

DISTRIBUCIÓN COMERCIAL

Licencia autonómica para la apertura de grandes superficies comerciales y establecimiento de moratorias

Descripción. Con arreglo al artículo 6 de la ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, la apertura de grandes establecimientos comerciales está sujeta a una licencia comercial específica de la Administración Autonómica. El otorgamiento o la denegación de la licencia autonómica se acuerda ponderando especialmente 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 aquélla.

A través de esta segunda licencia comercial, que se superpone a la municipal que ha de otorgarse por parte de la Administración Local correspondiente, las Comunidades Autónomas intervienen en la configuración de la oferta comercial, con la finalidad de alcanzar determinados objetivos de ordenación de la actividad económica, o incluso urbanísticos o sociales, o de proteger o promover el comercio tradicional. Con idéntico fin, algunas Comunidades Autónomas han establecido derogaciones a la tramitación de dichas licencias, a través de las llamadas *moratorias*, suspendiendo así de plano la posibilidad de abrir grandes superficies durante un periodo determinado o, en los casos más graves, incierto¹⁸.

Como tiene dicho el TDC¹⁹, esta segunda licencia constituye una barrera legal a la entrada que limita la competencia geográfica, dificultando, y en algunas Comunidades -en virtud de la moratoria- llegando a impedir, el establecimiento de nuevos grandes establecimientos, e introduce ineficiencias al alterar la morfología de la oferta comercial, discriminando entre formatos. Así, la licencia autonómica provoca distorsiones en las estrategias de implantación o de expansión de las empresas que pueden preferir abrir establecimientos a los que, por su menor superficie, se puede acceder sin necesidad de licencia, favoreciéndose con ello el formato supermercado.

De esta manera, la regulación origina ineficiencias que pueden traducirse en mayores precios para los consumidores y transferencias de rentas hacia los pequeños y medianos distribuidores comerciales y a favor de los grupos empresariales ya instalados, con establecimientos en muchas ocasiones de gran superficie, libres de la competencia potencial.

¹⁸ En particular, vid. Informe de concentraciones del TDC C95/06 MIQUEL ALIMENTACIÓ/PUNTOCASH.

¹⁹ Informes de concentración C52/00 CARREFOUR/PROMODES; C70/02 CAPRABO/ENACO; C78/03 LEROY MERLÍN/BRICO; C79/03 DÍA/EL ÁRBOL, C83/03 CAPRABO/ALCOSTO, C92/05 DINOSOL/MERCACENTRO, C95/06 MIQUEL ALIMENTACIÓ/PUNTOCASH, C100/06 CARREFOUR/DINOSOL y C106/07 EROSKI/CAPRABO; Informe del TDC sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial de 4 de junio de 2003.

Principios afectados. En la actividad comercial, la libertad de empresa constituye la regla general y la protección de la oferta existente en un territorio representa una limitación a esta regla que necesitaría de una debida justificación. Sin embargo, la legislación que establece esta segunda licencia no explicita adecuadamente las razones de interés público que justifican el perjuicio al funcionamiento eficiente de los mercados que impone la restricción, mucho más cuando la segunda licencia supone una carga adicional a la de la licencia municipal, dando lugar a un doble control sobre la misma actividad. Desde este punto de vista, la segunda licencia no sería respetuosa con los principios de **necesidad y proporcionalidad**.

Por otra parte, si el pretendido fin de la licencia comercial autonómica es garantizar la viabilidad de las formas tradicionales de comercio, resulta discutible que las trabas que se imponen a las grandes superficies hayan contribuido a dicha preservación. Al contrario, lo que parece constatarse es la ineficacia de esta política, como así lo demuestra la evolución desfavorable de la tasa de destrucción de este tipo de establecimientos desde la aprobación de la LOCM. Si ése es realmente el fin perseguido se debería cuestionar el instrumento seleccionado, pudiendo ser mucho más efectivas otro tipo de políticas incentivadoras de la reconversión del pequeño comercio hacia fórmulas más competitivas. Así, puede decirse que la segunda licencia no respeta los principios de **mínima distorsión** y de **eficacia**.

Tampoco puede caracterizarse esta política de ordenación del comercio minorista de **transparente**. Las dispares normativas autonómicas y la ambigüedad en la aplicación de requisitos y procedimientos para su adjudicación según la Comunidad de la que se trate, imponen costes de información y de transacción que también afectan negativamente las decisiones de inversión de las empresas.

Por añadidura, cuando se hace uso de las moratorias, sin referencia a un período temporal cierto de vigencia, sino sometiendo su vigencia a la aprobación del desarrollo reglamentario de la Ley comercial de turno, se conculca asimismo el principio de **predecibilidad**, en tanto que somete a una incertidumbre adicional la posibilidad de que los agentes económicos puedan establecer grandes superficies en un territorio concreto.

Recomendación Aprovechando el marco de la transposición de la Directiva comunitaria de Servicios, la CNC insiste de nuevo, como ha venido haciéndolo el TDC en el pasado, en que se elimine de plano tal licencia, o al menos, que los requisitos y procedimientos para su obtención establecidos en las distintas legislaciones autonómicas se ajusten a los mencionados principios de regulación eficiente para aminorar sus efectos como barrera de entrada. Adicionalmente, por lo que respecta a la fijación de moratorias, la CNC considera que, dado su carácter de restricción total, no deben establecerse con carácter general, y, en caso de existir excepcionalmente, deberían contener un plazo cierto de vigencia, así como una justificación expresa de las razones de interés general por las que resulta necesario efectuar el perjuicio a la libre competencia que se opera mediante estas figuras.