



## **POSICIÓN DE LA CNC EN RELACIÓN CON EL REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE 25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE IMPULSO DEL COMERCIO**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en su reunión de 13 de junio, ha decidido adoptar la siguiente posición en relación con el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de Impulso del Comercio.

### **I. ANTECEDENTES**

La CNC no ha tenido oportunidad de pronunciarse formalmente sobre el contenido de este Real Decreto-ley. Sin perjuicio de lo anterior, dada su importancia de cara a las condiciones de apertura de establecimientos comerciales y acceso a la actividad comercial, la CNC ha considerado oportuno manifestar públicamente su opinión sobre las implicaciones de esta nueva norma en su versión finalmente aprobada.

### **II. CONTENIDO**

El Real Decreto-ley se compone de quince artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria, once disposiciones finales, y un anexo.

Los cinco primeros artículos se agrupan en el Título primero, que recoge las medidas urgentes de impulso del comercio, estableciendo el objeto y ámbito de aplicación de la inexigibilidad de licencias, su sustitución por el régimen de declaración responsable y su sujeción al régimen general de control.

El Título segundo, comprende desde el artículo seis al quince. En este título se establece un mecanismo para permitir una participación más activa del Ministerio de Defensa en la gestión de determinados programas destinados a la exportación.

La disposición adicional primera contiene previsiones para la elaboración de modelos tipo de declaración responsable y de comunicación previa, y la disposición adicional segunda para la elaboración de la ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal.

Finalmente, las once disposiciones finales, tienen por objeto la modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para que la inexigibilidad general de licencias no merme los ingresos fiscales de los entes locales, se establecen diversas habilitaciones al Gobierno y Comunidades Autónomas para proceder a la ampliación del ámbito de aplicación de las medidas en materia de comercio, y por último se produce la modificación de diversas normas con rango de Ley que no guardan relación directa con el articulado del Real Decreto-ley.

### III. OBSERVACIONES

La CNC valora muy positivamente el avance en la **inexigibilidad de licencias previas de instalación, de funcionamiento o de actividad que sujetan a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial minorista y de servicios**. En lo que constituye un pertinente ejercicio, a juicio de esta Comisión, de las competencias en materia de regulación básica que establece el artículo 149.1 de la Constitución Española a que se alude en la Disposición Final Novena del texto, la medida supone un paso importante que sigue profundizando en los principios establecidos por la *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.

La *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* y la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* habían dado pasos significativos para aligerar las cargas a las que se debían hacer frente para la instalación de establecimientos de comercio minorista. Sin embargo persistían aún determinadas trabas en la normativa local, e incluso en la normativa autonómica, que dificultaba la apertura de establecimientos y el ejercicio de actividades profesionales, o que generaba cargas excesivas para los interesados que no parecían ni estar justificadas ni ser proporcionales. Por ello, en la medida que los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley establecen en algunos ámbitos la inexigibilidad de licencia, y su sustitución por declaración responsable o comunicación previa, las trabas y cargas a las que deben hacer frente los interesados en iniciar una actividad comercial minorista disminuyen.

En definitiva, el contenido del Real Decreto-ley se considera oportuno y necesario. Sin perjuicio de lo anterior, se considera que habría resultado conveniente que la norma propiciase ulteriores avances en relación con las licencias de apertura o instalación, facilitándose aún en mayor medida la apertura de nuevos establecimientos comerciales y el acceso a la actividad comercial por los operadores interesados.

#### ***Sobre la licencia comercial autonómica***

Como la CNC y las autoridades de competencia autonómicas han expresado reiteradamente en algunos de sus informes<sup>1</sup>, las Comunidades Autónomas siguen

---

<sup>1</sup> Las valoraciones de la CNC a este respecto se pueden encontrar, entre otros, en los documentos *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario* y en las *Conclusiones del Grupo de Trabajo de Promoción de la Competencia* en relación con el impacto de la

manteniendo en su normativa determinados elementos que se constituyen como **barreras al establecimiento de grandes superficies comerciales**. En concreto, a nivel autonómico siguen existiendo licencias comerciales que dificultan la apertura de grandes superficies, incluso tras las reformas llevadas a cabo en la *Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista* (LORCOMIN) con motivo de la transposición de la Directiva de Servicios. Estas licencias no solo constituyen trámites administrativos que retrasan el acceso a la actividad de los operadores, sino que en ocasiones podría encubrir la existencia de test económicos, suponen una interpretación excesivamente amplia de las razones de interés general que la normativa valora para la instalación de establecimientos y, en ocasiones, demandan del cumplimiento de requisitos excesivamente indeterminados.

