

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS  
SOBRE EL

ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA  
DE LA LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA

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 de Canarias aprueba por unanimidad, en sesión del día 30 de octubre de 2002**, 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 **11 de octubre de 2002**, tiene entrada en el **Consejo** escrito del *Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias*, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5** de la *Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, en la redacción dada por el **artículo 13** de la *Ley 4/2001, de 6 de julio*, solicitando el correspondiente dictamen previo, por el procedimiento de **urgencia**, sobre el **Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica**, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el **artículo 4.2 a), 5.1 y 5.3** de la *Ley 1/1992*, 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 el día siguiente al de la fecha de recepción de la solicitud formulada.

- 2.- A tenor de lo dispuesto en el **artículo 5.2** de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente **documentación**:
  - **Certificación del Acuerdo de Gobierno** tomando en consideración y solicitando dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias sobre el **Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica**, por el trámite de **urgencia**.

- Texto del **Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica**, con el siguiente contenido:

**ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA LICENCIA COMERCIAL ESPECIFICA**

Artículo 1º. Licencia Comercial Específica.

Artículo 2º. Centros Comerciales.

Artículo 3º. Grandes establecimientos comerciales.

Artículo 4º. Establecimientos Comerciales de Descuento Duro y establecimientos comerciales dedicados preferentemente a la venta de saldo.

Artículo 5º. Establecimientos comerciales titularidad de empresas o grupos de empresas con una gran implantación comercial.

Artículo 6º. Grupo de empresas.

Artículo 7º. Criterios para el otorgamiento de las licencias comerciales específicas.

Artículo 8º. Procedimientos relativos a las licencias comerciales específicas.

Artículo 9º. Caducidad de la licencia comercial específica.

Artículo 10º. Revocación de la licencia comercial específica.

Artículo 11º. Transmisión de la licencia comercial específica.

Artículo 12º. Régimen sancionador.

Disposición Adicional Única.

Disposiciones Transitorias (ocho)

Disposición Derogatoria.

Disposiciones Finales (dos)

- **Memoria Justificativa** del Anteproyecto de Ley de referencia.
  - **Decreto** por el que se modifican los *Criterios Generales de Equipamiento Comercial de Canarias* y el *procedimiento de concesión de la licencia comercial para los grandes establecimientos comerciales*.
- 3.- El *Presidente del Consejo*, tal y como establece el **artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, 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* los **días 15, 21 y 30 de octubre de 2002**. En la última de las sesiones de trabajo citadas la **Comisión** aprobó por **unanimidad** el **Proyecto de Dictamen** analizado por el **Pleno**.

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

El *Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica* que se dictamina consta de una **Exposición de Motivos**, **12 artículos** y una **Disposición Adicional**, **cinco Disposiciones Transitorias**, una **Disposición Derogatoria** y dos **Disposiciones Finales**. A continuación se describe su contenido distinguiendo, como ya es habitual en los dictámenes del Consejo, entre el la *exposición de motivos*, el *texto articulado* y *otras disposiciones*:

### 1. Exposición de Motivos.

La **Exposición de Motivos** del *Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica* se limita a describir el marco jurídico-competencial en materia de ordenación de la actividad comercial, y a resumir el contenido del Anteproyecto de Ley, indicando que la evolución del mercado comercial y los cambios de su estructura aconsejan la regulación, en el Anteproyecto que se dictamina, de "...la tipología, calificación y consideración de los grandes establecimientos comerciales **al objeto de dar respuesta adecuada a la actual situación de hecho.**".

También se señala, en la **Exposición de Motivos**, como **instrumento básico** de ordenación de las estructuras comerciales en el ámbito territorial autonómico, el **pronunciamiento previo de la Administración Autonómica**, bien sea en los supuestos de solicitud de *Licencia Comercial Específica*, o bien en los de solicitud de *previa autorización administrativa*.

### 2. Texto Articulado.

El **artículo 1º** establece las categorías de establecimientos comerciales cuya apertura, modificación, ampliación y traslado necesita la obtención de licencia comercial específica con carácter previo a la solicitud de las preceptivas licencias municipales.

Los **artículos 2º y 3º** determinan las características o requisitos que han de reunir los establecimientos comerciales para tener la consideración de Centros Comerciales o de Grandes Establecimientos Comerciales, respectivamente.

El **artículo 4º** establece los requisitos de los establecimientos comerciales para tener la consideración de Establecimientos Comerciales de Descuento Duro y establecimientos comerciales dedicados preferentemente a la venta de saldo.

Asimismo, los **artículos 5º y 6º** fijan los requisitos de los establecimientos comerciales para tener la consideración de Establecimientos comerciales titularidad de empresas o grupos de empresas con una gran implantación comercial.

Por su parte, el **artículo 7º** establece que el Titular de la Consejería competente en materia de Comercio otorgará las licencias comerciales específicas y fija los criterios para el otorgamiento de dichas licencias, como "...la existencia o no de equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquella."

El **artículo 8º** regula los procedimientos para otorgar las licencias comerciales específicas.

En el **artículo 9º** se establece la vigencia indefinida de la licencia comercial específica, contemplándose, no obstante, varios supuestos de caducidad de la misma y la posibilidad en estos supuestos, de prórroga de su vigencia.

El **artículo 10º** determina la causas de revocación de la licencia comercial específica por parte de la Consejería competente en materia de Comercio.

El **artículo 11º** recoge la transmisión de la licencia comercial específica, que requerirá en todo caso la previa autorización administrativa, que se otorgará, indica el Anteproyecto que se dictamina, "...tras la tramitación del correspondiente procedimiento, conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente.", fijando además el plazo de seis meses para resolver la transmisión, que se entenderá desestimada por silencio negativo.

Por último, el **artículo 12º**, que regula el régimen sancionador, establece como infracción administrativa muy grave el ejercicio de actividades comerciales en establecimientos sin la previa obtención de la licencia comercial específica. Además, fija la sanción, consistente en multa que irá desde 15.025,31 € hasta 601.012,10 €. Concluye este artículo facultando a la Consejería competente en materia de comercio a acordar la clausura del establecimiento y suspensión de la actividad, que en cualquier caso no tendrá carácter de sanción.

### 3. Otras Disposiciones.

El **Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica** incluye una **Disposición Adicional Única**, sobre *elaboración y actualización de un censo de establecimientos comerciales*.

Contiene además **cinco Disposiciones Transitorias** que establecen: *el régimen jurídico aplicable a las solicitudes de licencias comerciales específicas en tramitación al momento de entrada en vigor del Anteproyecto, así como las ya otorgadas con anterioridad; la suspensión de las licencias municipales de obra o actividad en trámite, respecto de establecimientos que queden sometidos a la necesaria obtención de licencia comercial específica como consecuencia de la entrada en vigor del Anteproyecto; el órgano competente para emitir informe hasta la creación del Servicio Canario de Defensa de la Competencia, y el contenido del mismo hasta que se proceda al desarrollo reglamentario del anteproyecto y e procedimiento para la autorización en los supuestos de transmisión de licencias comerciales específicas.*

También incluye una **disposición derogatoria** referida específicamente a *determinados preceptos de la Ley 4/1994, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias*, y genéricamente a cuantas otras disposiciones se opongan o contradigan lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

Por último, **dos disposiciones finales** sobre *desarrollo reglamentario* por parte del Gobierno, en el *plazo de seis meses, y entrada en vigor, que se fija para el día siguiente al de su publicación.*

### III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA.

#### 1. Observaciones de carácter previo.

##### 1.1. Aspectos de procedimiento.

**1.1.1.** El Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.3. de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, en la redacción dada por la Ley 4/2001, de 6 de julio, interesa el dictamen preceptivo a través del **procedimiento de urgencia**. Su motivación viene explicada por la *urgencia en la modificación de la normativa objeto de regulación, en el cumplimiento de los acuerdos con el sector y en lo avanzado de la legislatura*. Circunstancias, se señala, puestas ya de manifiesto por el Consejo Económico y Social.

En este sentido, el Consejo, en su **Dictamen de Iniciativa 3/2002, sobre el Comercio en Canarias: propuestas específicas e actuación**, sobre el que volveremos a lo largo del presente dictamen, incluyó entre sus recomendaciones finales, entre otras, las de: *dotar de estabilidad al marco jurídico que regula el sector comercial en Canarias; y, articular medidas para evitar una excesiva saturación y concentración comercial, para paliar los efectos indeseados de las grandes superficies y para la vigilancia de las prácticas restrictivas de la competencia o de competencia desleal*.

**1.1.2.** Entre los **antecedentes** que incluye la solicitud de dictamen preceptivo previo sobre en **Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial Específica**, está un borrador de anteproyecto de **Decreto por el que se modifican los criterios generales de equipamiento comercial de Canarias y el procedimiento de concesión de la Licencia Comercial para los grandes establecimientos comerciales**, cuyo **objetivo** sería "...establecer una adecuación objetiva de las necesidades comerciales existentes en la Comunidad Autónoma, con la finalidad de, mediante el establecimiento de cuantas previsiones comerciales y urbanísticas sean precisas, garantizar la armonización de los intereses de los grandes, medianos y pequeños comerciantes, junto con los intereses generales de la población, todo ello teniendo en cuenta el derecho a la libertad de empresa y libre competencia del mercado...". Junto a las previsiones expuestas, esta nueva modificación de los **Criterios de Equipamiento Comercial** exigiría también, siempre según el borrador del anteproyecto de Decreto citado, "...la modificación del procedimiento, actualmente en vigor, para la obtención de la licencia comercial específica, aprobado mediante Decreto Territorial 158/98, de 10 de septiembre...".

Pues bien, en relación a todo ello el Consejo considera pertinente llamar la atención sobre la existencia de un cauce.<sup>1</sup>, previsto en nuestra propia Ley de creación, que habilitaría al Gobierno

<sup>1</sup> El **Dictamen 2/2000 del Consejo, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras, de Organización y relativas al Personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias**, incluyó una propuesta del propio Consejo para adaptar los contenidos de los artículos 4 y 5, apartados 1 y 3, de la **Ley de creación del Consejo**, a las que, entonces, fueron **propuestas de modificación planteadas por el Gobierno de Canarias e incluidas en el Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias citado**. El Consejo pidió, entonces, que sus dictámenes previos pudieran recaer sobre los **anteproyectos de Decreto Legislativo y proyectos de Decreto**: en relación a estos últimos, en atención, precisamente, a la relevancia que, desde el punto de vista de los intereses representados, pudieran tener las materias reguladas por esta vía, excluyéndose, tal y como entonces se dijo, del trámite de dictamen previo aquellos decretos que, o bien impliquen la continuidad de los aprobados en ejercicios anteriores (circunstancia frecuente) o aquellos otros que no planteen innovaciones o modificaciones sustanciales, como sería el caso de el **borrador de anteproyecto de Decreto por el que se modifican los criterios generales de equipamiento comercial de Canarias y el procedimiento de concesión de la Licencia Comercial para los grandes establecimientos comerciales**

para interesar, bien es cierto que de manera facultativa, la opinión formal del Consejo sobre los contenidos del citado borrador de anteproyecto de Decreto. Nos referimos a lo dispuesto en el **artículo 4.2.c) de la Ley 1/1992, de 27 de abril**

**1.1.3.** El CES quiere dejar constancia, sin embargo, del inconveniente que significa para el desarrollo de las funciones que le vienen asignadas, el no disponer de otros **antecedentes** que pueden ayudar a entender en que medida, la iniciativa legislativa que se analiza, puede aspirar a facilitar la consecución de los que, indica, son objetivos perseguibles, y que el Consejo también hace suyos.

De manera particular, el Consejo hubiera deseado disponer, como uno más de los **antecedentes necesarios** para un correcto análisis del Anteproyecto de Ley, desde el punto de vista de su oportunidad, de información, análisis complementario o estudio que, tomado en consideración por el Gobierno, dejara constancia de la conveniencia de proceder a cambiar la normativa vigente en la medida en que ha propiciado el que se hayan "...implantado en el ámbito de esta Comunidad Autónoma Centros Comerciales y Grandes Establecimientos Comerciales que han producido efectos negativos, provocando la desaparición de numerosos pequeños y medianos comerciantes, afectando negativamente a los núcleos urbanos por la destrucción de gran parte del comercio tradicional y por tanto del empleo. Asimismo al ubicarse estas grandes superficies fuera de los núcleos urbanos se ha podido constatar que el comercio que no es independiente, tiende a concentrarse en espacios reducidos alejados de núcleos urbanos, lo que implica una serie de efectos negativos..." entre los que, la Memoria del Anteproyecto que se analiza, enumera a tipo de conclusión los siguientes:

- "a) Mayores desplazamientos de la población que los que pudiera generar una estructura comercial menos concentrada espacialmente, y por tanto un mayor uso de infraestructuras públicas con los costes de inversión que ello origina, para la Administración Autonómica.*
- b) El mayor uso de los transportes privados para el desplazamiento a los mismos y en consecuencia una degradación ambiental y el aumento de la densidad vial.*
- c) La desertización de núcleos urbanos y por tanto la inseguridad ciudadana que se genera en los mismos."*

El alcance que deba darse a los "antecedentes" necesarios para pronunciarse sobre los *Anteproyecto de Ley* ha de ser entendido en sentido amplio, de modo que se extiendan no sólo a los hechos, a los debates previos y a los resultados de otros eventuales trámites de consulta y/o audiencia, que preceden a la iniciativa en fases anteriores a la actual, sino que también afectan a otros informes que permitirían una aproximación más certera a los contenidos del *Anteproyecto de Ley*.

Tanto la "exposición de motivos" como los "antecedentes" aluden a las *razones* que motivan al proponente de la iniciativa legislativa para su adopción. Ambos, antecedentes y exposición de motivos, estarían dotados de un proceso argumental similar y de interés para el Consejo: la descripción de una situación que necesita ser modificada; las razones, en su caso, que impiden atender la situación con normas vigentes y las características objetivas y de factibilidad de la nueva norma propuesta.

Este tipo de antecedentes e informes complementarios vendrían a ser algo así como la "constatación documental" de la exposición de motivos. Disponer de ellos permite al Consejo analizar la conveniencia y oportunidad del texto sobre el que se dictamina, su coherencia y comprensión y, al fin, valorar las finalidades perseguidas y las opciones planteadas.

Sin perjuicio de todo ello, el Consejo anticipa ya, desde este momento, su **valoración positiva de los objetivos pretendidos por el Anteproyecto de Ley que se dictamina**, en la medida en que ha podido disponer e incluir en su Dictamen de Iniciativa sobre el Comercio en Canarias, ya citado, elementos suficientes de diagnóstico sobre la situación del sector en nuestra Comunidad Autónoma y que harían aconsejable la adopción de los mecanismos que prevé la norma que se analiza.

## 2. Observaciones de carácter general.

### 2.1. El Dictamen 3/2002 del *Consejo Económico y Social de Canarias*, de iniciativa propia, sobre el Comercio en Canarias: *Propuestas específicas de actuación* y su repercusión en el *Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial Específica*.

El CES, desde su constitución, ha tenido ocasión de manifestar sus opiniones en relación al sector comercial en sus **Informes Anuales** sobre la economía, la sociedad y el empleo en Canarias. Asimismo, ha tenido la oportunidad de participar en la definición de la normativa reguladora y en la Planificación pública del sector a través de la emisión de sus **Dictámenes preceptivos**<sup>2</sup>, a solicitud del Gobierno de Canarias.

Por último, en el presente año, tomó la **iniciativa** de evacuar un **Dictamen** sobre el Comercio, a fin de hacer llegar al Gobierno recomendaciones y propuestas de actuación específica que permitiesen orientar los procesos de adaptación y mejora en los que se encontraba inmerso este importante sector de la actividad.

**Las Grandes Superficies Comerciales y sus externalidades negativas. La saturación y concentración comercial.** Como consecuencia del fenómeno de la globalización mundial de la economía, se han introducido en Canarias importantes empresas de distribución y venta internacionales y nacionales, que están afectando a los usos, a la estructura comercial y al cambio del modelo de ordenación territorial, desplazando la actividad comercial del centro de las ciudades a su periferia, con el consiguiente deterioro y progresiva degradación de los espacios interiores, para cuya recuperación es necesaria una gran inversión pública. Su emplazamiento exige la ocupación de suelo con nuevas áreas urbanizadas e infraestructuras de comunicaciones para atender a los nuevos desplazamientos en vehículos, aporta factores de degradación medioambiental, así como la creación de nuevas expectativas urbanísticas en su entorno<sup>3</sup>

El CES, en su **Dictamen de iniciativa sobre el Comercio en Canarias: propuestas específicas de actuación**, tuvo oportunidad de aproximarse al **estudio de los niveles de saturación comercial en nuestras islas**. En este sentido, un especial detenimiento merecen las conclusiones del *Estudio*

<sup>2</sup> Dictamen 2/1993, sobre el Anteproyecto de Ley de ordenación de la actividad comercial en Canarias, y Dictamen 4/1996, sobre el Plan Integral de Comercio de Canarias 1996-1999.

<sup>3</sup> Con el ánimo de compensar a la comunidad en la que se emplazan de los costos económicos y sociales derivados de las afecciones que se producen al medio ambiente, a las infraestructuras, a la ordenación del territorio, al deterioro de los centros urbanos tradicionales, en determinadas Comunidades Autónomas se han establecido tributos de carácter finalista. Así, cabe citar la Ley 16/2000 de 29 de diciembre, del impuesto sobre grandes establecimientos, de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, de la Comunidad Foral de Navarra.

Los ingresos procedentes de estos impuestos se afectan al fomento de medidas para la modernización del comercio urbano, al desarrollo de planes de actuación en áreas afectadas por los emplazamientos de grandes establecimientos comerciales, introducción de mejoras en el medio ambiente, y en las redes de infraestructuras.

de la Carga del Equipamiento Comercial en Canarias<sup>4</sup> derivadas del análisis de las **grandes superficies comerciales** en función de la superficie dispuesta por **zonas de atracción comercial**, en orden a determinar el **grado de saturación comercial** y del análisis de la **cuota de mercado** de las diferentes tipologías de superficies comerciales.

- 2.2. La cercanía en el tiempo de este último dictamen con el Anteproyecto de Ley que ahora tramita el Gobierno induce a considerar la posible influencia del mismo sobre esta nueva iniciativa legislativa, pese a que en la Exposición de Motivos de la misma, ni en la Memoria Justificativa que la acompaña se haga alusión a este extremo.

<sup>4</sup> En relación a la superficie dispuesta, este Estudio revela:

- En las Zonas de atracción comercial grado I (dos zonas: Las Palmas de Gran Canaria y Telde, de un lado; Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna, Tegueste y El Rosario, de otro):  
En el grupo de HIPERMERCADOS se ha dispuesto de la totalidad de la superficie disponible en la provincia de Las Palmas y del 97% de la de Tenerife, si bien los metros cuadrados disponibles en esta última (1.238 m<sup>2</sup>) no son operativos.  
En el grupo de GRANDES ALMACENES, en la Provincia de Las Palmas este tipo de establecimiento tiene la superficie saturada y totalmente concentrada. En la Provincia de Tenerife queda disponible un 27% de superficie, equivalente a 9.081 m<sup>2</sup> y que por no superar la superficie legalmente establecida de 10.000 m<sup>2</sup> no podrá ser dispuesta por otro establecimiento de este tipo.  
En el grupo de OTRAS GRANDES SUPERFICIES POLIVALENTES, en la Provincia de Las Palmas sólo quedan disponibles el 15% de la superficie legalmente establecida, mientras que en la de Tenerife queda un 60% de superficie disponible.  
En cuanto a las GRANDES SUPERFICIES ESPECIALIZADAS, tan sólo en los establecimientos de Equipamiento Personal y del Hogar se aplican coeficientes de saturación. En estos dos tipos de grandes superficies no se observa un elevado grado de concentración empresarial. Destaca la superficie destinada a los Muebles sobre el resto.
- En las Zonas de atracción comercial grado II (seis zonas: La Orotava, el Puerto de la Cruz, Los Realejos e Icod de los Vinos; Arona, Adeja, San Miguel de Abona, Granadilla de Abona y Guía de Isora; Santa Lucía, Ingenio y Agüimes; Arucas, Gáldar, Guía y Agaete; San Bartolomé de Tirajana y Mogán; Arrecife y Tías).  
HIPERMERCADOS, en la Provincia de Las Palmas se encuentra saturada, salvo en la zona sur (San Bartolomé de Tirajana y Mogán) en la que quedan disponibles 3.438 m<sup>2</sup>. En Tenerife las zonas superan el 90% de disponibilidad y en ninguna de ellas quedan metros suficientes para instalar un Hipermercado.  
En cuanto a las GRANDES SUPERFICIES ESPECIALIZADAS que poseen coeficiente de saturación, las de Equipamiento del Hogar tiene un 17% de superficie dispuesta en todas las zonas de la Comunidad Autónoma. Las de equipamiento Personal han alcanzado el grado de saturación en los municipios de la zona Norte de Gran Canaria. En Tenerife, la superficie dispuesta autorizada es de un 68%, concentrada en los municipios de la zona sur.
- En las Zonas de atracción comercial grado III (cinco zonas: Santa Cruz de La Palma, Breña baja y Breña Alta; Los Llanos de Aridane, Tazacorte, El Paso y Tijarafe; Tegui; Puerto del Rosario y La Oliva; Pájara y Tuineje) y en las Zonas de atracción comercial grado IV (Los municipios que no han sido incluidos en ninguna de las zonas anteriores).  
La existencia DE GRANDES SUPERFICIES POLIVALENTES es reciente. La isla de La Palma está saturada, pues, pese a quedar disponibles un 4,5% de metros cuadrados legales de superficie, no son disponibles. En Fuerteventura, la zona centro está saturada, quedando disponibles 3000 metros cuadrados de superficie en el sur.  
En cuanto a las GRANDES SUPERFICIES ESPECIALIZADAS, la superficie dispuesta en la actualidad por los Supermercados está en torno a los 20.000 metros cuadrados, muy repartidos. En cuanto a otras grandes superficies especializadas en las Zonas de atracción III y VI quedan aún por disponer el 80% y el 100% de sus superficies totales, respectivamente.  
Para el análisis de las cuotas de mercado por enseña comercial en las islas, insertamos dos tablas. La primera se incluye en el referido "Estudio de la carga del Equipamiento Comercial en Canarias", y se basa en estimaciones desde el enfoque de las licencias comerciales concedidas; la segunda procede del Estudio realizado por la consultora ACNielsen publicado en la Revista Alimarket en marzo de 2002.

En el **Dictamen 3/2002**, ya citado, sobre el Comercio en Canarias, el CES concluye haciendo una serie de recomendaciones y propuestas de actuación que interesa traer a colación:

"Conveniencia de que el sector comercial adopte estrategias para la mejora y adaptación continua, basadas en la calidad y aumento de la productividad y en un comportamiento emprendedor.

Para ello, el Consejo considera oportuno incidir en las siguientes propuestas concretas:

a) Incremento de los niveles de Formación.

El nivel de formación de un individuo refleja sus habilidades cognoscitivas y cualidades. Los niveles más altos de formación se asocian con una elevada capacidad para procesar la información y una alta habilidad para discriminar entre una gran variedad de alternativas y para solventar situaciones complejas. Además, los mayores niveles de formación se han tendido a asociar con la receptividad a la innovación. En suma, es de esperar que los individuos con mayores niveles de formación sean más receptivos a adoptar un comportamiento estratégico emprendedor.

En consecuencia, el fomento de la formación se considera un objetivo prioritario a abordar tanto desde el ámbito privado como público.

b) Alianza estratégica entre los consumidores y las organizaciones empresariales.

En opinión del Consejo, resulta de vital importancia la colaboración entre los consumidores y los empresarios del sector para la dinamización de la actividad comercial. El diseño de estrategias, desde el ámbito de las Administraciones Públicas, que tengan incidencia sobre el sector comercial debe tomar como valor principal, en el ámbito de la calidad de los productos y servicios, las opiniones de las organizaciones representativas de los consumidores y usuarios y de los empresarios del sector. Sin perjuicio de reclamar, también, la oportunidad y conveniencia de extender al conjunto del tejido asociativo en general el protagonismo para incrementar el consenso y el acuerdo a la hora de completar el conjunto de acciones dirigidas a la mejora de la actividad comercial y el incremento del empleo.

c) Conveniencia de implementar acciones que disminuyan los sobrecostes que presenta la cadena logística canaria.

El Transporte y el Almacenaje son dos factores que, como consecuencia del hecho insular, dificultan el ejercicio de la actividad comercial en Canarias y le hacen perder competitividad respecto al que se desarrolla en el continente.

Por ello, en opinión del CES, el estudio y diseño de las actuaciones tendentes a **disminuir los costes finales derivados de la logística**, a fin de mejorar la productividad, debe ser un objetivo prioritario a abordar desde todas las instancias. Desde esta perspectiva adquiere especial valor la cooperación en el sector al objeto de concertar acciones que contribuyan a la disminución de costes y al incremento de la competitividad del mismo.

Necesidad de disponer de información, de acceso público, actualizada sobre el sector y sobre el impacto de las políticas públicas.

A lo largo de los años la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias ha venido reflejando en los Programas Presupuestarios y Planes de Actuación la necesidad de disponer de instrumentos que permitan la elaboración de información sobre el sector, si bien los resultados no han sido satisfactorios.

Resaltada en las consideraciones y conclusiones de este Dictamen la importancia de la información, el CES considera necesario incidir sobre este aspecto.

En consecuencia se propone que, de forma definitiva, se adopten las medidas oportunas para articular un sistema de información, de acceso público, y de periódica actualización, que

permita la realización de análisis sobre la evolución y perspectivas del sector y del impacto de las políticas públicas sobre el mismo.

En relación a este último extremo, el CES estima conveniente que por parte de las distintas Administraciones Públicas implicadas se termine de implantar la técnica de la "Presupuestación por Programas", con la fijación de los indicadores que permitan medir la eficacia de la acción pública y que retroalimenten los procesos de planificación de las mismas. Asimismo, este proceso de incremento de la transparencia y análisis de las políticas públicas no debe quedar ajeno a las acciones de las empresas públicas que tienen incidencia en el sector.

Conveniencia de articular medidas para evitar una excesiva saturación y concentración comercial, para paliar los efectos indeseados de las grandes superficies y para la vigilancia de las prácticas restrictivas de la competencia o de competencia desleal.

En opinión del Consejo, parece necesario **articular medidas**, con expresión normativa cuando proceda, que tiendan a evitar una **excesiva concentración** empresarial y a reforzar los mecanismos de ayuda para la vigilancia y detección de **prácticas restrictivas de la competencia** o actos de **competencia desleal**. En este sentido, baste citar que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999, ha venido a reconocer a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas en relación con la defensa de la competencia, dictándose recientemente la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Así mismo, el Consejo sugiere al Gobierno que se analice la posibilidad de que, en línea con la denominada **fiscalidad verde**, las grandes superficies comerciales, implantadas o que se implanten en el futuro, compensen a la comunidad en que se emplazan de los costos económicos y sociales que se derivan de las afecciones que producen a las infraestructuras, al medio ambiente, a la ordenación territorial y al deterioro de los centros urbanos territoriales. El Consejo considera que el **volumen de los créditos presupuestarios** que se destinan en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias a este sector no son acordes con la importancia que el mismo tiene en relación a su aportación al Valor Añadido Bruto (16,73%) y a la generación del empleo regional (19,75% de la tasa de empleo). Por tanto, desde el CES se recomienda un mejor tratamiento presupuestario a las políticas destinadas a este sector, que permitan mantener un proceso de dinamización sostenible en el tiempo.

Necesidad de dotar de estabilidad al marco jurídico que regula el sector

Por último, el Consejo hace un llamamiento a la necesidad de que los operadores del sector cuenten con un marco jurídico claro y estable en el tiempo, que permita planificar adecuadamente las estrategias e inversiones.

La experiencia de los últimos años, con continuas modificaciones de la normativa comercial y urbanística no contribuye al desarrollo y consolidación de las estructuras comerciales."

A la vista de lo anterior y del contenido del **Anteproyecto de Ley** sometido a dictamen, hemos de concluir que el mismo **sólo alberga el propósito de atender a algunas de las recomendaciones** efectuadas, **por lo que el Consejo** hace un expreso **llamamiento a la conveniencia de que** en un futuro no muy lejano **se aborde, en toda su amplitud, la reforma de la normativa** de ordenación del comercio en Canarias, incorporando el tratamiento de aquellos aspectos señalados en nuestro Dictamen que no se recogen en la iniciativa legislativa que ahora se tramita.

No obstante lo anterior, en la medida en que los concretos fines que persigue el Anteproyecto de Ley dan respuesta a parte de las recomendaciones efectuadas por el CES, resulta preciso **valorar positivamente la oportunidad** de las medidas que contempla esta iniciativa.

**2.3. El Anteproyecto de Ley reguladora de Licencia comercial específica** se acompaña de un proyecto de Decreto por el que se modifican los **Criterios Generales de Equipamiento Comercial de Canarias** y el **procedimiento de concesión de la licencia comercial para los grandes establecimientos comerciales**.

Si bien en la documentación que integra el expediente no se señala si el propósito del Gobierno es la aprobación del citado Decreto con anterioridad a la entrada en vigor de la iniciativa legislativa que se proyecta, la simple lectura de su contenido parece abocar a esta conclusión. Esto hace que, por ejemplo, en el proyecto de Decreto no se recojan medidas tendentes a evitar la saturación para determinados supuestos a los que el Anteproyecto de Ley sujetará a licencia comercial específica, como los establecimientos comerciales de descuento duro.

Sin perjuicio de que no se haya solicitado el Dictamen del CES sobre el citado Decreto, se estima oportuno sugerir dos modificaciones de naturaleza menor:

- a) Las referencias al Impuesto de Actividades Económicas para calificar los "Grupos" de sectores de actividad comercial, a efectos de evaluar el nivel de saturación, que se realiza en el art. 4º del proyecto de Decreto, debería suprimirse ante la anunciada desaparición de dicha figura impositiva.
- b) Las referencias al "Servicio Regional de Defensa de la Competencia" que se hacen en el art. 6º del proyecto de Decreto deberían sustituirse por la del "Servicio Canario de Defensa de la Competencia", como se le denomina en la disposición transitoria segunda del mencionado Decreto, y en el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

**2.4. El Libro Blanco de la Comisión Europea** sobre la modernización de las normas de aplicación de los **artículos 85 y 86 del Tratado CE**, publicado en *abril de 1999*, se propone descentralizar la aplicación del derecho comunitario de la competencia, otorgando un mayor protagonismo a las autoridades de los estados miembros, tanto administrativas como judiciales. En el debate impulsado por este documento comunitario, ha venido a confluír una nueva circunstancia que se origina como consecuencia de la *Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999*, que declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de defensa de la competencia, en la medida en que atribuyen al estado determinadas competencias de ejecución que, en virtud de los títulos competenciales de sus respectivos Estatutos de Autonomía, les corresponden a las Comunidades Autónomas; en este contexto la salvaguarda de la aplicación uniforme de las normas de la competencia en todos los estados de la Unión, junto con la garantía de la seguridad jurídica y los posibles riesgos de fraccionamiento de la unidad de mercado y la necesidad de evitar la atomización de las estrategias empresariales, son también motivos de preocupación en los medios políticos y económicos.

Los efectos de la *Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999*, citada, se traduce en el establecimiento, mediante la *Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia*, del marco para el desarrollo de las competencias ejecutivas del Estado y las Comunidades Autónomas prevista en la *Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*.

Se parte del reconocimiento de que la materia denominada "*defensa de la competencia*" puede corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios títulos competenciales estatutarios, ya que no se haya atribuida expresamente al Estado por la Constitución.

Nuestro *Estatuto de Autonomía* contiene referencias que atribuyen competencias a la Comunidad Autónoma en materia de "*comercio interior*", en consecuencia, conforme a la propia doctrina sentada por el *Tribunal Constitucional*, abarca la competencia relacionada con la "*defensa de la competencia*", restringida al ámbito ejecutivo.

En opinión del Consejo, la previsión que establece el **Anteproyecto de Ley reguladora de la Licencia Comercial Específica**, regulando la intervención en los procedimientos relativos a las licencias comerciales específicas, y sin perjuicio del papel del *Tribunal de Defensa de la Competencia*, cuando así fuera preceptivo, del que se denomina *Servicio Canario de Defensa de la Competencia*<sup>5</sup>, constituye un elemento que adquiere valor de centralidad para la consecución de los objetivos que persigue el Anteproyecto de Ley que se dictamina. De manera particular en lo que se refiere a la apreciación de "...la existencia o no de equipamiento comercial adecuado en la zona afectado por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquella...".

### 3. Observaciones de carácter particular.

#### 3.1. Artículo 1º. Licencia Comercial Específica.

**3.1.1.** Con relación al **art. 1** del Anteproyecto de Ley, convendría modificar la redacción del primer párrafo, a los efectos de dejar claro qué quiere decirse cuando se hace referencia a la "modificación" del establecimiento comercial que se sujeta a licencia comercial específica. En opinión del CES todas aquellas reformas de los establecimientos que no supongan un incremento de la superficie de venta o de la actividad comercial no deberían sujetarse a licencia.

**3.1.2.** Asimismo, entendemos conveniente que se sujete a licencia comercial específica a los denominados "parques comerciales" y "polígonos comerciales", procediendo a su definición en esta Ley.

#### 3.2. Artículo 5º. Establecimientos comerciales titularidad de empresas o grupos de empresas con una gran implantación comercial.

**3.2.1.** Respecto al **art. 5**, dedicado a los establecimientos comerciales titularidad de empresas o grupos de empresas con una gran implantación comercial, recomendamos la siguiente redacción para el apartado 1, a fin de evitar que el término "titularidad" pueda interpretarse como titularidad del derecho de propiedad de las instalaciones en las que se ubica el negocio:

*"1. A efectos de la presente Ley, tendrán la consideración de establecimientos comerciales titularidad de empresas o grupos de empresas con gran implantación comercial, aquellos establecimientos comerciales que, no reuniendo los requisitos establecidos para la sujeción a las licencias en los supuestos contemplados en las letras a) y c) del apartado 1 del*

<sup>5</sup> El Consejo Económico y Social ha venido, de manera particular al analizar en sus Informes Anuales (sobre los años 1999 y 2000, preferentemente), llamando la atención sobre el escaso desarrollo, en nuestro sistema de gestión pública, de instrumentos de evaluación de la eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas y los efectos del gasto. Los mercados toleran y pueden superar cierto grado de interferencia pública, pero las intervenciones múltiples, la inexistencia de un marco previamente definido de certezas regulatorias, o la insuficiencia, a veces, de ese mismo marco regulatorio, hacen perder dinamismo al funcionamiento de la economía y de los mercados, y debilitan, por lo mismo, el progreso y la cohesión social. En este sentido, el Consejo se ha preguntado si, para el escenario descrito, podría tener cabida un *organismo canario de defensa de la competencia*, cuya presencia estaría orientada a ofrecer servicios que evitaran las situaciones de abuso de posición dominante de mercado, a las que tan proclive es una economía archipelágica, limitando las actuaciones cuando favorecieran situaciones de mercado de naturaleza anticompititiva y reprimiera las conductas colusorias y abusivas. Desde el punto de vista de la propia Administración Pública, conviene tener presente, como ha puesto de relieve en alguno de sus informes el *Tribunal de Defensa de la Competencia español*, que tanto los proyectos de presupuestos públicos como los proyectos de ley deberían pasar un filtro de competencia, porque las restricciones a la competencia emanadas de decisiones públicas son equivalentes, en términos económicos, a la carga que suponen los impuestos.

*artículo 1, sean explotados por personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades comerciales dentro de la Comunidad Autónoma en establecimientos que superen un total de 25.000 metros cuadrados de superficie de venta."*

### 3.3. Artículo 6º. Grupo de empresas.

3.3.1. La referencia que se realiza en el **art. 6 del Anteproyecto** de Ley al art. 4 de la Ley estatal 24/1998, de 28 de julio, del Mercado de Valores, convendría eliminarla, reproduciendo aquí los criterios que se recogen en el citado artículo, a fin de que eventuales modificaciones de dicha norma no obliguen a tramitar una modificación de la norma que se proyecta.

### 3.4. Artículo 7º. Criterios para el otorgamiento de las licencias comerciales específicas.

3.4.1. En el **artículo 7** se establece que las licencias comerciales específicas se otorgarán de conformidad con los criterios generales de equipamiento comercial de Canarias, ponderando, en los términos que reglamentariamente se establezcan, entre otros criterios, la existencia o no de equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquella.

Teniendo en cuenta que el *apartado 2 del artículo 127 del Tratado CE* establece que se tenga en cuenta el objetivo de alcanzar un alto nivel de empleo en la formulación y aplicación de las distintas políticas y medidas (lo que se ha denominado "*transversalidad del empleo en las políticas comunitarias*"), el CES sugiere el análisis de la posibilidad de que se establezca expresamente, como uno de los criterios a tener en cuenta para el otorgamiento de las licencias, el del nivel y calidad del empleo que se comprometa a mantener la empresa interesada, al menos durante cierto período mínimo de tiempo.

Desde el punto de vista del empleo, a la hora de otorgar licencias comerciales específicas se deberá tener en cuenta la generación de empleo neto a la hora de conceder o no la misma. Habrá que ponderarlo tanto desde el punto de vista de la cuota de mercado, la superficie y el volumen de ventas. Es decir, al criterio sectorial y territorial hay que añadir el del empleo neto que un empresa comercial generará.

En esta misma línea se inserta la modificación de las *Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales de finalidad regional (2000/CE 258/06)*, que establece (*apartado 4.11*) que las ayudas regionales pueden tener por objeto la realización de una inversión productiva o la creación de empleo ligada a la inversión.

Por último, en cuanto a los criterios para el otorgamiento de las licencias comerciales específicas, el CES considera conveniente avanzar en la concreción de "*otros criterios*", de tal forma que no se deje al exclusivo desarrollo reglamentario.

### 3.5. Artículo 8º. Procedimientos relativos a las licencias comerciales específicas.

3.5.1. Respecto al contenido del **art. 8** del Anteproyecto, destinado a los procedimientos relativos a las licencias comerciales específicas, entre las especificaciones que deberá tener el procedimiento que reglamentariamente se establezca se señala:

En la **letra a) del apartado 2º**, que: "*El órgano competente para tramitar el procedimiento recabará informe del Ayuntamiento donde se pretenda realizar el emplazamiento que deberá pronunciarse expresamente sobre la adecuación del establecimiento comercial proyectado al planeamiento urbanístico vigente. El informe, que deberá emitirse en el plazo máximo de un mes, tendrá carácter vinculante si éste fuera desfavorable en atención a la calificación urbanística y usos asignados al suelo donde se pretende situar el establecimiento.*"

Asimismo, en la **letra b) del apartado 2º**, que: *"cuando la solicitud de licencia comercial se refiera a un Centro Comercial, se solicitará, asimismo, informe del Cabildo Insular que deberá pronunciarse expresamente sobre la adecuación del equipamiento comercial a las infraestructuras viarias existentes y su compatibilidad con la trama urbana, así como su impacto sobre las actividades económicas de la zona donde se vaya a implantar, especialmente la comercial y la turística. El informe, que deberá emitirse en el plazo máximo de un mes, tendrá carácter vinculante cuando sea desfavorable."*

A este respecto, debe tenerse en cuenta que en el Texto Final Provisional de las **Directrices de Ordenación General** que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Canarias mediante Acuerdo de 7 de octubre de 2002, se contempla una **directriz, la 137**, destinada a los "Grandes equipamientos comerciales y de ocio", a la vista de la cual **parece necesario modificar la redacción de estos apartados a fin de armonizar su contenido con el de la citada directriz.**

Así, los criterios que, según la directriz 137, deberá tener en cuenta el planeamiento general para localizar los grandes equipamientos comerciales son más amplios que los recogidos en el procedimiento previsto en el Anteproyecto de Ley.

De otro lado, pese a que en el procedimiento previsto en el Anteproyecto se contempla la intervención del Cabildo sólo cuando la solicitud de licencia se refiera a un Centro Comercial, en la citada directriz se contempla la intervención de los Cabildos Insulares, a través de los correspondientes **Planes Insulares de Ordenación**, para la definición de las condiciones de implantación y determinación de la localización de los "equipamientos comerciales con incidencia territorial amplia".

### 3.6. Otras disposiciones.

**3.6.1.** En la **disposición adicional única** se establece que el Gobierno de Canarias adoptará las medidas adecuadas para la elaboración y actualización de un censo de establecimientos comerciales.

Ya el CES expresó en su **Dictamen de iniciativa propia 3/2002**, al que hemos hecho referencia con anterioridad, la importancia de disponer de un **sistema de información**, de acceso público, sobre el sector,

La urgente implementación de este Censo se revela esencial, no sólo para la planificación y verificación de las políticas públicas y para la emprendeduría empresarial, sino, también, para que la Administración pueda desarrollar con garantías las funciones previstas en la normativa.

**3.7.** Por último, el CES hace un llamamiento a la pronta puesta en funcionamiento del **Servicio Canario de Defensa de la Competencia**, así como para la dotación de los recursos humanos y materiales precisos para que pueda desempeñar su labor con garantías.

Una de las recomendaciones efectuadas en nuestro **Dictamen 3/2002**, de iniciativa propia, sobre el Comercio en Canarias fue la de reforzar los mecanismos de ayuda para la vigilancia y detección de prácticas restrictivas de la competencia o de competencia desleal; por lo que, con la puesta en funcionamiento del citado Servicio se verá atendida ahora, en alguna medida,. Sin embargo, animamos a potenciar las funciones del citado órgano con la certeza de que resultará beneficioso para el sector comercial en particular y para la sociedad canaria en general.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Para el Consejo Económico y Social, es indispensable que la actividad comercial en Canarias, fundamentalmente desarrolla por pequeñas y medianas empresas, sea **receptora** neta de los esfuerzos incluidos en determinadas **estrategias de desarrollo regional con proyección transversal** al conjunto de la actividad económica: desarrollo de la sociedad de la información; fomento de las actividades de I+D; etc ... Ello debe hacerse a través de programas y proyectos concretos y en el contexto de las estrategias incluidas en el **Plan de Desarrollo Regional para el período 2000-2006**. Contexto global en el que, según el CES, debería procederse a una urgente **revisión del Plan Integral de Comercio de Canarias**, y su adecuación a los nuevos escenarios tanto desde el punto de vista de las nuevas necesidades del sector, de su importancia en el funcionamiento de la economía en Canarias, como de su capacidad de generación y mantenimiento del empleo. De tal forma que se acabe articulando una auténtica alternativa, complementaria, a los nuevos fenómenos de la distribución comercial, reforzándose, de esta manera, la actual débil posición del comercio tradicional canario frente a las grandes superficies.

2. El **Anteproyecto de Ley** sometido a dictamen **sólo alberga el propósito de atender a algunas de las recomendaciones** efectuadas en nuestro Dictamen de iniciativa propia 3/2002, sobre el Comercio en Canarias; **por lo que el Consejo** hace un expreso **llamamiento a la conveniencia de que** en un futuro no muy lejano **se aborde, en toda su amplitud, la reforma de la normativa** de ordenación del comercio en Canarias, incorporando el tratamiento de aquellos aspectos señalados en el citado Dictamen que no se recogen en la iniciativa legislativa que ahora se tramita.

No obstante lo anterior, en la medida en que los concretos fines que persigue el Anteproyecto de Ley dan respuesta a parte de las recomendaciones efectuadas por el CES, resulta preciso **valorar positivamente la oportunidad** de las medidas que contempla esta iniciativa.

3. El CES hace un llamamiento para que se **desarrollen con urgencia** las medidas encaminadas a la **puesta en funcionamiento del Servicio Canario de Defensa de la Competencia y del Censo de Establecimientos Comerciales de Canarias**, por los efectos beneficiosos que ambos instrumentos pueden tener para la transparencia y buen funcionamiento del mercado.

4. Por último, el Consejo recomienda se atienda al **conjunto de observaciones** realizadas en este Dictamen, con el ánimo de mejorar la iniciativa legislativa que se tramita.

Vº.Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez