

## DICTAMEN 5/2009

Del Consejo Económico y Social de Canarias  
sobre el avance de

### **Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial**

---

Dictamen preceptivo del CES, solicitado por el  
Gobierno de Canarias con fecha 16 de junio de  
2009 por el procedimiento de urgencia

---

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de  
trabajo de fecha 28 de julio de 2009



## DICTAMEN 5/2009

### DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

### Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia

#### Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA LICENCIA COMERCIAL". .....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina. ....	7
2. Contenido.....	7
2.1. Exposición de Motivos. ....	7
2.2. Texto articulado. ....	8
2.3. Otras disposiciones. ....	9
2.4. Sumario del Anteproyecto de Ley .....	10
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA LICENCIA COMERCIAL". .....	11
1. Observaciones de carácter previo. ....	11
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo: .....	11
1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación .....	11
1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen. ....	12
1.1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa, sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores. ....	14
2. Observaciones de carácter general. ....	15
2.1. Caracterización, evolución y estructura actual de la rama "comercio y reparación" del sector servicios en Canarias. ....	15
2.1.1. Caracterización y estructura. ....	15
2.1.2. La rama de la actividad comercial en Canarias y la actual coyuntura económica. ....	20
2.2. Algunas consideraciones sobre la eficiencia en el sector servicios, en particular la distribución comercial. Regulación y mercados. ....	23
2.3. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. ....	27
2.4. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial. La consideración de Canarias como región ultraperiférica. ....	30
3. Observaciones de carácter particular. ....	33
3.1. Sobre el Título I. <i>Objeto, ámbito de aplicación, finalidad y principios rectores de la Ley.</i> .....	33
3.2. Sobre el Título II. <i>De las actividades sujetas al ámbito de aplicación de la presente Ley.</i> .....	33
3.3. Sobre el Título V. De los Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales .....	34
3.4. Respecto a las Disposiciones Adicionales .....	35
3.5. Respecto de otras disposiciones incluidas en el avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina. ....	36
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37
1. Acerca de la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.....	37
2. Respecto de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.....	38
3. Respecto a la conveniencia de un informe-memoria, sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores. ....	39
4. Caracterización, evolución y estructura actual de la rama "comercio y reparación" del sector servicios en Canarias. ....	40
5. La rama de la actividad comercial en Canarias y la actual coyuntura económica. ....	41
6. Algunas consideraciones sobre la eficiencia en el sector servicios, en particular la distribución comercial. ....	42
7. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior .....	44
8. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial. La consideración de Canarias como RUP.....	45
9. En relación a las <i>observaciones de carácter particular</i> incluidas en el presente Dictamen. ....	46

## **DICTAMEN 5/2009 del CES:**

---

### **Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial**

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 16 de junio de 2009 por el trámite de urgencia.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha 28 de julio de 2009

### **Para más información:**

---

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación  
**Secretaría General**

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172  
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147  
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173  
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143  
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta  
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tlf: 928 384963 y 928 384932  
Fax: 928 384897

E-mail: [gabinete.ces@gobiernodecanarias.org](mailto:gabinete.ces@gobiernodecanarias.org)  
Web: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)

**Dictamen 5/2009 del CES**  
preceptivo, solicitado por el Gobierno, sobre el avance de  
**"Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial"**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por **unanimidad**, en sesión del día **28 de Julio de 2009**, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, el siguiente,

**DICTAMEN**

**I. ANTECEDENTES.**

1. El día **16 de junio de 2009**, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen preceptivo** previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES**, por el **procedimiento de urgencia**, sobre el avance de **"Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial"**, en cumplimiento de lo establecido en el **artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada**.

Conforme a lo dispuesto en el **artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de quince días**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el **artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992**, citada, con la solicitud de dictamen se **acompaña** la siguiente **documentación**:
  - *Avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial.*
  - *Certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia, Dictamen preceptivo previo del Consejo Económico y Social.*
  - *Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio.*
  - *Memoria económica sobre el Anteproyecto de Ley.*
  - *Informe sobre el impacto por razón de género del Anteproyecto de Ley.*
  - *Informe de acierto y oportunidad.*
  - *Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley.*
  - *Observaciones de la Consejería de Sanidad en relación con la Memoria justificativa.*
  - *Observaciones de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial en relación con la Memoria justificativa.*
  - *Observaciones de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.*
  - *Observaciones de la Consejería de Turismo.*
  - *Observaciones de la Consejería de Economía y Hacienda en relación con la Memoria justificativa, acompañado de Informe de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea.*

- *Escritos de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.*
  - *Remisiones de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio a los Departamentos del Gobierno de Canarias, de la Memoria justificativa y del Texto articulado del Anteproyecto.*
  - *Acreditación de la realización del trámite de audiencia.*
  - *Alegaciones efectuadas en relación con el trámite de audiencia.*
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el **Pleno del Consejo**.
4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo el *día 30 de junio*, y los *días 16, 23, 27 y 28 de julio de 2009*. En la **última de estas sesiones de trabajo**, la de *fecha 28 de julio*, previa a la sesión plenaria señalada para mismo día que tomó en consideración el Proyecto de Dictamen, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo** analizado por el **Pleno**.

## II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA LICENCIA COMERCIAL".

### 1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una Exposición de Motivos, 23 artículos, agrupados en cinco Títulos, complementados con cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

### 2. Contenido.

El *avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial*, tiene como objeto, tal y como se establece en la Memoria Justificativa que lo acompaña, así como en su artículo 1, apartados 2 y 3, establecer el marco jurídico para la autorización de los equipamientos comerciales sujetos a previa intervención administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias, y en particular, la ordenación de la actividad de los grandes establecimientos comerciales y de los centros comerciales mediante la sujeción de su actividad a una licencia comercial.

Como finalidad principal, según se señala en su artículo 3, el Anteproyecto de Ley tiene la de efectuar la transposición en materia de comercio interior, al derecho autonómico canario de la *Directiva 123/2006/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006* (DOUE 27 de diciembre de 2006), para su aplicación al mercado canario, teniendo en cuenta las peculiaridades propias del Archipiélago dada su condición de Región Ultraperiférica, y con el objetivo de avanzar en la modernización y especialización de las estructuras comerciales de la región canaria, mediante la ordenación de la implantación de los equipamientos comerciales, manteniendo un régimen de autorización previa, con el fin de lograr un modelo comercial basado en la flexibilidad, diversidad y oferta plural.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

#### 2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos* del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, se hace referencia, entre otros aspectos, a la *Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, cuya motivación obedece a la necesidad de suprimir o limitar el gran número de obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de los servicios entre los Estados miembros para conseguir el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con la finalidad de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo desde este momento al año 2010. Asimismo, y como consecuencia de la citada Directiva, se hace referencia a la necesidad de adaptar específicamente el

ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia a la normativa comunitaria, si bien respetando el margen ofrecido por la Directiva, el Tribunal de Justicia de las Comunidades y los Tratados de la Unión; señalándose que para el caso de Canarias, debe tenerse presente su condición de región ultraperiférica.

## 2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del avance de *Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial* con un **Título I**, “*Objeto, ámbito de aplicación, finalidad y principios rectores de la Ley*”, compuesto de 4 artículos. En dicho **Título I**, se recoge el objeto del Anteproyecto de Ley, su ámbito de aplicación, su finalidad y los principios por los que se rige, entre los que cabe destacar, entre otros, el principio de libertad de empresa, la adecuación del sistema de equipamientos comerciales a la ordenación y equilibrio territorial, la adecuada protección de los entornos y del medio ambiente urbano y natural, promover un modelo comercial con posibilidades de accesibilidad y desarrollo para todos los ciudadanos, la promoción de la cohesión e integración sociales, la cooperación interadministrativa, o la preservación del Patrimonio Histórico de Canarias.

El **Título II** “*De las actividades sujetas al ámbito de aplicación de la presente Ley*”, que comprende los artículos 5 a 12, ambos inclusive, se divide en tres capítulos. El *Capítulo I*, regula las disposiciones comunes, como la intervención administrativa en la actividad comercial, el concepto de actividad comercial minorista, los establecimientos sometidos al ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley, los grandes establecimientos comerciales y los centros comerciales. El *Capítulo II* se dedica a regular la licencia comercial, recogándose, entre otros aspectos, los criterios para la concesión de la misma para el desarrollo de la actividad objeto del Anteproyecto de Ley. El *Capítulo III*, se ocupa, en un único artículo de los derechos y deberes de los promotores de la licencia.

El **Título III** “*Del procedimiento de concesión de la licencia comercial*”, comprende los artículos 13 a 21, ambos inclusive. Se encuentra dividido en dos capítulos. En el *Capítulo I*, se recogen las fases del procedimiento para la concesión de la licencia comercial (incoación, instrucción y resolución); mientras que en el *Capítulo II* se regulan los efectos de la concesión de la licencia comercial, como la vigencia y la caducidad, la revocación, la transmisión de la titularidad del establecimiento sometido a licencia comercial y el desistimiento y la renuncia.

El **Título IV**, se ocupa, mediante un único artículo 22, de las “*Relaciones con otras Administraciones Públicas*”, regulando la coordinación con la Administración municipal.

Finalmente, el **Título V** se dedica a “*Los Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales*”, previstos en la *Directriz de Ordenación General nº 136, de la Ley 19/2003, de 14 de abril*. Dichos Planes deberán ordenar la implantación de grandes establecimientos comerciales y de centros comerciales de acuerdo con determinados criterios, recogidos en el *artículo 23* del avance de *Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial*, que se dictamina.

### 2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con **cinco Disposiciones Adicionales**. Mediante la *Disposición Adicional Primera* de ellas, se modifica la *Ley 4/1994, de 25 de abril de Ordenación de la actividad comercial de Canarias*; en concreto se modifican los *artículos 2.2.B.d), 6.2, 11* (horarios comerciales), *12.2, 23.2, 24.e.3, 25.d), 30, 46 a 67*, ambos inclusive, dedicados a las Ferias; se añade un nuevo Capítulo a la citada *Ley 4/1994*; se numeran de forma diferente determinados preceptos y se reenumera y regula, con una redacción diferente un artículo dedicado a las infracciones. La *Disposición Adicional Segunda*, titulada “*De los sectores de actividad*”, habilita al Gobierno para incluir o excluir, mediante Decreto, nuevos sectores de actividad a efectos de la clasificación de los grandes establecimientos comerciales. La *Disposición Adicional Tercera* se ocupa del régimen sancionador específico de los establecimientos sometidos a licencia comercial, añadiendo un nuevo artículo a la *Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias*. La *Disposición Adicional Cuarta*, regula el *Registro de Comerciantes y Comercios de Canarias* y la *Disposición Adicional Quinta*, establece la edición de una guía procedimental y de trámites, comprensiva de los criterios aplicables y la totalidad de trámites comprensivos del procedimiento para la concesión de la licencia comercial.

El Anteproyecto de Ley se completa con **dos Disposiciones Transitorias**, que tratan, respectivamente, acerca de las solicitudes de licencia comercial tramitadas con anterioridad a la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley, y acerca de la aplicación directa de los criterios establecidos en el *artículo 11*, en el marco de la *Directriz 136*, y de acuerdo con el planeamiento general municipal.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con **una Disposición Derogatoria**, y con **seis Disposiciones Finales**, por las que se autoriza al Gobierno a modificar determinados aspectos del *artículo 11 del Anteproyecto de Ley*; a incrementar, reducir o modificar la superficie útil de exposición y venta al público de los establecimientos de alimentación y consumo cotidiano; a la aprobación por parte de la COTMAC de los *Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales*; a la elaboración de un texto refundido de las disposiciones del presente Anteproyecto de Ley y de la *Ley 4/1994*; a la elaboración de un *Plan de Calidad del Comercio*, y entrada en vigor.

## 2.4. Sumario del Anteproyecto de Ley

que no se incluye con el avance de borrador de Anteproyecto de Ley sometido a dictamen.

Exposición de Motivos

Título I. Objeto, ámbito de aplicación, finalidad y principios rectores de la Ley

*Artículo 1.- Objeto de la Ley.*

*Artículo 2.- Ámbito de aplicación.*

*Artículo 3.- Finalidad.*

*Artículo 4.- Principios rectores de la Ley.*

Título II. De las actividades sujetas al ámbito de aplicación de la presente Ley

Capítulo I.- Disposiciones comunes

*Artículo 5.- La intervención administrativa en la actividad comercial*

*Artículo 6.- Concepto de actividad comercial minorista.*

*Artículo 7.- Establecimientos sometidos al ámbito de aplicación de la presente Ley.*

*Artículo 8.- De los grandes establecimientos comerciales.*

*Artículo 9.- Centros comerciales*

Capítulo II.- De la licencia comercial

*Artículo 10.- De la licencia comercial para el desarrollo de la actividad comercial prevista en la presente Ley.*

*Artículo 11.- Criterios para la concesión de Licencia comercial para el desarrollo de la actividad objeto de la presente Ley.*

Capítulo III.- De Los promotores

*Artículo 12.- Derechos y deberes de los promotores de la licencia.*

Título III.- Del procedimiento de concesión de la licencia comercial.

*Artículo 13.- Principios Generales.*

Capítulo I.- De las fases del procedimiento

*Artículo 14.- Incoación.*

*Artículo 15.- Instrucción.*

*Artículo 16.- Simplificación administrativa.*

*Artículo 17.- Resolución del procedimiento.*

Capítulo II.- Efectos de la concesión de la licencia comercial.

*Artículo 18.- Vigencia y caducidad.*

*Artículo 19.- Revocación.*

*Artículo 20.- Transmisión de la titularidad del establecimiento sometido a licencia comercial.*

*Artículo 21.- Desistimiento y renuncia.*

Título IV.- Relaciones con otras Administraciones Públicas.

*Artículo 22.- Coordinación con la Administración municipal.*

Título V.- De los Planes Territoriales Especiales de Grandes Establecimientos Comerciales.

*Artículo 23.- Objeto de los Planes.*

Otras disposiciones

Disposiciones Adicionales (cinco).

*Primera.-* Modificación de la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la actividad comercial de Canarias.

*Segunda.-* De los sectores de actividad.

*Tercera.-* Del régimen sancionador específico de los establecimientos sometidos a licencia comercial.

*Cuarta.-* Del Registro de Comerciantes y Comercios de Canarias.

*Quinta.-* Edición de guía procedimental y de trámites.

Disposiciones Transitorias (dos).

Disposición Derogatoria (única).

Disposiciones Finales (seis).

### III.OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA LICENCIA COMERCIAL”.

#### 1. Observaciones de carácter previo.

##### 1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

###### 1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación

1.1.1.1. La sustitución del procedimiento normal, que incluye el **plazo de 30 días** para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra **certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**, de 9 de junio de 2009, en la que se hace constar que dicho órgano colegiado, examinado el expediente administrativo sobre el *Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial*, ha acordado solicitar el *Dictamen del Consejo Económico y Social* por el trámite de *urgencia*. En dicha *certificación*, como justificación de la utilización del procedimiento de urgencia, se argumenta lo siguiente:

*“Considerando la urgencia en la aprobación del Anteproyecto de Ley con el objeto de incorporar al ordenamiento jurídico autonómico la adaptación de la normativa vigente en la materia a la mencionada Directiva Comunitaria, cuyo plazo de transposición de tres años finaliza el 28 de diciembre de 2009, y que conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de la citada Ley 1 1/1992, de 27 de abril, el Gobierno puede acordar motivadamente la tramitación de urgencia para la emisión del dictamen interesado”.*

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales y su expresión normativa, como es el caso, de tal forma que se haga efectiva la **participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas**, y del resto de representaciones de intereses con presencia en el Consejo Económico y Social, y no estemos, sin más, ante la simple observación de un trámite que, en función de cómo se solicita el dictamen, de los antecedentes que acompañan y sus motivaciones, estaría desprovisto de valor. Cuestiones sobre las que se vuelve más adelante.

En este sentido, considera el Consejo que, simplemente, **no está justificada ni se motiva la solicitud de dictamen preceptivo previo por el trámite de urgencia**. Solo se alude, a este respecto, a la *“... urgencia en la aprobación del Anteproyecto de Ley con el objeto de incorporar al ordenamiento jurídico autonómico la adaptación (...) a la mencionada Directiva Comunitaria, cuyo plazo de transposición de tres años finaliza el 28 de diciembre de 2009...”*, sin que conste, a este respecto, la tramitación anticipada y urgente en relación a las diferentes fases que componen la tramitación del expediente relativo a esta iniciativa antes de la petición del dictamen (por el procedimiento de urgencia, recordamos) al CES.