Por todo ello, y siendo conscientes de que el objeto del Real Decreto-ley se centra en facilitar la apertura de establecimientos de dimensión más reducida, la CNC considera oportuno llamar la atención nuevamente sobre la **necesidad de eliminar las trabas injustificadas y desproporcionadas que aún persisten en nuestro ordenamiento para la apertura de grandes establecimientos comerciales**, replanteando a nivel estatal:

- La propia posibilidad de instaurar estas licencias que actualmente recoge el artículo 6 de la LORCOMIN (ciertamente una norma cuya modificación no está incluida en el ámbito de aplicación de este Real Decreto-Ley).
- En caso de mantener la posibilidad de que las Comunidades Autónomas instauren tal licencia, las razones de interés general a que puede acogerse dicha instauración.

### ***Sobre el umbral de superficie relevante a efectos de la aplicación del Real Decreto-Ley***

El Real Decreto-ley ha considerado oportuno que **la inexigibilidad con carácter general de licencia y su sustitución por declaración responsable o comunicación previa quede limitada de dos formas: en atención a la actividad que se emprenda y a una superficie útil máxima de exposición y venta al público no superior a 300 metros cuadrados**.

---

normativa autonómica sobre las condiciones de apertura de establecimientos comerciales, ambos de 2011, y disponibles en [www.cncompetencia.es](http://www.cncompetencia.es).

En relación con el **objeto de la actividad emprendida**, el artículo 2 del Real Decreto-ley se remite a su anexo, en el que se detallan las actividades económicas a las que se aplica su contenido. A este respecto no parecen claros los criterios por los que se ha optado por la elección de determinadas actividades y la exclusión de otras actividades muy cercanas, que parecen contar con un impacto similar a las incluidas, y a los que posiblemente podría resultar aplicable la inexigibilidad de la licencia.

Por ejemplo, por lo que respecta, en particular, al primero de los grupos que incluye el mencionado Anexo<sup>2</sup> (Industria del calzado y vestido y otras confecciones textiles), se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley las actividades de fabricación de calzado de artesanía y a medida, o la confección a medida de prendas de vestir y sus complementos. Sin embargo, el Anexo no incluye actividades que pueden considerarse análogas a estas, como la confección de otros artículos con materias textiles, la fabricación de artículos de cuero y similares, o la fabricación de envases y embalajes de madera. De la misma manera, no se sujetan al Real Decreto-Ley categorías enteras de actividades cuya inclusión podría haber resultado procedente, en atención a las mismas razones por las que se incluye a otras categorías (como por ejemplo el comercio al por menor por correo o catálogo, alquiler de determinados bienes muebles, como vehículos sin conductor, o las actividades de enseñanza).

Con independencia de la consideración que pueda merecer la consignación concreta de unas u otras actividades dentro del catálogo de las incluidas en el ámbito del Real Decreto-Ley (lo cual equivale a garantizar la no exigibilidad de licencias municipales para el funcionamiento, instalación o inicio de actividad), **se insta a que el legislador adopte un enfoque lo menos restrictivo posible de la entrada en el mercado y de las cargas administrativas, excluyendo sólo de dicho ámbito de aplicación a aquellas, de naturaleza comercial o no, que no resulte justificado someter a control ex ante.**

En cuanto al límite en la aplicación del Real Decreto-ley a aquellos establecimientos permanentes situados en el territorio nacional cuya **superficie útil** de exposición y venta al público no sea superior a los 300 metros cuadrados, también se desconoce cuáles han sido los motivos que han llevado a la fijación de esta dimensión como umbral. El establecimiento de un umbral superior llevaría sin duda a eliminar las trabas

---

<sup>2</sup> La clasificación de actividades del Anexo es la establecida por el Real Decreto 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.

administrativas existentes para un mayor número de establecimientos comerciales, algo que se considera deseable.

En relación a la justificación para el establecimiento de estos dos tipos de restricciones la única referencia con la que se cuenta es la exposición de motivos, la cual señala que, tras haberse realizado un juicio de necesidad y proporcionalidad, se considera que las actividades y superficies incluidas en el ámbito de aplicación de la norma no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria.

Sin embargo, las propias Disposiciones Finales sexta, séptima y octava señalan, respectivamente, la posibilidad de ampliación del catálogo de actividades y el umbral de superficie aplicable por el Gobierno en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor, y que las Comunidades Autónomas puedan ampliar el ámbito de aplicación de la norma a otras actividades y a establecimientos con una superficie útil superior a 300 metros cuadrados.

La previsión y posibilidad reconocida en el propio texto del Real Decreto-ley de ampliar las actividades y dimensiones a las que resulta aplicable por el Gobierno y Comunidades Autónomas vendría a reconocer que, con arreglo al mencionado juicio de justificación de la necesidad y proporcionalidad, se podría haber optado por una elevación del umbral de superficie y del catálogo de actividades de cara a determinar el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley.

En este sentido, y dado que la propia norma reconoce la posibilidad de avanzar de manera aún más ambiciosa, se recomienda **proceder lo más rápidamente posible a ampliar el catálogo de actividades y el umbral de superficie aplicable, haciendo uso de las previsiones contenidas en la Disposición Final sexta y séptima del Real Decreto-ley.**

Igualmente, **se insta a las Comunidades Autónomas a que valoren ejercer la habilitación establecida en la Disposición final octava, de cara a ampliar el umbral de superficie y catálogo de actividades a que resulta aplicable la norma** con la finalidad de facilitar en mayor medida la apertura de establecimientos de comercio minorista y de servicios en sus respectivos territorios.

### ***Otras restricciones a la competencia derivadas de la normativa comercial***

Sin perjuicio de la valoración del Real Decreto-Ley en cuestión, el conjunto de restricciones a la competencia insertas en la normativa comercial, tanto estatal como autonómica, excede de las relacionadas con la instauración y el diseño de los mecanismos de autorización ex ante para la apertura de instalaciones o la realización

de la actividad comercial. Como ha manifestado repetidamente la CNC<sup>3</sup>, existen otras barreras regulatorias que inciden sobre el comportamiento de los operadores establecidos, limitando la presión competitiva y restringiendo el crecimiento, la inversión en nuevas tecnologías de la información, la productividad y el empleo en este sector, y contribuyendo en última instancia a encarecer los precios para el consumidor. Entre tales restricciones destacan en particular la regulación sobre horarios comerciales y apertura en festivos y sobre períodos de rebajas, así como la prohibición de la venta a pérdida establecida en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista.

En la medida en que las restricciones anteriores afectan particularmente al sector comercial, objeto del Real Decreto-Ley en cuestión, **la CNC quiere aprovechar esta oportunidad para volver a demandar que, a la mayor brevedad y tal como se deduce del recientemente publicado Programa Nacional de Reformas 2012, el Gobierno modifique la regulación estatal sobre horarios comerciales y apertura en festivos que pueda favorecer en mayor medida la efectiva liberalización de tales aspectos. De la misma manera, debería aprovecharse tal modificación para eliminar la regulación de los períodos de rebajas y de la venta a pérdidas de la LORCOMIN.**

---

<sup>3</sup> Véase a este respecto el *Documento de Posición sobre la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista en el marco de la Transposición de la Directiva de Servicios* (2009), y el más reciente *Informe sobre las relaciones entre distribuidores y fabricantes en el sector alimentario* (2011), ambos disponibles en la página web de la CNC [www.cncompetencia.es](http://www.cncompetencia.es).