	1.000	Hasta 10.000	27 de diciembre de 2009	2.500	No se aplica
	1.500	10.001-50.000			
	2.000	Más de 50.000			
Cataluña	800	Hasta 10.000	30 de diciembre de 2009	2.500	No se aplica
	1.300	10.001-25.000			
	2.000	25.001-240.000			
	2.500	Más de 240.000			
Comunidad de Madrid	1.500	Menos de 10.000	27 de junio de 2008	2.500	No se aplica
	2.000	10.000-25.000			
	2.500	Más de 25.000			
Comunidad Foral de Navarra	1.500	Menos de 12.000	15 de abril de 2010	2.500	No se aplica
	2.500	Más de 12.000			
	2.500	Pamplona y comarca			
Comunidad Valenciana	600	Menos de 40.000	31 de diciembre de 2009	2.500	No se aplica
	1.000	Más de 39.999			
Extremadura	750	Hasta 10.000	23 de julio de 2010	2.500	No se aplica
	1.500	10.000-50.000			
	2.000	Más de 50.000			
Galicia	2.500	No se aplica	23 de diciembre de 2009	2.500	No se aplica
	250	Hasta 3.000			
Islas Baleares (b)	400	3.001-10.000	23 de diciembre de 2009	200	Formentera
	600	10.001-20.000		400	Menorca e Ibiza
	800	Más de 20.000		700	Mallorca
	1.300	Palma			
La Rioja	1.000	Menos de 10.000	24 de diciembre de 2009	1.000	Menos de 10.000
	1.500	10.001-24.999		1.500	10.001 - 24.999
	2.500	Más de 25.000		2.500	Más de 25.000
País Vasco	400	Menos de 5.000	8 de julio de 2008	700	No se aplica
	800	5.000-10.000			
	1.000	10.001-24.999			
	2.000	Más de 25.000			
Principado de Asturias	2.500	No se aplica	25 de diciembre de 2010	2.500	No se aplica
	600	Hasta 5.000			
	900	5.001-15.000			
Región de Murcia	1.500	15.001-35.000	25 de diciembre de 2009	2.500	No se aplica
	1.800	35.001-75.000			
	2.500	Más de 75.000			

FUENTE: Banco de España.

a Las superficies están referidas a superficie de venta (no a superficie construida).

b Entre 2002 y 2007 se define un «gran establecimiento comercial» en función del número de trabajadores (criterio principal). Las superficies presentadas en la tabla representan el criterio secundario.

el que se quería ubicar¹⁰, siendo menor cuanto menor era el municipio, y habiéndose generalizado para establecimientos con menos de 2.500 m². En los nuevos marcos normativos, en general, se han trasladado al ordenamiento autonómico los 2.500 m² como la superficie mínima para considerar a un establecimiento como gran establecimiento comercial, eliminándose los criterios que lo relacionaban con la población del municipio correspondiente. Se ha relajado, por tanto, la exigencia de esta autorización específica (véase cuadro 2), aunque siguen existiendo excepciones relevantes¹¹.

Más allá de la generalización del requisito de autorización previa para los establecimientos con 2.500 m² o más, hay algunas singularidades que matizan el mayor o menor grado de exigencia de la regulación autonómica. Por ejemplo, la legislación de Aragón recoge la posibilidad de delimitar reglamentariamente zonas especialmente vulnerables en las que la superficie para la consideración de gran superficie pudiera ser inferior a los 2.500 m². De igual modo, en Cataluña se establece como norma general que los medianos y los grandes establecimientos comerciales¹² solo podrán implantarse en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 5.000 habitantes, o asimilables a estos, o que sean capital de comarca (excepcionalmente podrían implantarse fuera de la trama urbana consolidada, en cuyo caso la licencia sería necesaria a partir de los 800 m² de superficie del establecimiento). La CA de Canarias, por su parte, exige también la autorización a establecimientos que no son grandes superficies cuando pertenecen a un grupo empresarial que supera unos umbrales de metros cuadrados de exposición y venta; nuevamente, con umbrales distintos por isla, así como con los centros comerciales, circunstancia que también se da en el Principado de Asturias. Por último, en las Islas Baleares, Cataluña y Región de Murcia el tamaño mínimo a partir del cual se requiere autorización es algo mayor para establecimientos que venden determinados productos, situación que en la CA del Principado de Asturias llega hasta la exención en zonas o sectores industriales dedicados a la venta exclusiva de determinados productos.

Por otro lado, se ha suprimido la licencia comercial específica para las denominadas «tiendas de descuento duro»¹³ en todas aquellas CCAA que la exigían, y han desaparecido las moratorias comerciales para las grandes superficies, tras la eliminación en las Islas Baleares de la que aún estaba en vigor en 2007. En conjunto, se han reducido, por tanto, las barreras que impidieron en el pasado la libertad de establecimiento a algunos formatos de distribución. Es de esperar que estos cambios potencien la entrada de nuevos competidores en el mercado de tamaño «mediano» (con menos de 2.500 m²), y en especial de tiendas de descuento duro. Cabe recordar el menor peso de este tipo de establecimientos en España, que en 2009 representaba el 6,5 % de las ventas de comestibles, frente a porcentajes del 36,3 % en Alemania y del 23,1 % en Austria, siendo para el conjunto de la zona del euro del 14,3 %¹⁴.

10 Para un mayor detalle sobre la normativa vigente entre 1997 y 2007, véase Matea y Mora (2009).

11 En particular, en la Rioja se han mantenido los criterios relacionados con la población, mientras que en los dos archipiélagos se han establecido criterios de superficie mínima distintos para cada una de las islas que los forman y, salvo en el caso de Tenerife y Gran Canaria, la superficie mínima es muy inferior a los 2.500 m², de forma que en las Islas Baleares se ha reducido el umbral para considerar a un comercio como gran superficie. Esto último también ha sucedido en el País Vasco, donde dicho criterio es ahora de 700 m².

12 La legislación catalana clasifica los establecimientos comerciales en razón de la superficie de venta como medianos cuando tienen una superficie de venta de más de 800 m² y menos de 1.300 m²; como grandes establecimientos comerciales, desde 1.300 m² y menos de 2.500 m², mientras que los grandes establecimientos comerciales territoriales tienen una superficie de venta superior a 2.500 m², siendo estos últimos los que siempre requieren la autorización autonómica.

13 Se entiende como tales aquellos establecimientos que tienen una estrategia de precios muy agresiva, empleando como instrumento la marca propia (marca blanca), a cambio de escasez de surtido donde elegir, ambiente muy espartano y servicio al cliente muy escaso.

14 Véase Banco Central Europeo (2011).

Finalmente, con carácter general, los criterios de valoración de las CCAA para el otorgamiento de las licencias comerciales se han vinculado a algún instrumento de planificación comercial.

Por otra parte, la Directiva de Servicios no hace referencia a los horarios comerciales ni a los períodos de rebajas, por lo que la legislación estatal no ha modificado estos aspectos. Sin embargo, algunas CCAA han introducido en los últimos años algunos cambios en estas materias. En conjunto, actualmente en la mayoría de las CCAA el horario semanal global es de 72 horas, siendo las excepciones Canarias, Comunidad Valenciana y La Rioja, con 90 horas, y la Comunidad de Madrid, con libertad total de horarios.

Por lo que concierne al número de domingos y festivos que pueden abrir los comercios, las modificaciones han sido menores. En consecuencia, la mayoría de las CCAA siguen fijando en 8 días el número de domingos y festivos en los que los comercios pueden abrir, con las salvedades de la Comunidad de Madrid (22 días), Región de Murcia (10 días) y Canarias y Comunidad Valenciana (9 días).

Por último, en materia de rebajas, algunas CCAA (Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Región de Murcia) han reducido el período en el cual está permitido que los establecimientos apliquen rebajas, mientras que en la Comunidad Valenciana se ha ampliado.

Una aproximación a la medición de la evolución del grado de regulación del comercio minorista en las CCAA a partir de un indicador sintético

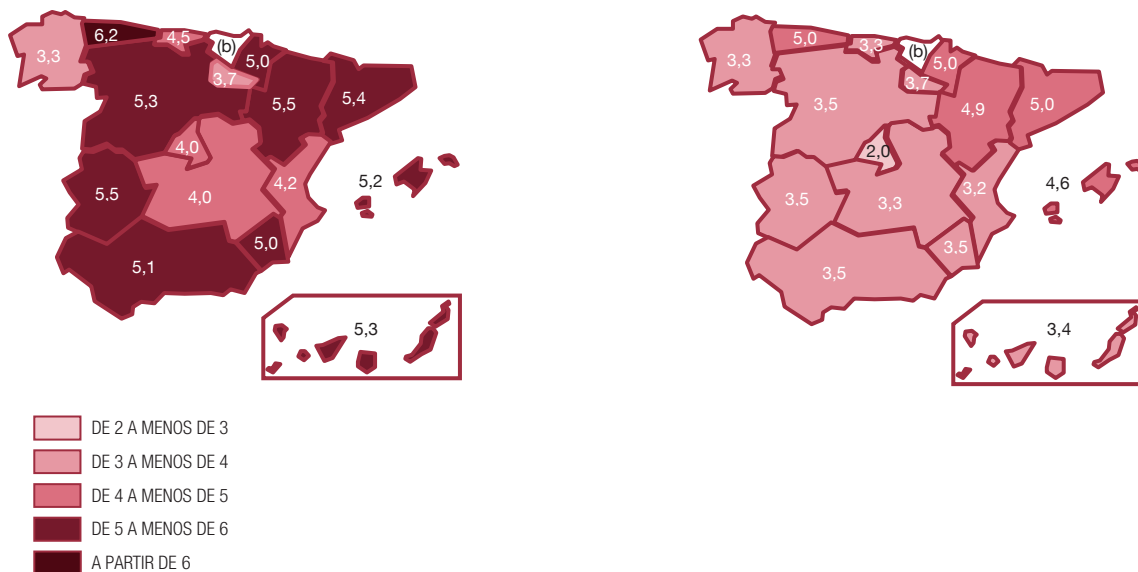
El comercio minorista se caracteriza por una extensa y compleja regulación que afecta a múltiples aspectos y con diferencias notables por CCAA. Con el fin de obtener una visión general de lo que pueden suponer los últimos cambios legislativos introducidos a partir de la transposición de la Directiva de Servicios y los aplicados en materia de horarios comerciales y períodos de rebajas, se ha utilizado el indicador del grado de regulación del comercio minorista elaborado en Matea y Mora (2007 y 2009). Este indicador se construye a partir de una serie de aspectos normativos¹⁵ que se agregan utilizando el método de análisis factorial. Por construcción, el indicador puede tomar valores comprendidos entre 0, ausencia de regulación, y 10, máxima regulación. No obstante, tal y como está definido el indicador no permite considerar todos los aspectos regulatorios modificados, por lo que da una visión necesariamente incompleta de la transformación del sector. Aun así, la aproximación utilizada no debería introducir diferencias importantes entre CCAA, ya que los aspectos que no se contemplan son de aplicación en todas ellas. Con todo, el indicador cuenta con algunas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar los resultados.

Con estas salvedades, en el gráfico 1 se ha representado el indicador del grado de regulación del comercio al por menor en 2007 (mapa de la izquierda) y en 2011 (mapa de la derecha), asignándole a cada CA un color más intenso a medida que aumenta el grado de regulación. Al comparar ambos mapas, se aprecia que el correspondiente a 2011 se ha aclarado respecto al de 2007, lo que confirma que se ha reducido el grado de restricción de la normativa en materia de comercio minorista. Esta mejora se debe básicamente a los cambios introducidos con la transposición de la Directiva de Servicios. Más concretamente, si se tienen en cuenta solo los cambios que afectan a la exigencia de una autorización administrativa (esto es, las modificaciones en la definición de gran superficie, la eliminación de la autorización para las tiendas de descuento duro y la supresión de las moratorias),

¹⁵ En particular, el horario semanal global, la apertura en domingos y festivos, el período de rebajas, la definición de gran superficie, la exigencia de licencia autonómica para los establecimientos de descuento duro, las moratorias y los impuestos específicos para las grandes superficies.

2007

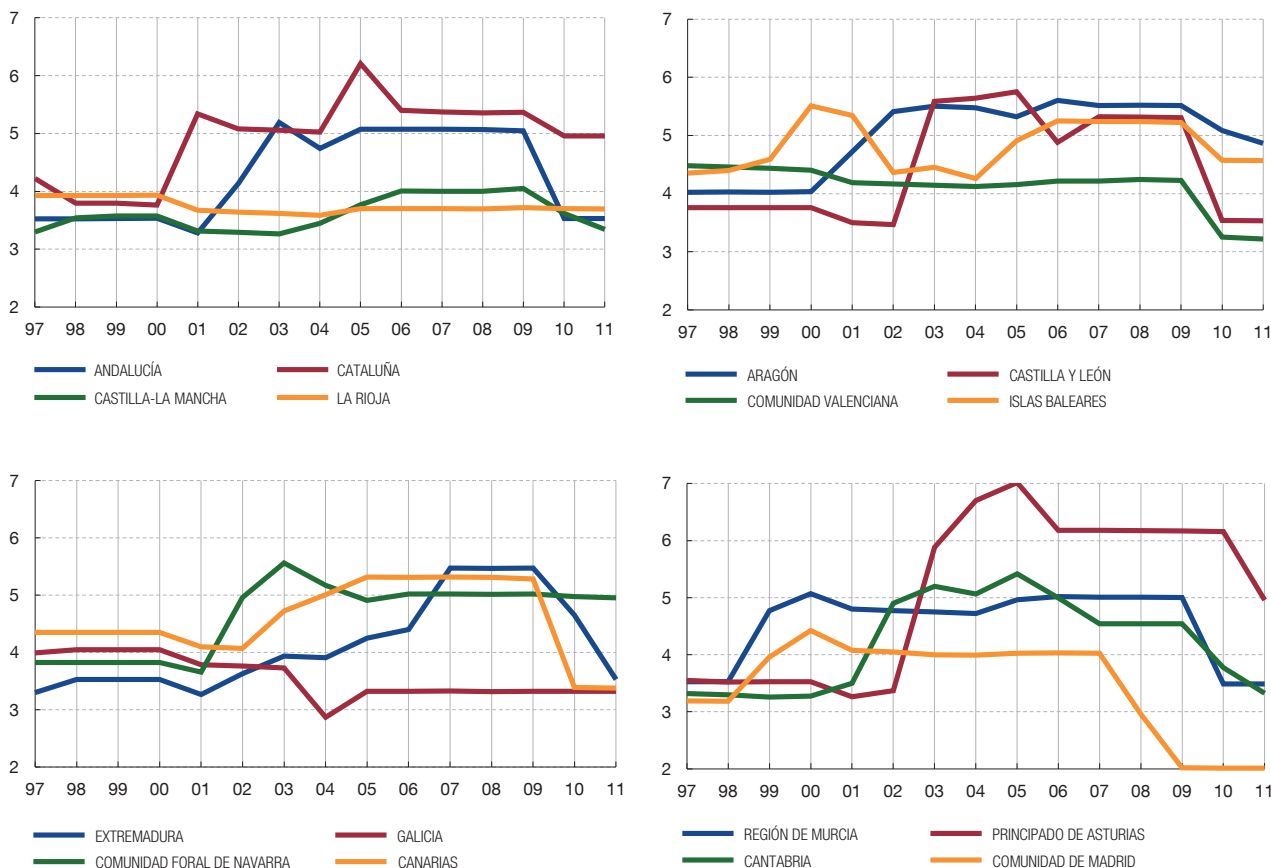
2011



FUENTE: Banco de España.

- a Las cifras están redondeadas a un decimal.
- b Excluido el País Vasco.

INDICADOR DE RESTRICCIÓN AL COMERCIO MINORISTA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (a)



FUENTE: Banco de España.

- a Excluido el País Vasco.

casi todas las CCAA han rebajado sus exigencias administrativas. Si, adicionalmente, se consideran las variaciones producidas en la regulación relativa a los horarios comerciales y al período de rebajas, el indicador no registra, con carácter general, cambios adicionales sustanciales. No obstante, como se aprecia en el gráfico 2, la evolución del indicador no ha sido homogénea. A pesar de la tendencia general, en algunas CCAA el grado de regulación es ahora mayor de lo que lo era en 2007¹⁶, lo que pone de manifiesto que sigue existiendo margen para flexibilizar el marco regulatorio en el que se desarrolla el comercio minorista.

Conclusiones

En los últimos años, la regulación del comercio minorista en España se ha modificado para adaptarla a la Directiva de Servicios. Con el nuevo marco normativo se han eliminado algunas de las barreras a la entrada preexistentes, en particular se ha suprimido la licencia comercial específica para las denominadas «tiendas de descuento duro» en todas aquellas CCAA que la exigían, y han desaparecido las moratorias comerciales para las grandes superficies. Sin embargo, la mayor parte de las CCAA han mantenido un régimen de autorización para la instalación de grandes superficies acogiéndose a razones de interés general. En conjunto, la transposición de la Directiva de Servicios parece haber comportado, de acuerdo con los indicadores disponibles, un menor grado de regulación que en el período previo, aunque podría haberse aprovechado para efectuar una liberalización mayor del sector, que hubiese reducido las distorsiones que determinadas regulaciones todavía pueden seguir generando en los procesos de formación de costes y precios.

13.10.2011.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL EUROPEO (2011). *Structural features of distributive trades and their impacts on prices in the euro area*, Occasional Paper, n.º 128.
- BANCO DE ESPAÑA (2009). «La liberalización del sector servicios en España en el contexto de la transposición de la Directiva de Servicios», *Boletín Económico*, julio-agosto, recuadro 5, pp. 58 y 59.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (varios años). «La distribución comercial en España», *Boletín Económico de Información Comercial Española*.
- MATEA, M. L., y J. MORA (2007). «Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos», *Boletín Económico*, octubre, Banco de España, pp. 89-100.
- (2009). *La evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas*, Documentos de Trabajo, n.º 0908, Banco de España.
- (2011). «Comercio minorista y regulación autonómica: efectos en la densidad comercial, el empleo y la inflación», *Revista de Economía Aplicada*, de próxima publicación.

¹⁶ Nótese que la regulación en la Comunidad de Madrid es incluso menor de lo que se desprende del indicador, dado que es la única en la que no se requiere una autorización para la apertura de una gran superficie.