1.1.1.2. Así, en opinión del Consejo, es frecuente que la declaración de urgencia recaiga en expedientes que han experimentado notoria lentitud en fases anteriores de su tramitación. Es sólo en el momento de intervenir el Consejo, y con los efectos para el ejercicio de sus funciones que reiteradamente hemos señalado, cuando surge la, inmotivada y precipitada, urgencia.

Asimismo, considera el Consejo que la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia exigiría para su justificación**, entre otras medidas, de la remisión de la totalidad de la documentación que debe acompañar a todo Anteproyecto de Ley, y cuyas omisiones se señalan más adelante. Otra circunstancia más que dificulta y resta valor a la participación del Consejo y de las organizaciones e intereses representados en el mismo.

La petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como **elemento determinante y constitutivo del fin perseguido** con la solicitud de dictamen previo: hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.

1.1.1.3. Finalmente, es particularmente importante, en opinión del CES, que por el Gobierno se asuma la preocupación, reiteradamente anticipada desde este organismo, respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Con todas estas consideraciones el Consejo Económico y Social, una vez más, quiere expresar el **inconveniente que significa**, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, **elaborar los dictámenes e informes preceptivos solicitados en las condiciones descritas**.

En efecto, las repercusiones de este avance de borrador de *Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial* en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un **examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad** en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan **disponer de tiempo suficiente y también de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes**, de tal forma que se haga posible **situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa** de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, **con razonables criterios de eficacia**, como si realmente importara la opinión del Consejo.

#### 1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

1.1.2.1. Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial*, **certificación del Acuerdo de Gobierno**, por el que se solicita, por el trámite de

urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias, aprobado por el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre.

1.1.2.2. También se aporta **Memoria justificativa** del avance de Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, y de conformidad con el Acuerdo adoptado por éste el 28 de enero de 1993, por el que se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de Ley, así como la **Memoria económica, el Informe de acierto y oportunidad** y el **Informe sobre el impacto por razón de género** del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, exigibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Asimismo, también consta en el expediente el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, exigible en virtud del artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las **Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias** (según redacción dada por la **Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre**)

1.1.2.3. Consta igualmente en el expediente la realización del preceptivo trámite de audiencia consagrado en el artículo 105.a) de la Constitución Española, si bien sobre este particular el Consejo quiere destacar que lo oportuno hubiese sido, dada la complejidad del Anteproyecto de Ley y de la dimensión del expediente, que se dispusiera, entre los antecedentes, de un resumen del resultado de dicho trámite, a fin de que se conozca en qué medida las observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial han sido recogidas o no, y su motivación. Ello también facilitaría el papel asignado al Consejo, a través de su participación, en el proceso previo de elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.

1.1.2.4. El Consejo Económico y Social advierte que no consta entre la documentación remitida el **Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**, exigible de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, ni el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, exigible en virtud del artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, ni el **Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio**, competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

1.1.2.5. En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta que la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa. Máxime si se tiene en cuenta que han transcurrido más de nueve meses desde la suscripción de la **Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley -18 de septiembre de 2008-**, y desde el **Acuerdo de Gobierno por el que se acuerda continuar la tramitación del Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial -21 de octubre de 2008-**, antes denominado, tal y como consta en los antecedentes, **Ley de Comercio de**

Canarias. Considera el Consejo, que durante dicho período, y a pesar de la complejidad de la materia, se ha dispuesto de tiempo suficiente para completar el expediente, no pareciendo que esté plenamente justificado por parte del peticionario de la consulta, la ausencia de determinados informes de carácter preceptivo.

### **1.1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa, sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.**

1.1.3.1. Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, ciertamente, el establecimiento de un nuevo marco normativo, en la materia que nos ocupa, es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende, en esta rama del sector servicios, ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas* y, consecuentemente, *reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto*<sup>1</sup>.

1.1.3.2. En este sentido, el Consejo Económico y Social hace una *recomendación expresa*, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio en materia como la que es objeto el presente dictamen, distribución comercial y comercio interior, se acompañen, por indispensable, de un *Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores*.

Un informe de estas características debería acompañar necesariamente a otros que se incluyen en todo proyecto normativo, como la *Memoria Justificativa*, la *Memoria de Impacto por Razón de Género*, o la *Memoria Económica*, entre otras.

Su necesidad, tal y como hemos dicho, debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo no introduce restricciones y limitaciones a la competencia, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma anticipan el propósito de evitar las mismas.

---

<sup>1</sup> En relación a ello, el Consejo Económico y Social asume las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia. Circunstancia sobre la que también se ha pronunciado el Consejo. Dificultad, básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas, a la hora de elaborar el marco regulatorio, destinados al análisis del funcionamiento de los sectores y subsectores económicos desde esta perspectiva, y la ausencia de estadísticas precisas. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad de los servicios o la productividad en estas actividades con las normas pretendidas.

## 2. Observaciones de carácter general.

### 2.1. Caracterización, evolución y estructura actual de la rama "comercio y reparación" del sector servicios en Canarias.

#### 2.1.1. Caracterización y estructura.

A partir de los datos de la Contabilidad Regional (CRE-2000), se puede realizar una primera aproximación a la importancia de esta rama del sector servicios, comercio y reparación, en las Islas (ver tabla 1). Según los últimos datos<sup>2</sup>, la actividad comercio y reparación aportó un 11,8% al Valor Añadido Bruto (VAB) a precios de mercado de Canarias (10,6% en España), y un 14,7% al VAB del sector servicios (15,8% en España). Su participación relativa en los puestos de trabajo es aún más elevada. En Canarias su participación en el total de puestos de trabajo es del 16,6% (14,6% en España), y del 21,3% de los puestos existentes en el sector servicios (21,6% a nivel nacional).

Por tanto, en opinión del Consejo y según estos datos, esta rama de actividad del sector servicios se sitúa en Canarias como la tercera con mayor participación en el mismo en términos de producción, solamente por detrás de la rama de actividad "servicios inmobiliarios y empresariales" (17,2% del VAB) y "hostelería" (16% del VAB) y al mismo nivel del sector de la construcción (11,9% del VAB). En términos de empleo se sitúa como la rama de actividad más relevante de toda la economía canaria, por delante de sectores como la construcción y la hostelería.

**TABLA 1.- ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL VALOR AÑADIDO BRUTO Y DEL EMPLEO TOTAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2006**

	VAB		EMPLEO TOTAL	
	CANARIAS	ESPAÑA	CANARIAS	ESPAÑA
<b>Agricultura, ganadería y pesca</b>	<b>1,3%</b>	<b>3%</b>	<b>2,1%</b>	<b>4,7%</b>
<b>Energía</b>	<b>2,2%</b>	<b>3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,7%</b>
<b>Industria</b>	<b>4,5%</b>	<b>15%</b>	<b>5,4%</b>	<b>14,9%</b>
<b>Construcción</b>	<b>11,9%</b>	<b>12%</b>	<b>14,1%</b>	<b>12,3%</b>
<b>Servicios</b>	<b>80,1%</b>	<b>67%</b>	<b>77,5%</b>	<b>67,4%</b>
GG Comercio y reparación	11,8%	10,6%	16,6%	14,6%
HH Hostelería	16,0%	7,4%	14,1%	6,9%
II Transporte y comunicaciones	8,6%	6,8%	7,6%	5,6%
JJ Intermediación financiera	3,5%	4,7%	1,4%	1,9%
KK Inmobiliarias y servicios empresariales	17,2%	16,8%	8,6%	9,2%
LL Administración pública	7,1%	6,0%	7,8%	6,6%
MM Educación	5,3%	4,7%	5,2%	5,1%
NN Actv sanitarias y veterinarias; serv sociales	6,1%	5,5%	6,2%	6,3%
OO Otros serv. y actv soc; serv. Personales	3,9%	3,7%	5,2%	4,7%
PP Hogares que emplean personal doméstico	0,6%	0,8%	4,8%	6,5%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CRE-INE

Nota: 2006 es la última anualidad con datos desagregados a nivel de rama de actividad

Tal como el CES ha señalado en anteriores pronunciamientos, la importancia de la actividad de la distribución comercial trasciende a su presencia relativa en la producción y el empleo. El comercio es importante por las funciones sociales y económicas que desempeña. La distribución comercial tiene por objetivo fundamental poner en contacto a los productores entre sí, y a éstos con los consumidores, apareciendo como un elemento

<sup>2</sup> Debido al retraso con el que se publican los datos desagregados según ramas de actividad (en este caso rama GG: comercio y reparación) en la Contabilidad Regional de España, el 2006 es la última anualidad con datos desagregados en el momento de realización de este dictamen.

decisivo en la planificación del espacio físico. Y estas funciones son de una enorme relevancia en aquellos mercados que, como el canario, se caracterizan por su fragmentación, la insuficiencia de la producción local para atender la demanda interna, y el distanciamiento geográfico respecto de los centros productores objeto de comercio.

**TABLA 2.- CARACTERIZACIÓN DEL COMERCIO EN LAS ISLAS A PARTIR DE LAS MACROMAGNITUDES DE LA CONTABILIDAD REGIONAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2006**

		PIB pm			VAB pm	Empleo total		
		p. corrientes		variaciones de volumen	Deflactor	p. corrientes	puestos de trabajo	
		valor	tasas variación interanual	tasas variación interanual	tasas variación interanual	participación	miles	(%)
		(miles de euros)	(%)	(%)	(%)	(%)		
CANARIAS	TOTAL	39.105.664	6,7	3,0	3,7	100,0	862,2	100,0
	Servicios	27.897.627	6,6	3,6	3,0	80,1	668,6	77,5
	Comercio y reparación	4.112.832	9,4	6,9	2,6	11,8	142,7	16,6
ESPAÑA	TOTAL	982.303.000	8,1	3,9	4,2	100,0	20.935,3	100,0
	Servicios	587.667.000	7,6	4,4	3,2	67,2	14.117,3	67,4
	Comercio y reparación	92.712.000	6,4	3,8	2,6	10,6	3.048,4	14,6

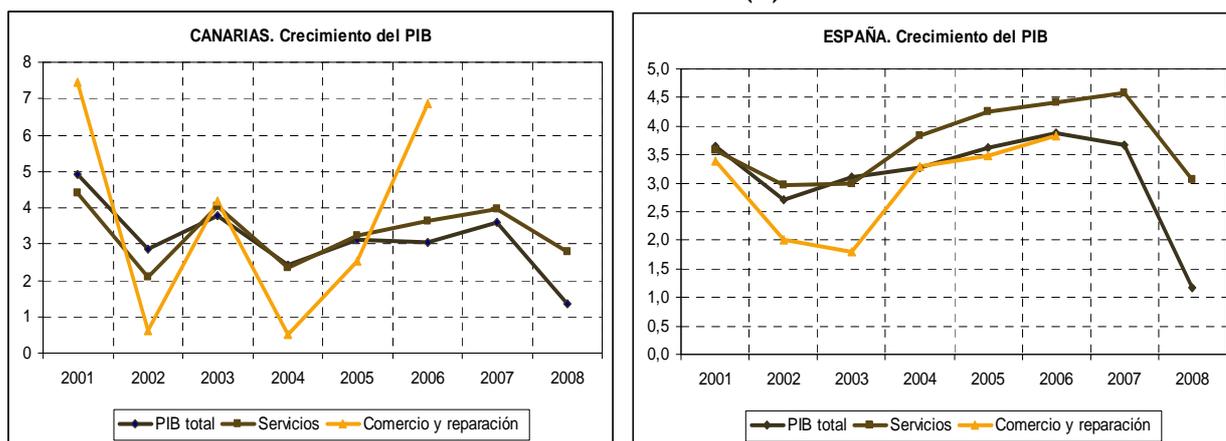
Fuente: CRE-INE

Nota: 2006 es la última anualidad con datos desagregados a nivel de rama de actividad

Para una mejor caracterización de esta rama de actividad del sector servicios en las islas, se analizará brevemente su evolución en los últimos años, así como su situación actual.

El análisis de la **evolución de la producción, en el periodo 2001-2006<sup>3</sup>**, de la rama comercio y reparación en Canarias ha seguido una evolución cíclica más acusada que el conjunto del sector servicios y también que el conjunto de la economía (ver gráfico 1).

**GRÁFICO 1. CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO TOTAL, DEL SECTOR SERVICIOS Y DE LA RAMA DE ACTIVIDAD COMERCIO Y REPARACIÓN. CANARIAS Y ESPAÑA. 2001-2008.**  
Variación de volumen (%)



Fuente: CRE-INE

Nota: 2006 es la última anualidad de CRE con datos desagregados a nivel de rama de actividad

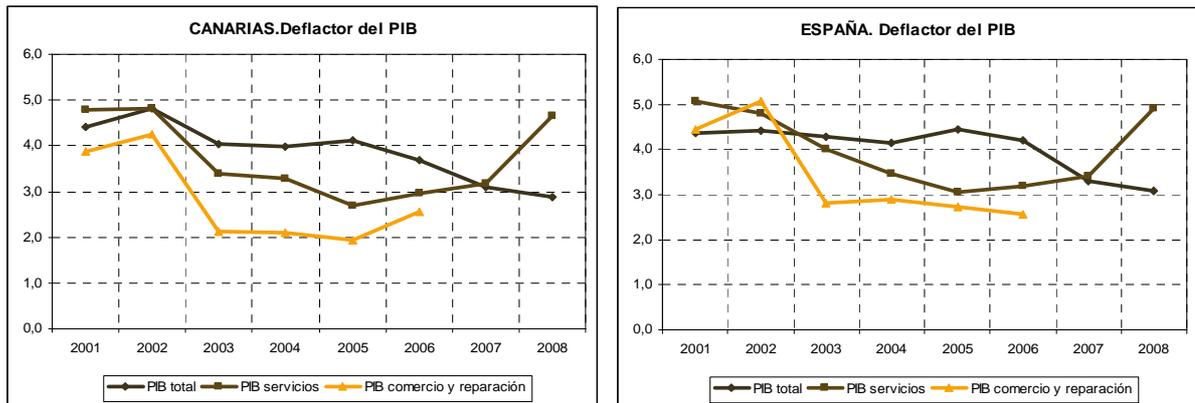
Como media del periodo, la rama de actividad comercial muestra una tasa de crecimiento media interanual del 3,7%, superior a la tasa media del conjunto de la economía canaria (3,6%) y del sector servicios (3,3%). Esta mayor aportación del comercio al crecimiento en

<sup>3</sup> Último año para el que se dispone de datos en Contabilidad Regional por ramas de actividad.

Canarias contrasta con la situación para el conjunto nacional, donde esta rama del sector servicios tiene un crecimiento interanual medio del 3,0%, inferior al crecimiento medio del conjunto de la economía nacional (3,4%) y de su sector servicios (3,7%).

En cuanto a la **evolución de los precios para el mismo periodo 2001-2006**, y a partir del deflactor del PIB, se puede observar (gráfico 2) como este indicador aplicado a la rama de actividad de “comercio y reparación” muestra unas tasas de crecimiento menores que las del sector servicio y las del conjunto de la economía, siendo esta tendencia similar tanto en Canarias como en España.

**GRÁFICO 2.- DEFLACTOR DEL PIB TOTAL, DEL SECTOR SERVICIOS Y DE LA RAMA DE ACTIVIDAD COMERCIO Y REPARACIÓN. CANARIAS Y ESPAÑA. 2001-2008. (%)**

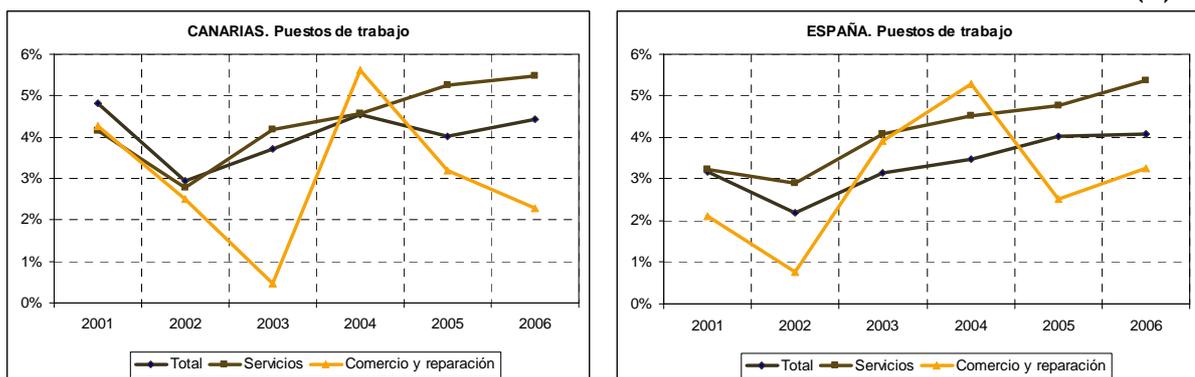


Fuente: CRE-INE

Nota: 2006 es la última anualidad de CRE con datos desagregados a nivel de rama de actividad

Un último indicador, de particular relevancia en opinión del Consejo, que igualmente se extrae a partir de los datos de la Contabilidad Regional de España es el correspondiente al **empleo**, en este caso medido por el número de puestos de trabajo (ver gráfico 3).

**GRÁFICO 3.- PUESTOS DE TRABAJO DEL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA, DEL SECTOR SERVICIOS Y DE LA RAMA DE ACTIVIDAD COMERCIO Y REPARACIÓN. CANARIAS Y ESPAÑA. 2001-2008. (%)**



Fuente: CRE-INE

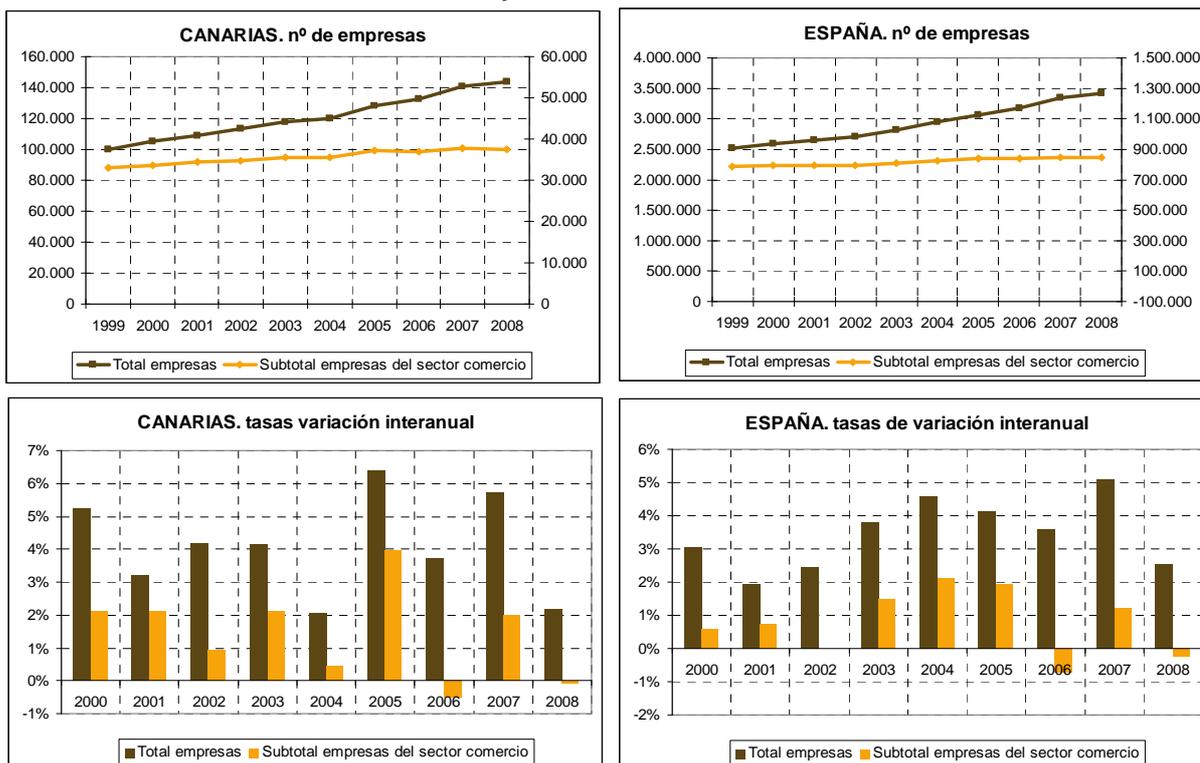
Nota: 2006 es la última anualidad de CRE con datos desagregados a nivel de rama de actividad

Así, en el **periodo comprendido entre 2000 y 2007**, el número de puestos de trabajo en la rama de actividad comercio y reparación en Canarias pasa de 119.200 a 142.700, con una tasa de crecimiento interanual medio del 3,1%, que aunque es significativa resulta inferior a la del conjunto del sector servicios (4,4%) y a la de la economía canaria (4,1%), siendo esta situación similar para el caso español. Esto indicaría, en opinión del Consejo,

que han sido otras ramas de actividad del sector servicios las que han liderado el crecimiento del empleo en estos años, tanto para Canarias como para el conjunto del Reino de España.

Es importante también, en opinión del Consejo, reflejar, y a partir del Directorio Central de Empresas (DIRCE) del INE, los datos que éste ofrece sobre la **evolución en el número, tamaño y especialización de la empresa comercial en Canarias en la última década**. Así, en el periodo 1999-2008<sup>4</sup> el número de empresas de esta rama de actividad (ramas 50, 51 y 52 según la CNAE-93) creció en un 13,9%, pasando de 33.040 en 1999 a 37.626, con una tasa de crecimiento interanual medio del 1,5%, tal y como se refleja en el gráfico 4. En el mismo periodo el total de empresas en Canarias se incrementó en una tasa mucho mayor, en un 43,5% pasando de 100.008 a 143.471 empresas, con una tasa de crecimiento interanual medio del 4,1%. Este menor crecimiento relativo en el número de empresas comerciales respecto al conjunto de la economía en Canarias en la última década es una tendencia también observada para el conjunto de España, lo que puede estar indicando que el sector comercial es ya un sector maduro y son otros sectores emergentes los que están liderando el crecimiento en términos de número de empresas.

**GRÁFICO 4.- NÚMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR COMERCIO. CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2008.**  
Totales y variaciones interanuales



Fuente: DIRCE-INE

En cuanto a la **especialización de las empresas comerciales canarias**, tal y como se refleja en la tabla 3, y según la clasificación CNAE-93 que utiliza el Directorio Central de Empresas, el mayor peso relativo lo ocupan las empresas minoristas, seguido de las empresas comerciales de venta al por mayor y de las relacionadas con los vehículos a motor. Esta distribución del peso relativo de cada sector se mantiene en términos

<sup>4</sup> Datos a 1 de enero de cada año.

similares al del conjunto de la economía española, no obstante existir algunas diferencias destacables. Así, se advierte como rasgo distintivo respecto a la media nacional una mayor presencia relativa del comercio minorista (epígrafe 52) y de la venta y reparación de vehículos (epígrafe 50) y un menor peso del comercio al por mayor (epígrafe 51). Además, dentro de la venta y reparación de vehículos, destaca la mayor presencia relativa de las empresas dedicadas a la reparación y venta de repuestos de vehículos de motor. En las ventas al por menor, es el comercio al por menor no realizado en establecimientos y el realizado en establecimientos no especializados los que explican las mayores diferencias con la media nacional. Finalmente, y en el caso del sector de las ventas al por mayor, la menor presencia relativa se concentra en los intermediarios del comercio, en el comercio de materias primas agrarias y animales vivos, y el de maquinaria y equipo.

**TABLA 3.- EMPRESAS DEL SECTOR COMERCIO SEGÚN ACTIVIDAD PRINCIPAL (CNAE-93). CANARIAS Y ESPAÑA. 2008**

	CANARIAS		ESPAÑA	
	Nº empresas	%	Nº empresas	%
<b>SUBTOTAL EMPRESAS SECTOR COMERCIO</b>	<b>37.626</b>	<b>100%</b>	<b>843.212</b>	<b>100%</b>
<b>50 Venta, mantenim. y reparación vehíc. motor, motocicletas y ciclomotores</b>	<b>4.238</b>	<b>11,3%</b>	<b>81.247</b>	<b>9,6%</b>
501 Venta de vehículos de motor	739	2,0%	16.374	1,9%
502 Mantenimiento y reparación de vehículos de motor	2.278	6,1%	44.897	5,3%
503 Venta de repuestos y accesorios de vehículos de motor	705	1,9%	9.163	1,1%
504 Venta, mantenim. y reparación motocicl. y ciclomotores y sus repuestos	200	0,5%	4.655	0,6%
505 Venta al por menor de carburantes para la automoción	316	0,8%	6.158	0,7%
<b>51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos moto</b>	<b>8.997</b>	<b>23,9%</b>	<b>225.108</b>	<b>26,7%</b>
511 Intermediarios del comercio	2.069	5,5%	60.348	7,2%
512 Comercio al por mayor de materias primas agrarias y animales vivos	219	0,6%	10.917	1,3%
513 Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	2.637	7,0%	44.578	5,3%
514 Comercio al por mayor de prod. de consumo, distinto de los alimenticios	1.970	5,2%	45.396	5,4%
515 Comercio al por mayor de prod. no agrarios semielaborados, chatarra	947	2,5%	32.339	3,8%
516 Comercio al por mayor de maquinaria y equipo	941	2,5%	26.582	3,2%
517 Otro comercio al por mayor	214	0,6%	4.948	0,6%
<b>52 Comercio al por menor, excepto comercio vehicul. motor, motocic. y ciclo.</b>	<b>24.391</b>	<b>64,8%</b>	<b>536.857</b>	<b>63,7%</b>
521 Comercio al por menor en establecimientos no especializados	2.766	7,4%	41.944	5,0%
522 Comercio al por menor alimentos, bebidas, tabaco en establec. especializados	3.410	9,1%	109.420	13,0%
523 Comercio al por menor prod. farmacéuticos, art. médicos, belleza, higiene	1.148	3,1%	30.895	3,7%
524 Otro comercio al por menor de art. nuevos en establec. especializados	12.909	34,3%	284.085	33,7%
525 Comercio al por menor de bienes de 2º mano, en establecimientos	21	0,1%	1.068	0,1%
526 Comercio al por menor no realizado en establecimientos	3.361	8,9%	53.105	6,3%
527 Reparación de efectos personales y enseres domésticos	776	2,1%	16.340	1,9%

Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE)- INE

Respecto al tamaño de la empresa comercial, siempre con datos extraídos del Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística, casi el 48% de las empresas de este sector no tienen asalariados, casi el 30% tienen 1 ó 2 asalariados, aproximadamente el 12% de 3 a 5, próximo al 6% entre 6 y 9 asalariados, y tan sólo en torno al 5% restante tiene 10 o más trabajadores, como se refleja en la tabla 4.

**TABLA 4.- TAMAÑO DE LAS EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE ASALARIADOS. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008. % sobre el total de empresas del sector.**

		Sin asalariados	1-2	3-5	6-9	10 o más
CANARIAS	total empresas	50,0%	28,4%	10,5%	5,2%	5,9%
	empresas comerciales	47,8%	29,6%	11,6%	5,8%	5,2%
ESPAÑA	total empresas	51,3%	28,0%	10,1%	4,7%	5,9%
	empresas comerciales	49,1%	31,3%	10,6%	4,6%	4,4%

Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE)- INE

Esta caracterización del tamaño de las empresas comerciales, según número de asalariados, coincide en buena medida con la estratificación según esta variable de la

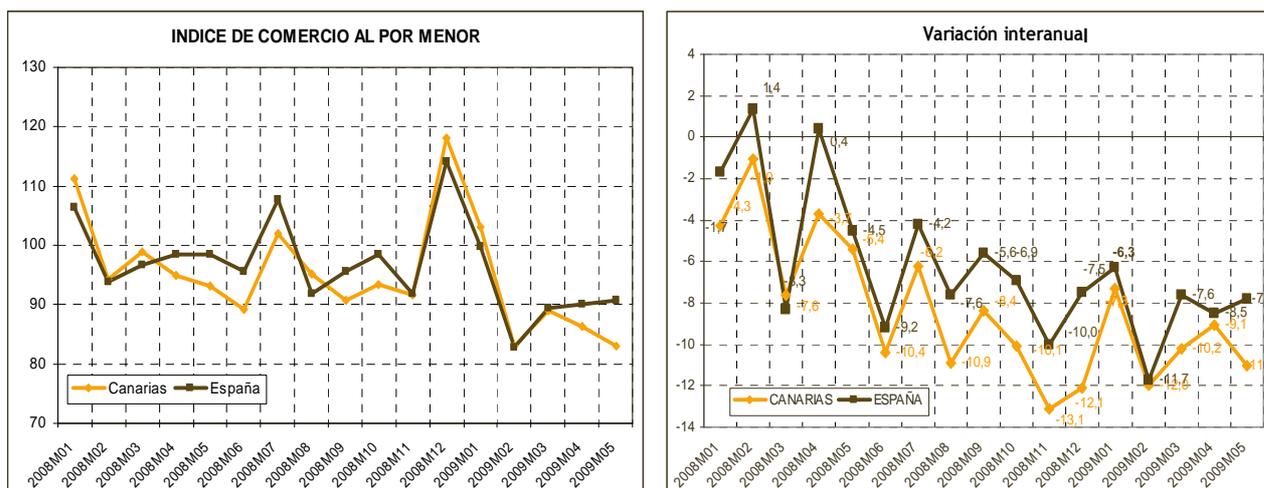
empresa canaria en general que, al igual que a nivel nacional, tiene un alto grado de concentración en la micro y pequeña empresa. Como dato destacable, conviene señalar que, al comparar en Canarias el tamaño de las empresas comerciales con el total de empresas, existe un mayor peso relativo en las empresas comerciales en los estratos de entre 1 y 9 trabajadores. Más destacable es aún, en opinión del Consejo, el hecho de que al comparar el tamaño de las empresas comerciales en Canarias y en España, es en las islas donde hay una menor presencia relativa en los primeros estratos (0, 1 ó 2 asalariados) y una proporción mayor a partir de 3 asalariados<sup>5</sup>.

### 2.1.2. La rama de la actividad comercial en Canarias y la actual coyuntura económica<sup>6</sup>.

Como consecuencia de la traslación a la economía real de los efectos de la crisis financiera internacional, la difícil situación que atraviesa la economía canaria se ve reflejada con especial intensidad en el comercio minorista. La severidad en la destrucción de puestos de trabajo, el endurecimiento de las condiciones financieras, incluida la mayor restricción de acceso al crédito, el desplome de la demanda interna, y el aumento de la morosidad son algunos de los factores que han caracterizado el ejercicio 2008 y la primera mitad del 2009.

Nuestro comercio minorista está registrando un descenso generalizado de las ventas. Según se desprende de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Índice de Comercio Minorista (ICM) a precios constantes (esto es, eliminado el efecto de la inflación) ha registrado en Canarias tasas de variación interanuales negativas desde el mes de diciembre 2007 (ver gráfico 5). Este retroceso, además, se ha intensificado a medida que avanzaba el año 2008, de tal suerte que en los últimos tres meses del año las tasas de variación interanuales se han situado por debajo del -10%, situación que no ha mejorado en los cinco primeros meses de 2009.

**GRÁFICO 5.- EVOLUCIÓN RECIENTE DEL ÍNDICE DE COMERCIO MINORISTA. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2009**



Fuente: INE

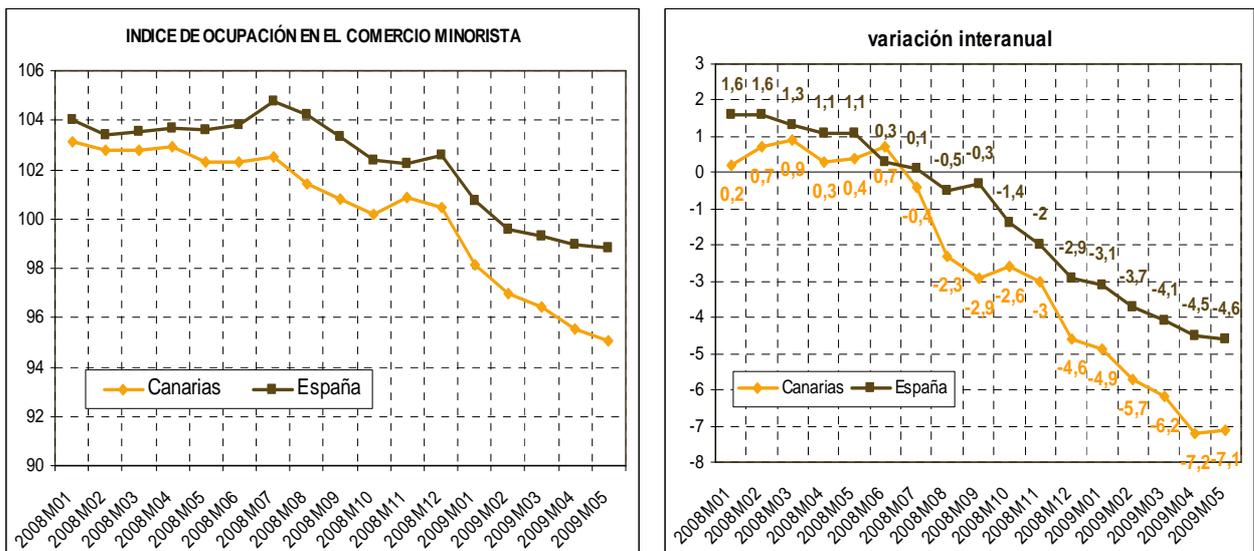
<sup>5</sup> Analizando el conjunto de datos estadísticos resulta que en los diferentes estratos hasta 199 trabajadores, la participación porcentual de las empresas comerciales en Canarias es superior a la media nacional y a partir de este tamaño, resulta inferior.

<sup>6</sup> Información procedente del Informe Anual del Consejo 2008-2009 y actualizada a la fecha de elaboración del presente Dictamen.

Aunque la crisis ha golpeado con fuerza al ramo de la distribución comercial al por menor en el conjunto de la economía española, en Canarias el retroceso ha sido más marcado. Las tasas de variación interanuales del Índice de Comercio Minorista (ICM) a precios constantes en Canarias, además de haber sido negativas durante 2008 y los primeros cinco meses de 2009 para los que hay datos, han sido inferiores, la caída ha sido mayor, que en el conjunto del Reino de España.

Particular relevancia tiene para el CES resaltar que la tendencia seguida por las ventas en el ramo minorista se ha trasladado a la **ocupación**. Así, según los datos del INE, el Índice de Ocupación del Comercio Minorista (IOCM) registró en Canarias tasas de variación interanuales muy próximas a cero, aunque positivas, en los seis primeros meses del año 2008, tal y como se puede observar en el gráfico 6. Ya en el segundo semestre, estas tasas de variación de la ocupación en el comercio minorista han sido siempre negativas, intensificándose la contracción en la ocupación a medida que avanzaba el año. Finalmente esta tendencia se ha agudizado aún más en los cinco primeros meses de 2009. La contracción en este Índice de Ocupación del Comercio Minorista también es cierto que se ha dado en el conjunto de la economía española aunque, nuevamente, en Canarias la intensidad de esta tendencia negativa ha sido superior.

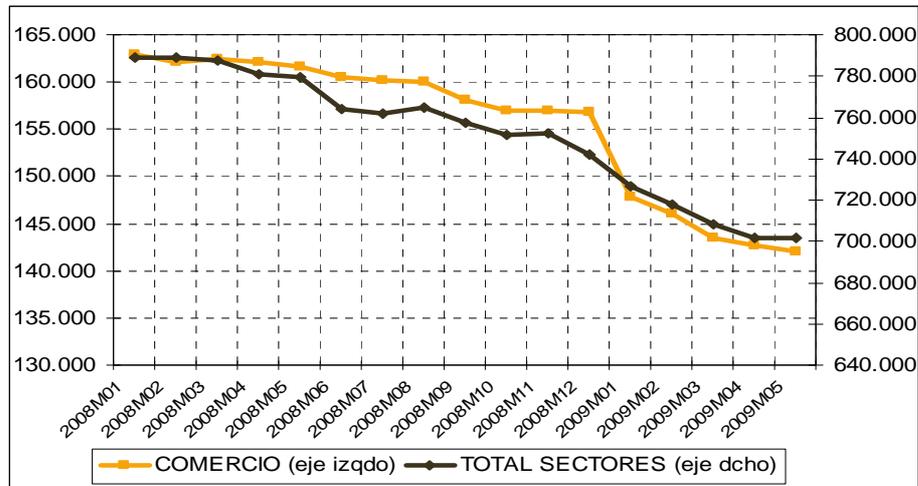
**GRÁFICO 6.- EVOLUCIÓN RECIENTE DEL ÍNDICE DE OCUPACIÓN EN EL COMERCIO MINORISTA. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2009**



Fuente: INE

Otro registro que nos permite conocer la evolución del empleo en el sector comercial son los datos de **afiliación a la Seguridad Social**, tal y como se observa en el gráfico 7. Así, según los últimos datos, en el mes de mayo de 2009 se mantienen dados de alta en Canarias 142.045 trabajadores en esta rama de la actividad económica, frente a los 161.672 registrados doce meses antes. Esta disminución en el empleo de 19.627 personas supone una caída en el empleo del 12,1%, superior al registrado en el conjunto de la economía canaria, con un descenso en los últimos doce meses en el número de trabajadores registrados del 10%.

**GRÁFICO 7.- TRABAJADORES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA ECONOMÍA CANARIA Y SU SECTOR COMERCIAL. 2008-2009**

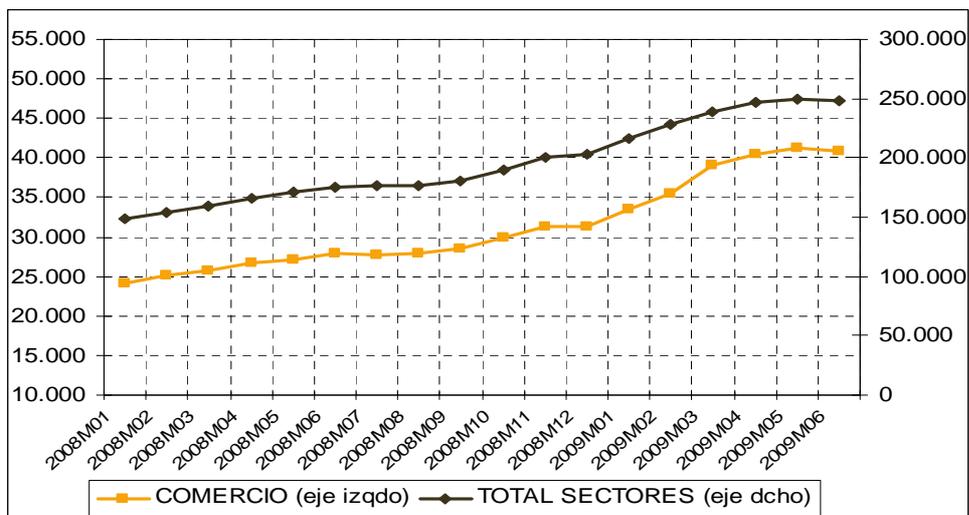


Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

DICTAMEN 5/2009

El paro registrado en la actividad comercial ha seguido una senda claramente ascendente a lo largo del último año y medio, en paralelo al incremento del desempleo en la economía canaria, como se refleja en el gráfico 8. Según la explotación estadística facilitada por el Observatorio de Empleo de Canarias (OBECAN), a partir de los datos del Servicio Canario de Empleo (SCE), en el mes de junio de 2009 son 248.325 los parados registrados en Canarias, de los cuales 40.884 estaban registrados en la rama de comercio y reparación de nuestro sector servicios. Esta cifra supone un incremento respecto a junio de 2008 de 72.501 parados en el conjunto de la economía y de 12.979 parados más en esta rama de actividad. Finalmente, el CES constata como esta evolución, medida en tasas de variación interanual, supone un incremento del 41,2% para el conjunto de la economía canaria y del 46,5% para la rama comercio y reparación, lo que indica que el deterioro en las cifras de desempleo ha sido más acusado en esta actividad que en el conjunto de la economía del Archipiélago.

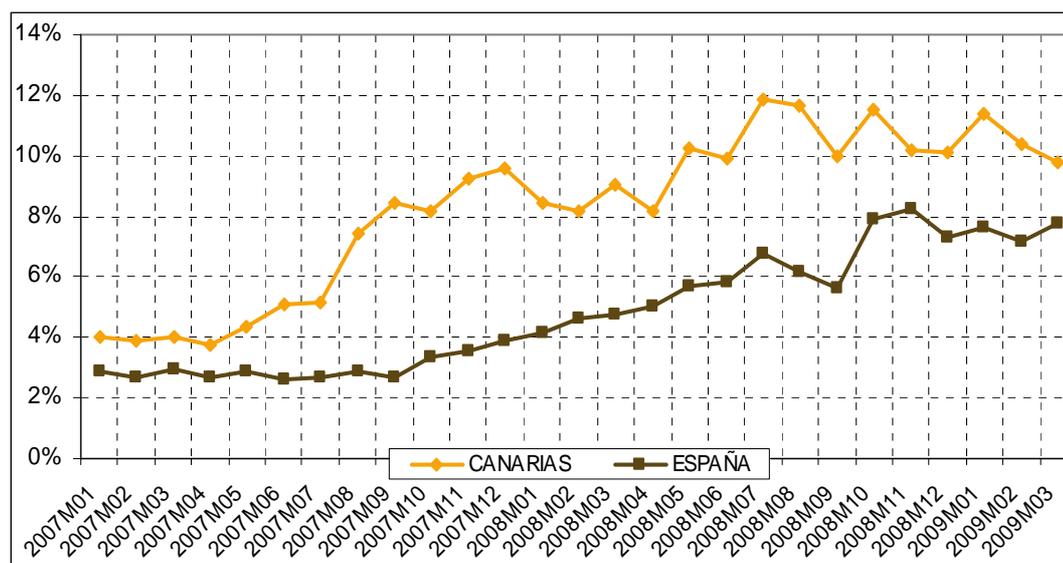
**GRÁFICO 8. PARO REGISTRADO DE LA ECONOMÍA CANARIA Y DE SU SECTOR COMERCIAL. 2008-2009**



Fuente: OBECAN-SCE

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el sector de la distribución comercial en la actual coyuntura es la **morosidad**. Una aproximación a las tasas de morosidad en la actividad comercial y a partir del análisis de las estadísticas de efectos de comercio impagados que realiza el INE, nos permite constatar para el periodo 2007-2009, y haciendo referencia al importe de los efectos de comercio impagados en cartera respecto a los efectos vencidos en cartera, una senda alcista y continua durante todo el periodo, tanto para España como para Canarias, aunque, otra vez, más intensa en el caso de las islas. Canarias aparece durante todo el periodo 2007-2009 por encima de la media estatal, observándose una ampliación de esta diferencia a partir de mediados de 2007, hasta alcanzar a finales de este año una brecha respecto a la media española de casi 6 puntos y produciéndose en el primer trimestre de 2009 una disminución de dicha diferencia. Así, si en julio de 2007 el porcentaje de impagados en Canarias era del 5,2% y en España del 2,7%, en enero de 2009 ya representaban el 11,4% para Canarias y el 7,6% para España. Solamente en los últimos dos meses de febrero y marzo de 2009 se puede observar una disminución de estas diferencias, colocándose en el último mes de marzo el importe de los efectos de comercio en cartera impagados en Canarias en el 9,8%, solamente 2 puntos por encima de los datos para el conjunto nacional.

**GRÁFICO 9.- EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS EFECTOS COMERCIALES IMPAGADOS. CANARIAS Y ESPAÑA. 2007-2008 \***



\* Datos expresados en porcentaje respecto al total de efectos comerciales en cartera con vencimiento en el mes de referencia.

Fuente: Estadística de efectos de comercio impagados. INE.

## 2.2. Algunas consideraciones sobre la eficiencia en el sector servicios, en particular la distribución comercial. Regulación y mercados.

Los servicios desempeñan un **papel estratégico** dentro de la actividad productiva, y no sólo por la relevancia de su peso en el conjunto de la economía. Este papel estratégico determina una gran influencia, particularmente en el caso de algunos subsectores, en la eficiencia de todo el sistema. Así ocurre con subsectores como el **comercio**, los **servicios a las empresas y a los profesionales**, o los **transportes**, que adquieren una particular relevancia a este respecto.

Entre las razones para entender este valor estratégico desempeñado por los servicios, estarían, entre otras, su relevancia en los **procesos de integración económica regional** en la medida en que cada vez estas actividades forman parte del comercio internacional; porque, además, mantienen fuertes lazos con los procesos de producción industrial y entre las propias ramas de servicio y, de particular importancia, porque estas actividades inciden fuertemente en la configuración de las condiciones de bienestar de los consumidores y las familias.

Esta relevante papel, atribuido al sector servicios y sus distintas ramas en la eficiencia general de todo el sistema, determina que sus peores efectos (ineficiencia) se transmitan, igualmente, a todo el sistema productivo. Afectando de esta manera a la competitividad de las regiones y con las evidentes consecuencias para usuarios y consumidores, bien sea a través de los precios, como claro factor inflacionista, o por sus debilidades en la configuración de la oferta de bienes y servicios, en términos de calidad.

En relación a este **importante papel asignado a los servicios y a su contribución a la eficiencia general del sistema económico**, adquiere particular importancia los efectos de una acertada intervención-regulación normativa, en particular, y al objeto del presente Dictamen, en materia de **distribución comercial**. Vinculándose, también, el acierto de los mecanismos reguladores con la dinámica de la productividad y los precios.

En este sentido, la evidencia acumulada a nivel internacional en los últimos años parece indicar la relevancia, también, de la relación entre regulación-progreso técnico, lo que determina la conveniencia de introducir **mejoras en los marcos regulatorios**, precisamente para hacer que éstos desempeñen un papel más favorable al desarrollo regional y con el propósito de promover mejoras en los niveles de eficiencia con los que operan los distintos sectores productivos, y en especial, pues de eso se trata en el presente dictamen, otra vez la **distribución comercial**<sup>7</sup>.

Además de por su impacto sobre la eficiencia y el nivel de precios, la regulación comercial es importante en la medida en que determina la variedad y amplitud de la oferta comercial, que, a su vez, condiciona las posibilidades de los consumidores para satisfacer sus demandas. Por tanto, de cara a considerar el conjunto de los intereses en juego, el regulador no debe perder de vista que, además de por su efecto en los precios y la inflación, la regulación también tiene un impacto notable sobre las posibilidades de elección. Teniendo en cuenta la preferencia por la variedad que caracteriza a los

<sup>7</sup> En opinión del Consejo merece la pena destacar, en el caso concreto del sector de la distribución comercial, que un buen número de trabajos aparecidos recientemente, y que tratan de explicar la creciente divergencia entre la productividad en los Estados Unidos y en Europa, señalan a la excesiva carga reguladora del sector en Europa como uno de los principales factores explicativos. Las menores dosis de competencia con las que opera el sector de la distribución comercial en Europa en general, y en España, Francia e Italia en particular, permitirían explicar, al menos parcialmente, la existencia de menores niveles de eficiencia, un menor grado de implantación de las nuevas tecnologías de la información (TICs) y de nuevas formas organizativas, así como la existencia de menores niveles formativos de los empleados.

En línea con lo anterior, resulta conveniente recordar, tal y como ha venido sosteniendo el CES en sus Informe Anuales, desde el año 2006 básicamente, los pobres resultados que en materia de productividad viene acumulando el sector de la distribución comercial durante los últimos años en Canarias, tanto en comparación con otras actividades como respecto a la dinámica observada en el ramo en otras Comunidades Autónomas y a nivel internacional. No obstante, la productividad aparente del factor trabajo presenta serias limitaciones de cara a aproximar la productividad global del sector comercial. Por eso los resultados deben interpretarse con suma cautela, y, sobre todo, se debe recurrir a otros indicadores que aproximen con mayor rigor la situación relativa del sector en materia de eficiencia y productividad.

consumidores, es evidente que esta dimensión tiene un gran impacto sobre el bienestar de los mismos. Expresado en otros términos, una regulación demasiado restrictiva ocasiona, además de unos precios más elevados, una menor gama de elección para el consumidor.

De particular interés a este respecto, debemos señalar la existencia de **estudios** que han tratado de analizar el impacto de la regulación sobre el comportamiento de la eficiencia y la productividad en la rama del comercio al por menor del sector servicios<sup>8</sup>, para las distintas regiones y para el conjunto del Reino de España. Básicamente estos estudios, a cuyas conclusiones hace referencia el CES en sus Informe Anuales, concluyen, desde aproximaciones metodológicas diferentes, confirmando una disminución en la eficiencia técnica de las empresas minoristas a partir del año 1998. El carácter crecientemente restrictivo del sector queda puesto de manifiesto en estos trabajos. Todos coinciden en señalar "*una tendencia de aumento en la regulación de la actividad comercial por parte de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias derivadas de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista*", así como otras normas promulgadas posteriormente.

En la tabla 5 se incluye a continuación, a modo de expresión sintética, el resultado de uno de estos estudios sobre la intensidad de la regulación en el sector del comercio minorista por Comunidades Autónomas<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Estudios entre los que destacamos:

- González Hidalgo, E. y A. Cárcaba García (2002): "Una interpretación de los índices de ineficiencia productiva desde la teoría de los recursos", ICADE, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 55, pp. 145-158.
- de Jorge Moreno, J. y C. Suárez Gálvez (2008): "Evaluación de la eficiencia y la productividad de las empresas de distribución minoristas en el período 1996-2002", Información Comercial Española, nº 841, marzo-abril, pp. 181-192.
- de Jorge, J. (2006): "Regional Regulation Analysis of Performance in Spanish Retailing", International Journal of Retail & Distribution Management, volumen 34, pp. 773-793.
- FMI (2004): "IMF Country Report. Spain", Fondo Monetario Internacional, Country Report 04/89, Article IV Consultation, marzo.
- Llanos Mateo, M<sup>a</sup>. de los, y J.S. Mora (2007): "Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos", Banco de España, Boletín Económico, octubre, pp. 91-100.
- Sánchez, M., I. Cruz Roche y D. Jiménez Castillo (2008): "Desempeño de la política comercial pública en España", Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'Economia de l'Empresa, Document de Treball nº 08/5, junio.
- Sánchez Pérez, M. (coord.) (2008): "Análisis del desempeño del comercio e impacto de la política comercial", Informe realizado para el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Dirección General de Política Comercial, febrero.

<sup>9</sup> A partir de los trabajos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008). El Informe del Ministerio se articula en torno a dos grupos de variables: *variables explicativas de los instrumentos de política comercial* (horarios semanales, apertura en domingo y festivos, temporada de rebajas, gran establecimiento comercial, licencia para descuento duro, moratorias comerciales, impuestos específicos sobre grandes superficies y criterios de planificación comercial); *variables de resultado del comercio, de estructura económica* (índices del precios al consumo comercial, VAB del comercio, índice de ventas y volumen de empleo); *variables de coyuntura comercial* (número de actividades comerciales, densidad comercial, concentración empresarial, cuota de superficie por formato, productividad, tamaño empresarial) y, por último, *variable de estructura de consumo* (capacidad de compra). En el Informe, el análisis de las relaciones entre estas variables del comercio se basa en el desarrollo de un indicador sintético, aplicable a cada una de las 17 Comunidades Autónomas para evaluar su grado de regulación comercial. El objetivo que plantea el informe es constatar si las decisiones sobre comercio adoptadas por las Comunidades Autónomas tienen efecto en la configuración de la actividad comercial, análisis que se ha llevado a cabo en el período 1998-2006 y que abarca todas las Comunidades Autónomas.

**TABLA 5.- INDICADOR SINTÉTICO DEL GRADO DE REGULACIÓN EN EL SECTOR DEL COMERCIO MINORISTA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (en %)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media
Andalucía	2,61	2,61	2,62	2,44	3,71	5,74	5,10	5,33	5,33	3,94
Aragón	3,09	3,09	3,09	4,30	5,31	5,39	5,38	6,17	5,66	4,61
Baleares	3,89	3,89	4,92	4,78	3,43	3,45	3,32	4,19	4,68	4,06
<b>Canarias</b>	<b>4,65</b>	<b>4,65</b>	<b>4,66</b>	<b>4,48</b>	<b>4,46</b>	<b>5,09</b>	<b>5,36</b>	<b>6,85</b>	<b>6,23</b>	<b>5,16</b>
Cantabria	2,42	2,39	2,41	2,26	3,18	3,45	3,34	3,58	3,58	2,96
Castilla La Mancha	2,65	2,65	2,68	2,50	2,49	2,47	2,65	2,92	3,08	2,68
Castilla y León	4,12	4,12	4,13	3,95	3,93	6,36	6,44	6,52	5,24	4,98
Cataluña	2,86	2,86	2,84	5,86	5,34	5,33	5,31	6,78	6,23	4,82
Comunidad Valenciana	3,48	3,46	3,44	3,30	3,28	3,26	3,25	3,27	3,31	3,34
Extremadura	2,61	2,61	2,61	2,43	2,78	3,07	3,05	3,28	3,42	2,87
Galicia	3,12	3,12	3,12	2,95	2,92	2,90	2,13	2,44	2,44	2,79
Madrid	2,35	3,05	3,50	3,27	3,25	3,21	3,21	3,23	3,23	3,14
Murcia	2,61	3,54	4,05	3,87	3,85	3,83	3,81	3,97	4,01	3,73
Navarra	2,89	2,89	2,89	3,29	4,70	5,61	6,34	5,95	6,03	4,51
País Vasco	2,26	2,26	2,25	2,80	2,49	2,49	2,49	4,39	4,39	2,87
Principado de Asturias	2,61	2,61	2,61	2,43	2,54	4,81	6,04	6,23	6,28	4,02
La Rioja	2,99	2,99	2,99	2,81	2,79	2,77	2,75	2,83	2,83	2,86

Fuente: Sánchez (coord.) (2008); p. 47

La intensidad de **evolución del proceso regulador**, según el estudio de referencia, identifica tres grupos en función del grado de crecimiento en la regulación comercial para el período descrito, 1998-2006: la Comunidad Autónoma de Canarias, junto a Castilla y León, Cataluña, Aragón, Navarra, Baleares y el Principado de Asturias, integrarían un primer grupo de más alta intervención-regulación.

El estudio recoge que, hasta el año 2000, las políticas comerciales de las Comunidades Autónomas eran muy similares, siendo así que es a partir de esta fecha cuando proliferan sensiblemente los desarrollos normativos autonómicos y aumentan las divergencias. El máximo en la regulación se alcanza en el año 2005, momento en el que se produce un punto de inflexión hacia una menor intervención administrativa.

Desde la perspectiva de los **hábitos de compra de los consumidores** y, al mismo tiempo, valorando los servicios comerciales ofrecidos por el sector de la distribución comercial, según la información y conclusiones valoradas por el Consejo en su último Informe Anual, para el caso concreto de la distribución comercial en Canarias, los consumidores canarios se encuentran más satisfechos con los niveles de oferta comercial en el ramo de productos farmacéuticos (7,4 sobre 10), los productos de textil y calzado (6,9 sobre 10), electrodomésticos (6,8 sobre 10) y alimentación (6,8 sobre 10). Por el contrario, el valor más reducido en la evaluación de la oferta comercial se asocia a artículos para bebés (5,8 sobre 10), y juguetes y regalos (6,5 sobre 10), según se observa en la tabla 6.

Al enfrentar los datos de Canarias con los del resto de Comunidades Autónomas, se aprecia que, en general, el consumidor canario percibe una oferta comercial más restringida que los consumidores del resto del territorio nacional. Por ejemplo, en los ramos de Alimentación, Droguería y Perfumería Canarias aparece como la Comunidad Autónoma española en donde los consumidores se encuentran menos satisfechos con la oferta existente. En el ramo de los Productos farmacéuticos únicamente en otra Comunidad Autónoma los consumidores consideran que la oferta está más limitada. Y en los ramos de Electrodomésticos y Juguetes y regalos solo hay cuatro Comunidades con una percepción más negativa.

TABLA 6.- VALORACIÓN DE LA OFERTA COMERCIAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Alimentación	Electrodomésticos	Informática y electrónica	Textil y calzado	Deportes	Droguería	Perfumería	Artículos bebes	Productos farmacéuticos	Juguetes y regalos
Andalucía	7,7 (4)	7,0 (7)	6,8 (5)	7,1 (7)	6,8 (5)	7,2 (7)	7,1 (12)	6,0 (5)	7,7 (11)	6,9 (5)
Aragón	7,7 (3)	7,2 (3)	6,7 (7)	7,1 (6)	6,6 (11)	7,1 (11)	7,4 (3)	5,9 (9)	8,0 (4)	6,8 (7)
Asturias	7,6 (5)	6,9 (11)	6,5 (11)	6,8 (14)	6,7 (8)	7,3 (4)	7,1 (11)	5,7 (14)	8,0 (3)	6,6 (11)
Baleares	7,5 (9)	7,0 (6)	7,1 (3)	7,1 (5)	6,7 (7)	7,0 (13)	7,2 (8)	5,8 (11)	7,7 (10)	6,9 (4)
C. La Mancha	7,5 (8)	6,9 (10)	6,4 (14)	7,0 (9)	6,6 (9)	7,3 (3)	7,2 (7)	6,0 (4)	7,7 (8)	6,5 (12)
C. León	7,3 (13)	6,7 (15)	6,4 (15)	6,6 (15)	6,4 (14)	7,0 (12)	7,0 (13)	5,9 (8)	7,4 (15)	6,4 (15)
C. Valenciana	7,7 (2)	6,9 (8)	6,4 (13)	6,9 (10)	6,3 (15)	7,1 (9)	7,1 (9)	5,9 (7)	7,8 (6)	6,6 (9)
<b>Canarias</b>	<b>6,8 (17)</b>	<b>6,8 (13)</b>	<b>6,6 (8)</b>	<b>6,9 (12)</b>	<b>6,6 (10)</b>	<b>6,7 (17)</b>	<b>6,7 (17)</b>	<b>5,8 (10)</b>	<b>7,4 (16)</b>	<b>6,5 (13)</b>
Cantabria	7,1 (16)	7,1 (4)	6,9 (4)	7,1 (4)	6,8 (4)	6,8 (15)	6,9 (14)	5,6 (16)	7,7 (9)	6,9 (3)
Cataluña	7,4 (12)	6,9 (9)	6,5 (10)	6,9 (11)	6,4 (13)	7,1 (10)	7,1 (10)	5,7 (13)	7,7 (7)	6,6 (10)
Extremadura	7,2 (15)	6,7 (14)	6,4 (12)	6,4 (16)	6,4 (12)	6,7 (16)	6,8 (16)	5,7 (12)	7,3 (17)	6,4 (14)
Galicia	7,2 (14)	6,6 (16)	5,9 (17)	6,8 (13)	6,2 (16)	6,8 (14)	6,8 (15)	5,2 (17)	7,5 (14)	6,2 (17)
Madrid	7,4 (11)	6,8 (12)	6,7 (6)	7,0 (8)	6,7 (6)	7,2 (6)	7,2 (6)	5,9 (6)	7,6 (12)	6,7 (8)
Murcia	7,4 (10)	7,2 (2)	7,2 (2)	7,1 (3)	6,8 (3)	7,1 (8)	7,2 (5)	6,0 (3)	7,5 (13)	7,1 (2)
Navarra	7,5 (7)	5,8 (17)	6,2 (16)	6,1 (17)	5,7 (17)	7,2 (5)	7,2 (4)	5,6 (15)	8,0 (2)	6,2 (16)
País Vasco	7,5 (6)	7,0 (5)	6,5 (9)	7,3 (2)	6,8 (2)	7,5 (2)	7,4 (2)	6,0 (2)	8,1 (1)	6,8 (6)
Rioja	8,0 (1)	7,5 (1)	7,2 (1)	7,5 (1)	7,3 (1)	7,9 (1)	7,9 (1)	6,3 (19)	7,8 (5)	7,2 (1)

Nota: Escala de 0 (oferta incompleta) a 10 (oferta completa). El número entre paréntesis indica la posición relativa que ocupa cada CCAA, correspondiente el valor "1" a la CCAA donde se obtiene una mejor valoración por parte de los consumidores, y el valor "17" a la CCAA con peor valoración.

Fuente: Distribución y Comercio 2008; p.86.

En opinión del Consejo, las evidencias acumuladas podrían sugerir la existencia de una posible relación entre el marco regulatorio del sector y los resultados de éste en términos de eficiencia y productividad, precios e inflación, y amplitud de las opciones de elección a disposición de los agentes, consumidores y productores. Por otro lado también se constata que la influencia de la intervención reguladora de las administraciones públicas, principalmente de las Comunidades Autónomas, han tenido efecto muy limitado en variables importantes como el empleo o la capacidad de compra de los consumidores. A todo ello, en opinión del Consejo, hay que añadir la importancia que tienen los factores socioeconómicos propios de cada territorio sobre la configuración de su actividad comercial, aspecto este último de señalada importancia para Canarias por su caracterización como región ultraperiférica, circunstancia sobre la que se vuelve más adelante en el presente Dictamen.

Por estas consideraciones, el CES atribuye particular importancia al análisis del entramado normativo que regula el funcionamiento de la distribución comercial, que deviene como cuestión fundamental para entender su dinámica, así como para proponer posibles cambios de cara a promover un mejor funcionamiento y, finalmente, acertar en la configuración de un nuevo marco regulador, como es el objeto del presente dictamen, en materia de transposición de la *Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.*

### 2.3. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

2.3.1. Tal y como se conoce, la Directiva de Servicios, en vigor desde diciembre de 2006, dispone de un plazo de transposición de 3 años, que finaliza en diciembre de 2009. Es importante señalar que su objetivo fundamental es *propiciar un marco regulatorio que*

*facilite el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario*, a través del incremento de la transparencia y la sencillez en la localización de este tipo de actividades. Ello exige una profunda reforma de este sector de actividad que, básicamente, debe encaminarse hacia nuevas formas de supervisión de la actividad más eficaces y menos gravosas para consumidores, usuarios y empresas.

En este sentido la Directiva de Servicios profundiza en la realización del mercado interior, persigue la integración de las economías europeas, particularmente en la actividad de servicios que representa el 70% en la producción de los estados miembros y, en este sentido, no representaría más que el desarrollo de parte del acervo comunitario, trazado ya a partir del Acta Única Europea aprobada en 1986, afianzando y reforzando dos de los principios fundamentales de la Comunidad: *la libertad de establecimiento, del artículo 43 TCE; y la libertad de prestación de servicios, del artículo 49 TCE.*

Es importante señalar a este respecto que la Directiva de Servicios, más allá de otorgar un marco de nuevos derechos para las consumidores y usuarios y para las empresas de servicios, básicamente lo que hace es alinearse, consolidar y trasladar la jurisprudencia que ha ido sentando el Tribunal de Justicia Europeo en relación con estos dos principios fundamentales comunitarios.

Es el Consejo Europeo de Lisboa, del año 2000, el que a través de su programa de reforma, destinado a convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y competitiva del mundo, y tomando en cuenta la relevancia y el papel estratégico de este sector de la actividad económica, el que lanza la necesidad de profundizar en la consecución del mercado interior de servicios, enormemente fragmentado con los consiguientes perjuicios para consumidores, usuarios y empresas. Es, consecuentemente, la integración de estos mercados, objetivo explícito y perseguido por la Directiva de Servicios.

**2.3.2.** La Directiva de Servicios crea un marco de referencia e introduce una serie de principios a los cuales tendrá que ajustarse toda la normativa que regule las actividades de servicios en los distintos países que, conforme a sus propias reglas, deberán asumir el proceso de transposición de la misma.

**2.3.3.** La Directiva de Servicios, en términos generales, plantea, tal y como antes se dio a entender, en primer lugar la introducción de *nuevas formas de control de la actividad más eficaces*, básicamente a través de la selección y revisión, actividad por actividad, de todas las *limitaciones, prohibiciones u obligaciones preexistentes en los marcos regulatorios que condicionen el ejercicio, la localización o el acceso de una actividad de servicios.*

En este sentido, lo que propone la Directiva de Servicios es la sustitución de los regímenes de *autorización previa* por otros sistemas y *medios autorizatorios y de control que no restrinjan ni desincentiven la actividad.* Así, propone la figura de la *declaración responsable.* Por otro lado, para el caso de que se mantenga algún régimen de autorización, la propia Directiva señala la necesidad de ajustarse a una serie de principios de *buena regulación*, que deberán cumplirse: la regla de *silencio administrativo positivo*, con carácter general; exclusión de la posibilidad de limitar, en cantidad, el número de autorizaciones (salvo en muy determinados casos); el régimen de concesión de las autorizaciones deberá serlo con arreglo a criterios públicos, objetivos, y anticipados y transparentes; los plazos de respuesta, en el régimen de autorizaciones, deberán reducirse, así como los costes de procedimiento.

Por otro lado, la Directiva exige que, salvo en algunos casos, estas autorizaciones que se conceden tengan *duración ilimitada* y *validez en todo el territorio nacional*, con el propósito de superar las ineficiencias de la segmentación y fragmentación del mercado.

Finalmente, y en lo que concierne a este *nuevo marco regulador de la actividad de servicios*, que pretende la Directiva Comunitaria, propone la supresión o modificación de determinados requisitos impuestos en algunas ramas y subsectores de actividad y que, tal y como sostiene la Directiva, por innecesario o desproporcionado, determinarían también ineficiencias y distorsiones en el desarrollo del mercado interior de servicios. Así, las *condiciones de naturaleza económica* a las que se supedita el acceso a estas actividades pasa, sin más, a estar prohibido; habrá que examinar la conveniencia de *mantener requisitos que determinen la composición de las plantillas, los que restrinjan la libertad de fijar los precios, o aquéllos que impongan límites territoriales o cuantitativos para el ejercicio de la actividad*, entre otros. Será, tal y como prevé la Directiva, el análisis, caso por caso, de estos requisitos lo que deberá también permitir mejorar la configuración de un *mejor marco regulatorio*, exigiéndose, aspecto éste de particular importancia, la concurrencia de *razones de interés general y proporcionalidad en las medidas adoptadas*.

**2.3.4.** Un segundo gran ámbito que aborda la Directiva de Servicios es el de la *simplificación de procedimientos y ventanilla única*, lo que exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a quienes quieran ejercer una actividad de servicios. Deberán evaluarse, si tales procedimientos son imprescindibles o si pueden ser sustituidos por alternativas menos gravosas para los prestadores de esta actividad<sup>10</sup>. Por otro lado, en relación a esta materia, la Directiva Comunitaria exige la puesta en marcha de una *ventanilla única*, que ha de facilitar, a quienes pretendan acceder a la condición de prestadores de servicios, toda la información necesaria sobre los procedimientos así como la posibilidad de su gestión electrónica. Lo que constituye una de las apuestas de mayor visibilidad de la Directiva.

**2.3.5.** Finalmente, un tercer ámbito en el que despliega la Directiva de Servicios su finalidad y objetivos, es en el de la *cooperación administrativa*. Ello implica para los estados miembros que, en el proceso de transposición, habrán de concretar *obligaciones jurídicas vinculantes* para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas, para que establezcan mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicios, consumidores y usuarios<sup>11</sup>.

**2.3.6.** La propia Directiva de Servicios Comunitaria establece también límites a las medidas liberalizadoras, que pueden agruparse, básicamente, en cuatro apartados, así: respecto de una serie de *sectores o ámbitos económicos a los que no es de aplicación* (servicios financieros, transportes, servicios y redes de comunicaciones electrónicas, empresas de trabajo temporal, servicios sanitarios, notarías, juegos de azar); otros sectores de la actividad de servicios con contrapartida económica exceptuados del ámbito

<sup>10</sup> Deberá atenderse el número de trámites, su eventual duplicidad, los costes de acceso a los procedimientos. La naturaleza de los documentos exigidos, la configuración de registros de naturaleza constitutiva de la actividad que se pretende, ... etc.

<sup>11</sup> La Directiva Comunitaria prevé a este respecto, y a través de la configuración de una red transeuropea de autoridades competentes, el establecimiento de un sistema de comunicación e intercambio de información que permita supervisar a las empresas prestadoras de servicios de manera efectiva, y también aligerar las exigencias administrativas que los operadores y prestadores deban soportar cuando quieran establecerse de manera temporal fuera de su lugar de establecimiento original, lo que se conoce como *Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)*.

de aplicación como los servicios postales, a título de ejemplo; quedan igualmente excluidos determinados servicios profesionales que ya están regulados por normativas específicas; y finalmente, se establecen límites a través de posibles medidas de control o limitación, condicionándolos a que no puedan ser discriminatorios, estén justificados por razones de interés general, sean proporcionados a dicho objetivo, se configuren de manera clara y objetiva, y se hagan públicos con antelación. Es justamente en relación a este último tipo de medida donde se encuadra el propósito del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, y por la adecuación de la Directiva a la condición de Canarias como región ultraperiférica, reconocida por el artículo 299.2 del TCE.

#### **2.4. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial. La consideración de Canarias como región ultraperiférica.**

**2.4.1.** La Directiva de Servicios, tal y como la hemos caracterizado, viene a establecer un marco jurídico general para cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económico. Al tiempo que declara determinados sectores excluidos de su ámbito, y determina, también, la especificidad de concretas actividades o profesiones.

Tal y como está previsto el proceso de transposición de la Directiva de Servicios exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos.

El proceso de adaptación exige un intenso intercambio de pareceres entre las distintas administraciones públicas. Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias asegurar, dentro de su ámbito de competencias, el cumplimiento de la Directiva antes de finalizar el período de transposición, siendo además responsable para la evaluación de la normativa preexistente y realizar los cambios exigidos.

Este particular proceso de transposición-adaptación es, en opinión del Consejo, particularmente importante en aquéllos ámbitos sectoriales especialmente necesitados de mejora en la configuración de nuestro mercado interior de bienes y servicios, y con especial atención también a nuestra configuración como región ultraperiférica. Sabemos de un importante elenco de materias y normas que las regulan, algunas de ellas con rango de ley, potencialmente afectadas, en la Comunidad Autónoma de Canarias, por la Directiva de Servicios Comunitarios<sup>12</sup>. El CES desconoce, a la fecha, el nivel de realización de este proceso de transposición-adaptación con plazo final para ello, no debe olvidarse, el 31 de diciembre de 2009.

<sup>12</sup> Entre otras, y según la actual configuración departamental del Gobierno, estarían necesitadas de adaptación o modificación a las exigencias comunitarias: en materia de *agricultura, ganadería, pesca y alimentación*, la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias; en materia de *presidencia, justicia y seguridad*, la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de espectáculos públicos y actividades clasificadas, la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar, modificada por la ley 3/2005, o la Ley 10/1990, de 23 de mayo de Colegios Profesionales; en materia de *empleo, industria y comercio*, la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario; en materia de *bienestar social, juventud y vivienda*, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias; en materia de *medio ambiente y ordenación territorial*, la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico, la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, o la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; en materia de *sanidad*, la Ley 4/2005, de 13 de julio, de Ordenación Farmacéutica de Canarias; en materia de *turismo*, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, o la Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 7/1995.

A la redacción del presente Dictamen consta ya, en el Congreso de los Diputados, la admisión a trámite del proyecto de Ley 121/000023, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, más conocido como proyecto de "Ley Paraguas". Esta Ley, dictada al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> de la Constitución Española, adquirirá carácter básico. En este sentido, en opinión del Consejo, habrá que estar a partir de su entrada en vigor a la aplicación por parte de la Comunidad Autónoma del contenido que devenga con carácter básico, y a través de las oportunas modificaciones de nuestras leyes territoriales.

2.4.2. El Consejo Económico y Social emitió en febrero de 2008 el Dictamen 3/2008, facultativo, a petición de la Presidencia del Gobierno, sobre la *Comunicación de la Comisión Europea, de 12 de septiembre, "Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas: logros y perspectivas"*. A los efectos del presente Dictamen, sobre el avance de borrador de *Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial*, es importante señalar que el CES destacó entonces la necesidad de que cualquier estrategia, y añadimos ahora su expresión normativa, propuesta por parte de las instituciones europeas en torno a un ámbito o política sectorial concreta debe tener su referencia en la conveniencia de reforzar nuestro particular estatuto jurídico e institucional como región ultraperiférica. Estatuto que, no debe olvidarse, configurado bajo los principios de igualdad y proporcionalidad debe garantizar las mismas oportunidades, en Canarias, que las que se disfrutaban en el resto de la Unión Europea.

El Consejo Económico y Social señaló, entonces, que a partir del aprovechamiento de nuestras potencialidades endógenas, se debe, también, postular y exigir la permanente modulación de las políticas europeas y su adaptación flexible a la configuración de las Islas.

El Consejo Económico y Social reconoció, en el Dictamen citado, el esfuerzo realizado por las instancias europeas para establecer, conforme a una estrategia diferenciada, medidas específicas orientadas a paliar nuestras desventajas estructurales como RUP. Al tiempo que consideró indispensable reforzar, en el marco del proceso de revisión de la estrategia RUP, las actuaciones ya asumidas por la Comisión Europea a partir de 2004 en relación a la mejora de *la accesibilidad*, al reforzamiento de nuestra *competitividad* y a la profundización en la *integración territorial de Canarias en su espacio de interés económico y social próximo*<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> El Consejo Económico y Social, en lo que concierne a la mejora de nuestra accesibilidad, eje estratégico particularmente necesitado de mejorar, recomendó la necesidad de avanzar en la definición de una metodología para el cálculo de los sobrecostes de la lejanía, las incertidumbres acerca de la nueva asignación específica de compensación de los costes adicionales, aplicable exclusivamente a las RUP y financiada por el FEDER y, por último, la necesidad de integrar las infraestructuras de transporte de las RUP en el actual proceso de revisión de las Redes Transeuropeas (RTET).

Con respecto a la *mejora de nuestra integración territorial*, el CES señaló, a partir de la consolidación y modernización de nuestro tejido productivo local, la conveniencia de mejorar la externalización económica de la región. Dándole especial importancia a los nuevos instrumentos y acciones de Gran Vecindad, para la mejora de la cooperación económica entre Canarias y los países próximos de nuestro entorno, avanzando así en la configuración de una auténtica *eurometropolitana de interés comunitario*. En línea con esta afirmación, Canarias debe mejorar su posición como plataforma logística tricontinental. El CES concluyó a este respecto señalando la necesidad de que la estrategia europea revisada sobre las RUP estimule y promueva esta posición estratégica para las Islas.

Ya de manera más precisa y en relación con el presente dictamen, en materia de *mejora de la competitividad*, el Consejo se pronunció de manera expresa sobre la necesidad de mantener una *vigilancia adecuada en relación a los procesos de apertura de la competencia y de liberalización de los mercados*, como es la actual transposición de la Directiva de Servicios para, sin perjuicio de asumir las mejoras que estos procesos traen en el funcionamiento de los mercados y en el bienestar de los consumidores, evitar sus peores efectos, para lo que habrá que profundizar en los mecanismos compensatorios. En definitiva, modular una vez más la políticas comunitarias y su aplicación a las Islas<sup>14</sup>.

Finalmente, el CES también ha tenido oportunidad de expresar su posición en cuanto a los nuevos *temas de consulta* lanzados en su momento por la Comisión Europea: *demografía e inmigración; agricultura; la emergente nueva política marítima europea, y el cambio climático*. También el Consejo tiene posiciones definidas en torno a otras materias de importancia estratégica para las Islas y desatendidas en los documentos de la Comisión para configurar la nueva estrategia RUP: *las actividades turísticas e industriales en Canarias*<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Desde el punto de vista jurídico, esta institucionalización de la aplicación modulada de las políticas comunitarias es, probablemente, una de las principales consecuencias de la configuración de Canarias como RUP, y que exige a las instituciones europeas, Consejo, Comisión y Parlamento, tener presente esta necesidad de adoptar medidas específicas que atiendan las particulares condiciones de las RUP.

<sup>15</sup> En relación a estas cuestiones debemos señalar que, por decisión de la Comisión Europea de 8 de junio de 2009, sobre la interpretación detallada de las actividades de aviación relacionadas en el Anexo 1 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se modulan los términos en que se aplica a las RUP la política de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad Europea, de tal forma que la exención de los vuelos efectuados en virtud de una obligación de servicio público, se aplica a las regiones del artículo 299.2 del Tratado CE, a los vuelos efectuados por obligación de servicio público dentro de una de estas regiones y los realizados entre dos regiones RUP.

### 3. Observaciones de carácter particular.

#### 3.1. Sobre el Título I. *Objeto, ámbito de aplicación, finalidad y principios rectores de la Ley.*

Con carácter general, en opinión del Consejo, recogidos en este Título I del avance de borrador de Anteproyecto de Ley, objeto, ámbito de aplicación y finalidades perseguidas, se advierte una muy escasa referencia a los, también, principios y valores perseguidos 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.*

#### 3.2. Sobre el Título II. *De las actividades sujetas al ámbito de aplicación de la presente Ley.*

##### 3.2.1. Respecto al Capítulo II, De la licencia comercial.

Con argumentos incluidos en la propia *Memoria Justificativa* del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, ésta traería su razón en la conveniencia de "... *adaptar nuestro ordenamiento autonómico en esta materia a la normativa comunitaria, si bien respetando el propio margen ofrecido por la propia Directiva, el Tribunal de Justicia de las Comunidades y los tratados de la Unión, al objeto de poder continuar, de alguna manera, efectuando un control más estricto a la implantación de esos servicios o comercios y, por ello, continuar limitando, aunque sea de forma excepcional, el principio general de la libertad de dicha implantación*".

A este respecto, el CES quiere precisar que la concreción de esta adaptación deberá tomar como inexcusable referencia a la propia **Directiva de Servicios**, que ofrece el catálogo de excepciones, y las condiciones de aplicación, que podrían justificar la autorización previa al establecimiento de una actividad de servicios.

En este sentido, la propia Directiva, en materia de autorizaciones administrativas, nos señala que éstas sólo podrán operar cuando se reúnan las condiciones siguientes: "(...) *b) ... justificada por una razón imperiosa de interés general*", siendo así que es la propia Directiva, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la U.E., la que admite, en este sentido, "(...) *protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural ...*"<sup>16</sup>.

Por tanto, como consecuencia de ello y en opinión del CES, sin perjuicio de que se plantean dudas sobre el catálogo de *criterios para la concesión de licencia comercial*, que se recogen en el **artículo 11** del avance de Anteproyecto de Ley, que podrían contradecir las limitaciones para el establecimiento de autorizaciones previas para el ejercicio de una actividad de servicios, conculcándose así los objetivos perseguidos por la propia Directiva, lo relevante, finalmente, sería que se diera una justa correspondencia entre el fortalecimiento de las libertades de empresa y de establecimiento, y las consideraciones que en materia de "... *protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural...*", deban ser

<sup>16</sup> El concepto de "*razón imperiosa de interés general*", al que hace referencia la Directiva Comunitaria, ha sido convenientemente desarrollada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea y comprende, entre otros, los siguientes ámbitos: el orden público; la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la sanidad animal, la preservación del régimen financiero de la seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la propiedad intelectual e industrial, los **objetivos de la política social y cultural**, la conservación del patrimonio histórico y cultural, y la **protección del medio ambiente y del entorno urbano**, incluida la **planificación urbana y rural**.

atendidas en particular por la consideración de Canarias como región ultraperiférica, que encuentra su base jurídica e institucional en las previsiones del **artículo 299.2 del TU**, que admitiría, en virtud del principio de aplicación modulada de las políticas sectoriales comunitarias, tener en cuenta el territorio, la configuración geográfica insular de Canarias, la protección del medio ambiente, etc.

Este planteamiento, de carácter general, debería ser también tenido en cuenta en relación al **artículo 14** del avance de borrador de Anteproyecto de Ley, en relación a la documentación exigible en el procedimiento para conceder la licencia comercial. Finalmente, este catálogo de criterios, sin perjuicio de su eventual desarrollo a través de otros instrumentos y normas, debe aspirar a configurarse con la mayor objetividad.

A propósito de lo dispuesto en el **artículo 15.1.d)** del borrador de Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, en donde se prevé en el trámite de instrucción para la concesión de la licencia comercial, con carácter preceptivo, el *Informe del Servicio Canario de Defensa de la Competencia* en los supuestos de instalación de grandes establecimientos comerciales definidos en el apartado 1 del artículo 8 de este mismo texto de Anteproyecto de Ley, el CES expresa sus dudas en torno a la necesidad de este informe en la medida en que, en virtud de la eliminación de las razones económicas para establecer el régimen de autorización y de los criterios económicos para la determinación de los requisitos de las autorizaciones, elementos insostenibles de acuerdo con la Directiva de Servicios, la administración responsable de otorgar o denegar éstas no podrá tener en cuenta criterios de oferta ni de demanda comercial, ni los efectos económicos posibles o reales de la apertura, ni la referencia a objetivos de programación económica. En consecuencia, el *Informe del Servicio Canario de Defensa de la Competencia* pierde su finalidad principal que era, precisamente, contribuir al análisis de las consecuencias económicas de la apertura de un gran establecimiento comercial mediante la evaluación de su impacto sobre la competencia.

### 3.3. Sobre el Título V. De los Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales

El **artículo 23** de este Título pretende señalar finalidad, objeto y eventual contenido de esta nueva figura de planificación territorial. Asimismo, el texto sometido a dictamen se refiere a los Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales, en las Disposiciones Adicionales 4ª y 6ª, para definir lo que se denomina Zonas de Influencia y su distribución por islas, y para recordar la referencia que a estos planes se hace en la Directriz 136 de la Ley Territorial 19/2003, de 14 de abril. Finalmente, también en la Disposición Final 3ª, siempre del texto sometido a dictamen, se atribuye al Gobierno la competencia para formular y aprobar los mencionado Planes Territoriales Especiales.

En opinión del Consejo, el desarrollo y la evolución de nuestras ciudades y espacios urbanos demanda prever el régimen de asignación de usos terciarios. En particular, y en lo que concierne a la presente iniciativa legislativa, ello exige también un tratamiento profundo de la planificación territorial, insuficientemente abordado en el avance de borrador de Anteproyecto de Ley, y en la que, recordamos, intervienen, de un lado, los Ayuntamientos a través de la pertinente calificación de suelos, específicamente para la implantación de grandes establecimientos comerciales en núcleos urbanos, y de otro, los Cabildos Insulares a través de una doble vía, bien

directamente por medio de los Planes Insulares de Ordenación o, en desarrollo de éstos, por medio de los Planes Territoriales Especiales, tal y como se desprende de la Directriz 136 citada.

Con la redacción propuesta, y sin que sea el Consejo una vez más el órgano llamado a pronunciarse en materia jurídico-normativa, estaríamos probablemente ante una confusa intervención en materia de ordenación territorial, y donde las competencias se distribuyen en virtud del marco territorial sobre el que han de localizarse y ordenarse de manera coherente las diferentes actividades productivas. Por todo ello el Consejo recomienda una meditada reflexión sobre este proceder.

En efecto, en opinión del Consejo, la intervención en el territorio en materia de equipamientos comerciales y su ordenación dispone hoy de un marco bien preciso de asignación de competencias y reparto de funciones, y cuya delimitación, básicamente, viene dada por el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, de 2008, y por la Ley de Directrices, del año 2003, que, con la pretensión del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, sufriría una sustancial alteración al querer ampliar las competencias del Gobierno a través de su administración sectorial de comercio.

Sin perjuicio de ello, puede ser razonable la finalidad última perseguida con esta figura de la planificación territorial, en la medida en que puede anticipar los criterios para la localización territorial de grandes equipamientos comerciales ante la escasa adaptación de los Planes Insulares de Ordenación a las Directrices y el retraso, asimismo, de la culminación por parte de los Municipios de su planeamiento general que, no olvidemos, en la actualidad, tal y como ha venido recordando el Consejo, del total de 88 municipios de las islas, 32 de ellos continúan sin adaptar su planificación urbanística al texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y de los espacios protegidos, así como a la Ley de Directrices. 16 de estos municipios pertenecen a las provincia de Las Palmas y 16 a la de Santa Cruz de Tenerife.

No obstante, en opinión del Consejo, la relevancia que adquiriría este eventual instrumento de ordenación territorial, de cara a la localización de los equipamientos comerciales en Canarias, y sin perjuicio de los instrumentos previstos en nuestras normas para la disciplina urbanística y la ordenación del territorio, exigiría un tratamiento más concreto y desarrollado en torno al *objetivo general de esta figura, el criterio o criterios generales para su elaboración y definición de sus objetivos específicos*, y desarrollos más precisos en relación a *otros aspectos, como podrían ser los mecanismos para su tramitación y aprobación, o para su ejecución y mecanismos de revisión*.

### 3.4. Respeto a las Disposiciones Adicionales

**3.4.1.** En cuanto a la *Disposición Adicional Primera* (modificación de la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la actividad comercial de Canarias), se pretende, entre otras modificaciones, regular los *horarios comerciales*. En este sentido, el Consejo Económico y Social expresa su sorpresa, ya que no es ésta una materia abordada por la Directiva de Servicios, de la que queda al margen, ni ha sido objeto siquiera de tratamiento en los procesos previos de elaboración de la misma. La ordenación y regulación de los horarios comerciales, en principio, no plantearía por sí mismo ningún obstáculo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del mercado interior de servicios en la comunidad europea. En consecuencia, el Consejo se opone a su regulación en este Anteproyecto de Ley. Sin perjuicio de estas afirmaciones, el

CES también quiere señalar que, con el tratamiento dado en materia de *horarios comerciales* en el borrador de Anteproyecto de Ley, lo que se propone es una *deslegalización* de esta materia, circunstancia que, si bien es cierto podría aportar mayor celeridad y capacidad de respuesta para eventuales modificaciones, también aleja esta regulación de la instancia parlamentaria al alojarla en manos del Gobierno, aspecto sobre el que también se sugiere reflexionar en profundidad.

En el apartado 2 de esta *Disposición Adicional Primera* se añade un nuevo Capítulo al *Título V de nuestra Ley Territorial 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial*, que se intercala como **Capítulo 3** y bajo la denominación de "*las ferias*". En relación a ello el CES también sostiene, simplemente, que ha de quedar de manifiesto que el tratamiento de esta materia, conforme con la **comunicación interpretativa de la Comisión Europea referente a la aplicación de las reglas del mercado interior al sector de ferias y exposiciones (98/C/143/02, DOCE de 8 de mayo de 1998)**, ni la organización de certámenes comerciales, ni su celebración, debe quedar condicionada a la concesión de autorizaciones, a su inscripción en registros administrativos o a su inclusión en calendarios.

### 3.5. Respeto de otras disposiciones incluidas en el avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.

3.5.1. La *Disposición Transitoria Primera* determina que, a la entrada en vigor de la nueva norma, las solicitudes de licencia comercial cuya tramitación se hubiese iniciado con anterioridad "... y que se encuentren pendientes de resolución, se tramitarán conforme a la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud". En relación a ello, el CES, considerando asimismo la situación descrita en la planificación insular y local (*observaciones* al Título V sobre los Planes Territoriales de Equipamiento Comercial), quiere llamar la atención sobre la dificultad para, en el contexto descrito y ante el vacío normativo, darle efectividad a las previsiones del Anteproyecto de Ley sobre una ordenación coherente, razonada y compatible entre los distintos formatos comerciales en desarrollo de esta actividad en las Islas. En este sentido el Consejo recomienda incluir una redacción para esta *Disposición Transitorias* que establezca criterios claros y objetivos para regular la concesión de licencias que se soliciten hasta que se haga realidad la planificación territorial insular y local.

3.5.2. En cuanto a la *Disposición Final Quinta*, en opinión del Consejo, los objetivos y finalidades de la Directiva Comunitaria de Servicios, su proceso de transposición en materia de comercio y la consideración de Canarias como RUP, han de constituir referencias básicas de cara a la formulación de un auténtico Plan de Promoción y Fomento de la Calidad y Competitividad del Comercio en las Islas.

Este plan, en criterios del Consejo, ha de ir orientado a impulsar cuantas medidas favorezcan al desarrollo y crecimiento de esta actividad en Canarias, elevando su nivel de competitividad y las nuevas oportunidades de generación de empleo y riqueza. Garantizando el equilibrio entre los distintos formatos del comercio, y entre el localizado en los centros de nuestras ciudades y espacios urbanos y el situado en las periferias. Todo ello sobre la base del reconocimiento de la importante presencia de nuestra pequeña y mediana empresa comercial en la consolidación y mejora de nuestros tejidos urbanos, donde cumplen una importante función económica y social, y se constituyen como factor clave en la creación del trabajo autónomo y asalariado, y en la redistribución de la renta.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

##### 1. Acerca de la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.

- 1.1. La sustitución del procedimiento normal, que incluye el **plazo de 30 días** para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra **certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**, de 9 de junio de 2009, en la que como justificación de la utilización del procedimiento de urgencia se argumenta lo siguiente:

*“Considerando la urgencia en la aprobación del Anteproyecto de Ley con el objeto de incorporar al ordenamiento jurídico autonómico la adaptación de la normativa vigente en la materia a la mencionada Directiva Comunitaria, cuyo plazo de transposición de tres años finaliza el 28 de diciembre de 2009, y que conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de la citada Ley 1 1/1992, de 27 de abril, el Gobierno puede acordar motivadamente la tramitación de urgencia para la emisión del dictamen interesado”.*

Considera el Consejo que, simplemente, **no está justificada ni se motiva la solicitud de dictamen preceptivo previo por el trámite de urgencia**. Solo se alude, a este respecto, la *“... urgencia en la aprobación del Anteproyecto de Ley con el objeto de incorporar al ordenamiento jurídico autonómico la adaptación (...) a la mencionada Directiva Comunitaria, cuyo plazo de transposición de tres años finaliza el 28 de diciembre de 2009...”*, sin que conste, a este respecto, la tramitación anticipada y urgente en relación a las diferentes fases que componen la tramitación del expediente relativo a esta iniciativa antes de la petición del dictamen (por el procedimiento de urgencia, recordamos) al CES.

- 1.2. Es frecuente que la declaración de urgencia recaiga en expedientes que han experimentado notoria lentitud en fases anteriores de su tramitación. Es sólo en el momento de intervenir el Consejo, y con los efectos para el ejercicio de sus funciones que reiteradamente hemos señalado, cuando surge la, inmotivada y precipitada, urgencia.

La petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como **elemento determinante y constitutivo del fin perseguido** con la solicitud de dictamen previo: hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.

- 1.3. Es particularmente importante, en opinión del CES, que por el Gobierno se asuma la preocupación, reiteradamente anticipada desde este organismo, respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en

el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Con todas estas consideraciones el Consejo Económico y Social, una vez más, quiere expresar el **inconveniente que significa**, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, **elaborar los dictámenes e informes preceptivos solicitados en las condiciones descritas.**

## 2. Respetto de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

- 2.1. Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial, certificación del Acuerdo de Gobierno*, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el *artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*.
- 2.2. Se aporta **Memoria justificativa** del avance de Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo previsto en el *Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente*, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, así como la **Memoria económica, el Informe de acierto y oportunidad** y el **Informe sobre el impacto por razón de género** del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, exigibles en virtud de lo dispuesto en el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*. Asimismo, también consta en el expediente el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, exigible en virtud del *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias* (según redacción dada por la *Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre*)
- 2.3. Consta igualmente en el expediente la realización del preceptivo **trámite de audiencia** consagrado en el *artículo 105.a) de la Constitución Española*, si bien sobre este particular el Consejo quiere destacar que lo oportuno hubiese sido, dada la complejidad del Anteproyecto de Ley y de la dimensión del expediente, que se dispusiera, entre los antecedentes, de un resumen del resultado de dicho trámite, a fin de que se conozca en qué medida las observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial han sido recogidas o no, y su motivación. Ello también facilitaría el papel asignado al Consejo, a través de su participación, en el proceso previo de elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.
- 2.4. **No consta** entre la documentación remitida el **Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**, exigible de conformidad con el *artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda*, ni el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, exigible en virtud del *artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento*, aprobado mediante el *Decreto 19/1992, de 7 de febrero*, ni el **Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo**,

**Industria y Comercio**, competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

2.5. En relación a todo ello, el Consejo manifiesta que la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

**3. Respecto a la conveniencia de un informe-memoria, sobre previsible efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.**

3.1. En opinión del Consejo, el establecimiento de un nuevo marco normativo, en la materia que nos ocupa es de particular relevancia para la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende, en esta rama del sector servicios, ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto*.

3.2. En este sentido, el CES hace una *recomendación expresa* para que, propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio en materia como la que es objeto el presente dictamen, distribución comercial y comercio interior, se acompañen, por indispensable, de un *Informe o Memoria en torno a los previsible efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores*.

Su necesidad, tal y como hemos dicho, debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo no introduce restricciones y limitaciones a la competencia, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma anticipan el propósito de evitar las mismas y que, finalmente, los objetivos perseguidos por la norma son factibles.

3.3 En relación a todo ello, el Consejo asume las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia. Circunstancia sobre la que también se ha pronunciado el CES. Dificultad, básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas, a la hora de elaborar el marco regulatorio, destinados al análisis del funcionamiento de los sectores y subsectores económicos desde esta perspectiva, y la ausencia de estadísticas precisas. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad de los servicios o la productividad en estas actividades con las normas pretendidas.

#### 4. Caracterización, evolución y estructura actual de la rama "comercio y reparación" del sector servicios en Canarias.

- 4.1. Según los últimos datos, la actividad **comercio y reparación** aportó un 11,8% al Valor Añadido Bruto (VAB) a precios de mercado de Canarias (10,6% en España), y un 14,74% al VAB del sector servicios (15,7% en España). Su participación relativa en los puestos de trabajo es aún más elevada. En Canarias su participación en el total de puestos de trabajo es del 16,6% (14,6% en España), y del 21,6% de los puestos existentes en el sector servicios (21,3% a nivel nacional). Esta rama de actividad se sitúa en Canarias como la tercera con mayor participación en el mismo en términos de producción, solamente por detrás de la rama de actividad "servicios inmobiliarios y empresariales" (17,2% del VAB) y "hostelería" (16% del VAB) y al mismo nivel del sector de la construcción (11,9% del VAB). En términos de empleo se sitúa como la rama de actividad más relevante de toda la economía canaria, por delante de sectores como la construcción y la hostelería
- 4.2. El análisis de la **evolución de la producción, en el periodo 2001-2006**<sup>17</sup>, de la rama comercio y reparación en Canarias ha seguido una evolución cíclica más acusada que el conjunto del sector servicios y también que el conjunto de la economía. Como media del periodo, la rama de actividad comercial muestra una tasa de crecimiento media interanual del 3,7%, superior a la tasa media del conjunto de la economía canaria (3,6%) y del sector servicios (3,3%). Esta mayor aportación del comercio al crecimiento en Canarias contrasta con la situación para el conjunto nacional, donde esta rama del sector servicios tiene un crecimiento interanual medio del 3,0%, inferior al crecimiento medio del conjunto de la economía nacional (3,4%) y de su sector servicios (3,7%).
- 4.3. En cuanto a la **evolución de los precios para el mismo periodo 2001-2006**, y a partir del deflactor del PIB, este indicador aplicado a la rama de actividad de "comercio y reparación" muestra unas tasas de crecimiento menores que las del sector servicio y las del conjunto de la economía, siendo esta tendencia similar tanto en Canarias como en España.
- 4.4. Un último indicador, de particular relevancia en opinión del Consejo, que igualmente se extrae a partir de los datos de la Contabilidad Regional de España es el correspondiente al **empleo**, en este caso medido por el número de puestos de trabajo. Así, en el periodo comprendido entre 2000 y 2007, el número de puestos de trabajo en la rama de actividad comercio y reparación en Canarias pasa de 119.200 a 142.700, con una tasa de crecimiento interanual medio del 3,1%, que aunque es significativa resulta inferior a la del conjunto del sector servicios (4,4%) y a la de la economía canaria (4,1%), siendo esta situación similar para el caso español. Esto indicaría, en opinión del Consejo, que han sido otras ramas de actividad del sector servicios las que han liderado el crecimiento del empleo en estos años, tanto para Canarias como para el conjunto del Reino de España.
- 4.5. Es importante también, en opinión del Consejo, reflejar los datos sobre la **evolución en el número, tamaño y especialización de la empresa comercial en Canarias en la última década**. Así, en el periodo 1999-2008<sup>18</sup> el número de empresas de esta rama

<sup>17</sup> Último año para el que se dispone de datos en Contabilidad Regional por ramas de actividad.

<sup>18</sup> Datos a 1 de enero de cada año.

de actividad (ramas 50, 51 y 52 según la CNAE-93) creció en un 13,9%, pasando de 33.040 en 1999 a 37.626, con una tasa de crecimiento interanual medio del 1,5%, tal y como se refleja en el gráfico 4. En el mismo periodo el total de empresas en Canarias se incrementó en una tasa mucho mayor, en un 43,5% pasando de 100.008 a 143.471 empresas, con una tasa de crecimiento interanual medio del 4,1%. Este menor crecimiento relativo en el número de empresas comerciales respecto al conjunto de la economía en Canarias en la última década es una tendencia también observada para el conjunto de España, lo que puede estar indicando que el sector comercial es ya un sector maduro y son otros sectores emergentes los que están liderando el crecimiento en términos de número de empresas.

4.5.1. En cuanto a la **especialización de las empresas comerciales canarias**, tal y como se refleja en la tabla 3, y según la clasificación CNAE-93 que utiliza el Directorio Central de Empresas, el mayor peso relativo lo ocupan las empresas minoristas, seguido de las empresas comerciales de venta al por mayor y de las relacionadas con los vehículos a motor. Esta distribución del peso relativo de cada sector se mantiene en términos similares al del conjunto de la economía española.

4.5.2. Respecto al **tamaño de la empresa comercial**, siempre con datos extraídos del Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística, casi el 48% de las empresas de este sector no tienen asalariados, casi el 30% tienen 1 ó 2 asalariados, aproximadamente el 12% de 3 a 5, próximo al 6% entre 6 y 9 asalariados, y tan sólo en torno al 5% restante tiene 10 o más trabajadores, como se refleja en la tabla 4. Esta caracterización del tamaño de las empresas comerciales, según número de asalariados, coincide en buena medida con la estratificación según esta variable de la empresa canaria en general que, al igual que a nivel nacional, tiene un alto grado de concentración en la micro y pequeña empresa.

4.6. Finalmente, y así lo ha señalado el CES en anteriores pronunciamientos, la importancia de la actividad de la distribución comercial trasciende a su presencia relativa en la producción y el empleo, y más allá aun de su particular caracterización desde el punto de vista del número de empresas, y de su tamaño y especialización. El comercio es importante por las funciones sociales y económicas que desempeña. La distribución comercial tiene por objetivo fundamental poner en contacto a los productores entre sí, y a éstos con los consumidores, apareciendo como un elemento decisivo en la planificación del espacio físico. Y estas funciones son de una enorme relevancia en aquellos mercados que, como el canario, se caracterizan por su fragmentación, la insuficiencia de la producción local para atender la demanda interna, y el distanciamiento geográfico respecto de los centros productores objeto de comercio.

## 5. La rama de la actividad comercial en Canarias y la actual coyuntura económica.

5.1. Como consecuencia de la traslación a la economía real de los efectos de la crisis financiera internacional, **la difícil situación que atraviesa la economía canaria se ve reflejada con especial intensidad en el comercio minorista**. La severidad en la destrucción de puestos de trabajo, el endurecimiento de las condiciones financieras, incluida la mayor restricción de acceso al crédito, el desplome de la demanda interna, y el aumento de la morosidad son algunos de los factores que han caracterizado el ejercicio 2008 y la primera mitad del 2009.

5.2. Nuestro **comercio minorista** está registrando un descenso generalizado de las ventas. Según se desprende de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Índice de Comercio Minorista (ICM) a precios constantes ha registrado en Canarias tasas de variación interanuales negativas desde el mes de diciembre 2007. Este retroceso, además, se ha intensificado a medida que avanzaba el año 2008, de manera que en los últimos tres meses del año las tasas de variación interanuales se han situado por debajo del -10%, situación que no ha mejorado en los cinco primeros meses de 2009.

5.3. Particular relevancia tiene para el CES resaltar que **la tendencia seguida por las ventas en el ramo minorista se ha trasladado a la ocupación**. Así, según los datos del INE, el Índice de Ocupación del Comercio Minorista (IOCM) registró en Canarias tasas de variación interanuales muy próximas a cero, aunque positivas, en los seis primeros meses del año 2008. Ya en el segundo semestre, estas tasas de variación de la ocupación en el comercio minorista han sido siempre negativas, intensificándose la contracción en la ocupación a medida que avanzaba el año. Finalmente esta tendencia se ha agudizado aún más en los cinco primeros meses de 2009.

El **paro registrado en la actividad comercial** ha seguido una senda claramente ascendente a lo largo del último año y medio, en paralelo al incremento del desempleo en la economía canaria. Según la explotación estadística facilitada por el Observatorio de Empleo de Canarias (OBECAN), a partir de los datos del Servicio Canario de Empleo (SCE), en el mes de junio de 2009 son 248.325 los parados registrados en Canarias, de los cuales 40.884 estaban registrados en la rama de comercio y reparación de nuestro sector servicios. Esta cifra supone un incremento respecto a junio de 2008 de 72.501 parados en el conjunto de la economía y de 12.979 parados más en esta rama de actividad

5.4. Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el sector de la distribución comercial en la actual coyuntura es **la morosidad**. Una aproximación a las tasas de morosidad en la actividad comercial y a partir del análisis de las estadísticas de efectos de comercio impagados que realiza el INE, nos permite constatar para el periodo 2007-2009, y haciendo referencia al importe de los efectos de comercio impagados en cartera respecto a los efectos vencidos en cartera, una senda alcista y continua durante todo el periodo, tanto para España como para Canarias, aunque, otra vez, más intensa en el caso de las islas. Canarias aparece durante todo el periodo 2007-2009 por encima de la media estatal, observándose una ampliación de esta diferencia a partir de mediados de 2007, hasta alcanzar a finales de este año una brecha respecto a la media española de casi 6 puntos y produciéndose en el primer trimestre de 2009 una disminución de dicha diferencia.

6. **Algunas consideraciones sobre la eficiencia en el sector servicios, en particular la distribución comercial.**

6.1. Los **servicios desempeñan un papel estratégico** dentro de la actividad productiva, y no sólo por la relevancia de su peso en el conjunto de la economía. Este papel estratégico determina una gran influencia, particularmente en el caso de algunos subsectores, en la eficiencia de todo el sistema. Así ocurre con subsectores como el **comercio, los servicios a las empresas y a los profesionales, o los transportes**, que adquieren una particular importancia en los procesos de integración económica

regional en la medida en que cada vez más estas actividades forman parte del comercio internacional; porque, además, mantienen fuertes lazos con los procesos de producción industrial, y porque estas actividades inciden fuertemente en la configuración de las condiciones de bienestar de los consumidores y las familias.

- 6.2. En relación a este importante papel asignado a los servicios y a su contribución a la eficiencia general del sistema económico, adquiere particular importancia los efectos de una **acertada intervención-regulación normativa**, en particular, y al objeto del presente Dictamen, en materia de **distribución comercial**. Vinculándose, también, el acierto de los mecanismos reguladores con la dinámica de la productividad y los precios.

La **regulación comercial** es importante en la medida en que determina la variedad y amplitud de la oferta comercial, que, a su vez, condiciona las posibilidades de los consumidores para satisfacer sus demandas. Por tanto, de cara a considerar el conjunto de los intereses en juego, el regulador no debe perder de vista que, además de por su efecto en los precios y la inflación, la regulación también tiene un impacto notable sobre las posibilidades de elección.

- 6.3. Sobre la intensidad de la regulación en el sector del **comercio minorista por Comunidades Autónomas, para el período 1998-2006**, Canarias, junto a Castilla y León, Cataluña, Aragón, Navarra, Baleares y el Principado de Asturias, integrarían un primer grupo de más alta intervención-regulación.

Hasta el año 2000 las políticas comerciales de las Comunidades Autónomas eran muy similares, siendo así que es a partir de esta fecha cuando proliferan sensiblemente los desarrollos normativos autonómicos y aumentan las divergencias. El máximo en la regulación se alcanza en el año 2005, momento en el que se produce un punto de inflexión hacia una menor intervención administrativa.

- 6.4. Desde la perspectiva de los **hábitos de compra de los consumidores** y, al mismo tiempo, valorando los servicios comerciales ofrecidos por el sector de la distribución comercial, según la información y conclusiones valoradas por el Consejo en su último Informe Anual, para el caso concreto de la distribución comercial en Canarias, los consumidores canarios se encuentran más satisfechos con los niveles de oferta comercial en el ramo de productos farmacéuticos (7,4 sobre 10), los productos de textil y calzado (6,9 sobre 10), electrodomésticos (6,8 sobre 10) y alimentación (6,8 sobre 10). Por el contrario, el valor más reducido en la evaluación de la oferta comercial se asocia a artículos para bebés (5,8 sobre 10), y juguetes y regalos (6,5 sobre 10).

Al enfrentar los datos de Canarias con los del resto de Comunidades Autónomas, se aprecia que, en general, el consumidor canario percibe una oferta comercial más restringida que los consumidores del resto del territorio nacional.

- 6.5. En opinión del Consejo, las evidencias acumuladas podrían sugerir la existencia de una posible relación entre el marco regulatorio del sector y los resultados de éste en términos de eficiencia y productividad, precios e inflación, y amplitud de las opciones de elección a disposición de los agentes, consumidores y productores. Por otro lado también se constata que la influencia de la intervención reguladora de las administraciones públicas, principalmente de las Comunidades Autónomas, han tenido efecto muy limitado en variables importantes como el empleo o la capacidad de

compra de los consumidores. A todo ello, en opinión del Consejo, hay que añadir la importancia que tienen los factores socioeconómicos propios de cada territorio sobre la configuración de su actividad comercial, aspecto este último de señalada importancia para Canarias por su caracterización como región ultraperiférica.

6.6. Por todo lo anteriormente expuesto, el CES atribuye particular importancia al análisis del entramado normativo que regula el funcionamiento de la distribución comercial, que deviene como cuestión fundamental para entender su dinámica, así como para proponer posibles cambios de cara a promover un mejor funcionamiento y, finalmente, acertar en la configuración de un nuevo marco regulador, como es el objeto del presente dictamen, en materia de transposición de la Directiva 2006/123/CEE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

## 7. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior

7.1. La Directiva tiene por objetivo fundamental propiciar un marco regulatorio que facilite el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario, a través del incremento de la transparencia y la sencillez en la localización de este tipo de actividades. Ello exige una profunda reforma de este sector de actividad que, básicamente, debe encaminarse hacia nuevas formas de supervisión de la actividad más eficaces y menos gravosas para consumidores, usuarios y empresas.

La Directiva de Servicios, más allá de otorgar un marco de nuevos derechos para las consumidores y usuarios y para las empresas de servicios, básicamente lo que hace es alinearse, consolidar y trasladar la jurisprudencia que ha ido sentando el Tribunal de Justicia Europeo en relación con dos principios fundamentales comunitarios: *la libertad de establecimiento, del artículo 43 TCE; y la libertad de prestación de servicios, del artículo 49 TCE.*

7.2. La Directiva de Servicios, para todo ello, plantea **en primer lugar** la introducción de **nuevas formas de control de la actividad más eficaces**, básicamente a través de la selección y revisión, actividad por actividad, de todas las *limitaciones, prohibiciones u obligaciones preexistentes en los marcos regulatorios que condicionen el ejercicio, la localización o el acceso de una actividad de servicios.*

Propone la Directiva de Servicios la sustitución de los regímenes de *autorización previa* por otros sistemas y *medios autorizatorios y de control que no restrinjan ni desincentiven la actividad.* Así surge la figura de la *declaración responsable.*

7.3. Un **segundo gran ámbito** que aborda la Directiva de Servicios es el de la **simplificación de procedimientos y ventanilla única**, lo que exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a quienes quieran ejercer una actividad de servicios. Deberán evaluarse, si tales procedimientos son imprescindibles o si pueden ser sustituidos por alternativas menos gravosas para los prestadores de esta actividad. Por otro lado, en relación a esta materia, la Directiva Comunitaria exige la puesta en marcha de una *ventanilla única*, que ha de facilitar, a quienes pretendan acceder a la condición de prestadores de servicios, toda la información necesaria sobre los procedimientos así como la posibilidad de sus gestión electrónica. Lo que constituye una de las apuestas de mayor visibilidad de la Directiva.

7.4. Un **tercer ámbito** en el que despliega la Directiva de Servicios Comunitaria su finalidad y objetivos es en el de la **cooperación administrativa**. Ello implica para los estados miembros que, en el proceso de transposición, habrán de concretar **obligaciones jurídicas vinculantes** para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas, para que establezcan mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicios, consumidores y usuarios

## 8. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial. La consideración de Canarias como RUP

8.1. El proceso de transposición de la Directiva de Servicios exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos.

Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias asegurar, dentro de su ámbito de competencias, el cumplimiento de la Directiva antes de finalizar el período de transposición, siendo además responsable para la evaluación de la normativa preexistente y realizar los cambios exigidos.

Este particular proceso de transposición-adaptación es, en opinión del Consejo, particularmente importante en aquéllos ámbitos sectoriales especialmente necesitados de mejora en la configuración de nuestro mercado interior de bienes y servicios, y con especial atención también a nuestra configuración como región ultraperiférica. Sabemos de un importante elenco de materias, y normas que las regulan, algunas de ellas con rango de ley, potencialmente afectadas, en la Comunidad Autónoma de Canarias, por la Directiva de Servicios Comunitarios. El Consejo Económico y Social desconoce, a la fecha, el nivel de realización de este proceso de transposición-adaptación con plazo final para ello, no debe olvidarse, el 31 de diciembre de 2009.

8.2. El Consejo Económico y Social emitió en febrero de 2008 su **Dictamen 3/2008**, facultativo, a petición de la Presidencia del Gobierno, sobre la Comunicación de la Comisión Europea, de 12 de septiembre de 2007, "*Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas*". Ahora, y a los efectos del presente Dictamen sobre el avance de borrador de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial, es importante señalar que el CES destacó entonces la necesidad de que cualquier estrategia de las instituciones europeas en torno a un ámbito o política sectorial concreta debe asumir la conveniencia de reforzar nuestro particular estatuto jurídico e institucional como región ultraperiférica.

El CES reconoció, en el Dictamen citado, el esfuerzo realizado por las instancias europeas para establecer, conforme a una estrategia diferenciada, medidas específicas orientadas a paliar nuestras desventajas estructurales como RUP. Al tiempo que consideró indispensable reforzar, en el marco del proceso de revisión de la estrategia RUP, las actuaciones ya asumidas por la Comisión Europea a partir de 2004 en relación a la **mejora de la accesibilidad**, al **reforzamiento de nuestra competitividad** y a la **profundización en la integración territorial**.

Ya de manera más precisa y en relación con el presente dictamen, en materia de *mejora de la competitividad*, el Consejo se pronunció de manera expresa sobre la necesidad de mantener una ***vigilancia adecuada en relación a los procesos de apertura de la competencia y de liberalización de los mercados***, como es la actual transposición de la Directiva de Servicios para, sin perjuicio de asumir las mejoras que estos procesos traen en el funcionamiento de los mercados y en el bienestar de los consumidores, evitar sus peores efectos, para lo que habrá que profundizar en los mecanismos compensatorios. En definitiva, modular una vez más la políticas comunitarias y su aplicación a las Islas.

9. En relación a las ***observaciones de carácter particular*** incluidas en el presente Dictamen.

El Consejo Económico y Social hace una recomendación expresa para su consideración, en particular en lo que concierne a las *observaciones* formuladas sobre la *licencia comercial* (Capítulo 2), las que se hacen sobre los *Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales*, y las hechas sobre las *Disposiciones Adicionales*, sin desatender, también, el resto de *observaciones* incluidas en el presente Dictamen.

DICTAMEN 5/2009



Vº.Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez



