



**IPN/CNMC/003/18 PLAN DIRECTOR
SECTORIAL DE EQUIPAMIENTOS
COMERCIALES DE MALLORCA**

22 de marzo de 2018

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO	6
III.	VALORACIÓN	12
	III.1 Observaciones generales	12
	III.2 Observaciones particulares	14
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	21

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL ACUERDO DE APROBACIÓN INICIAL DEL PLAN DIRECTOR SECTORIAL DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES DE MALLORCA

IPN/CNMC/003/18

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 22 de marzo de 2018

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 22 de marzo de 2018, ha aprobado el presente Informe sobre **el Acuerdo de aprobación inicial del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca** (en adelante, PECMA) en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 29 de enero de 2018. La documentación recibida consiste en el PECMA acompañado de una memoria. Este informe se aprueba a solicitud de Consejo de Mallorca en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas, en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

I. ANTECEDENTES

El Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (PECMA) es un instrumento que forma parte de la Ordenación Territorial de la isla de Mallorca. Al ser un Plan Director Sectorial, vincula a otros instrumentos de rango inferior, como los instrumentos de planeamiento urbanístico y se centra en ordenar territorialmente los equipamientos comerciales, afectando, por tanto, a un único sector, la actividad comercial.

Tanto la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las islas Baleares¹, como la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio² regulan esta competencia del Consejo Insular para regular la instalación de los establecimientos comerciales, fijando un límite general de impacto territorial para condicionar su implantación en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears³.

La CNMC viene realizando un seguimiento a las condiciones de competencia en el sector comercial de la isla de Mallorca. Especialmente, ha considerado las sucesivas normas adoptadas por el Consejo de Mallorca previas a la aprobación inicial del PECMA que ahora está siendo objeto de este Informe.

Fruto de dicho análisis, el Consejo de la CNMC acordó en julio de 2016, impugnar, ex art. 5.4 de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC⁴, ante el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, [la Norma territorial cautelar](#) (en adelante, NTC), previa a la formulación del *Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca* aprobada por el Consejo Insular de Mallorca (publicada en el BOIB. 1 de marzo de 2016). Concretamente, el artículo 4 de la NTC establecía una suspensión cautelar a la implantación de nuevos establecimientos comerciales en la isla de Mallorca y el resto de territorios insulares que dependen administrativamente de ella, hasta la aprobación inicial del PECMA o, en su defecto, un máximo de 3 años desde su entrada en vigor⁵.

¹ Concretamente, la Disposición Adicional Primera señala que: “Los consejos insulares, mediante las previsiones adecuadas en el plan territorial insular respectivo o a través de la elaboración y la aprobación específica de un plan director sectorial, deben establecer la ordenación y las medidas de fomento del sector comercial para conseguir un desarrollo armonioso y coherente de la ocupación y la utilización del suelo destinado al ejercicio de actividades comerciales”.

² En sus artículos 11 a 13 viene determinado el régimen de los Planes Directores Sectoriales.

³ El Decreto 217/1996, de 12 de diciembre, aprobó un Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de las Islas Baleares, que fue derogado por la Ley 8/2009, de 16 de diciembre. Desde entonces, no ha habido otro PECMA.

⁴ La CNMC está legitimada para impugnar los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo y las disposiciones de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, de conformidad con el artículo 5.4 de la Ley 3/2013.

Nota de prensa disponible en <https://www.cnmc.es/2016-10-03-la-cnmc-requiere-al-consejo-insular-de-mallorca-que-derogue-la-norma-que-establece>

⁵ El art. 4 de la NTC suspende el otorgamiento de autorizaciones para la implantación y la ampliación de los grandes establecimientos comerciales mayoristas o minoristas de más de 700 m², con tres excepciones:

- Superficie útil de 2000 m² cuando se trate de exposición y venta de automóviles y vehículos de motor, maquinaria, equipo industrial, embarcaciones, aeronaves, muebles, material de construcción y elementos propios de cocina y baño.
- Mercados municipales y los mercados ambulantes.
- Ampliaciones de los grandes establecimientos comerciales legalmente establecidos, con ciertos límites (en el caso de los que estén ubicados en grandes establecimientos

Precisamente, el 25 de julio de 2017, el Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears dictó sentencia estimando parcialmente el recurso interpuesto por la Asociación Nacional de Grandes Empresas (ANGED) y declara nula la moratoria comercial establecida en el referido art. 4 de la NTC.

Por otro lado, el pasado 22 de diciembre de 2017 se publicaba en el BOIB de forma simultánea y paralela la Aprobación inicial del PECMA (objeto de este informe), y un [Acuerdo del Pleno del Consejo de Mallorca](#) por el que se aprueba el régimen de suspensión de licencias y autorizaciones para la implantación o ampliación de equipamientos comerciales hasta la aprobación definitiva del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (en adelante, *Acuerdo de suspensión previo al PECMA*).

Este Acuerdo, que no sido remitido para informe a esta CNMC, perpetúa los efectos perniciosos de la moratoria comercial anterior regulada en la NTC. Por esta razón, el Consejo de la CNMC ha acordado recientemente dirigir al Consejo de Mallorca un requerimiento previo a la impugnación en relación con el Acuerdo de 22 de diciembre de 2017 por el que se aprueba el régimen de suspensión de licencias y autorizaciones para instalar equipamientos comerciales hasta la aprobación definitiva del PECMA con la finalidad de evitar acudir a la fase judicial.⁶

En definitiva, la CNMC considera que la aprobación de estas normas transitorias previas a la aprobación definitiva del PECMA que imponen moratorias comerciales (suspensión de otorgamiento de licencias a nuevos establecimientos comerciales) constituyen un claro obstáculo a la competencia efectiva en el sector comercial de la Isla perjudicando a los consumidores y al interés general. Con carácter general, de la limitación de la entrada o establecimiento puede inferirse un doble impacto: no permite que determinada tipología de establecimientos se implante en el mercado, lo cual conforma un mercado con una oferta distorsionada; y protege a los operadores ya implantados, generando efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

Los efectos perniciosos para la competencia que se derivan de las moratorias comerciales no justificadas sobre la base de un fallo de mercado o una razón imperiosa de interés general, y que no superen los principios de una regulación

comerciales colectivos, siempre que no aumente la superficie edificada ni se reduzcan espacios comunes; y en el caso de los individuales, hasta un máximo del 15% de la superficie o 200 m²).

⁶ Véase la nota de prensa de la CNMC en <https://www.cnmc.es/2018-03-13-la-cnmc-requiere-al-consejo-insular-de-mallorca-que-derogue-la-normativa-por-la-que>

económica eficiente (necesidad, proporcionalidad, no discriminación) han sido objeto de análisis por las autoridades de competencia⁷.

Además, no hay que perder de vista que las Illes Balears es una de las Comunidades Autónomas con la normativa comercial más persistentemente restrictiva, caracterizada por un recurso frecuente a las moratorias comerciales como instrumento de planificación. En los últimos 20 años se han impuesto cuatro moratorias comerciales, las dos primeras con una duración total de casi 11 años, es decir, durante años no se ha permitido que grandes establecimientos comerciales se implanten en el mercado. La tercera moratoria fue la NTC impugnada por la CNMC, la cual ha vetado la entrada de establecimientos con una superficie superior a los 700 m². El Acuerdo de suspensión previo al PECMA constituye la cuarta moratoria⁸.

II. CONTENIDO

El PECMA es un instrumento de ordenación territorial sectorial (rango reglamentario) que desarrolla la legislación de comercio y de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Illes Balears en materia de equipamientos comerciales.

Se considera, a estos efectos, equipamiento comercial como un concepto más amplio que establecimiento comercial que engloba a todos los establecimientos comerciales de más de 700 m² de superficie comercial, y también aquellos de

⁷ Sirva como ejemplo en Informe de la CNMC, [INF/DP/0005/14](#), sobre el mercado de distribución de carburantes a través de estaciones de servicio en el municipio de Leganés y recomendaciones al municipio para aumentar la competencia y el beneficio de los consumidores. La CNMC recomendó que se declarara concluida una moratoria consistente en suspender el otorgamiento de autorizaciones a nuevas estaciones de servicio durante un año. Conclusiones similares se recogen en el [INFORME SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL](#) (I 100/02) Tribunal de Defensa de la Competencia (2003) en el que se recomienda expresamente la eliminación de moratorias en el otorgamiento de licencias comerciales. También, la extinta CNC recomendó la eliminación de las restricciones legales a la competencia en la distribución minorista y la aplicación de medidas para minimizar el posible impacto negativo sobre la competencia de determinadas prácticas comerciales realizadas por los grandes distribuidores en su [Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario](#) (2011), especialmente, en el apartado 4.4 *sobre Barreras regulatorias sobre las condiciones de apertura y ejercicio de actividad de los establecimientos comerciales*.

⁸ En el marco del expediente de control de concentraciones, [C107/07 EROSKI/CAPRABO](#), la CNC analizó una moratoria a la implantación de grandes establecimientos en 2005 (vía Ley 8/2005) similar a la aquí analizada en la Isla de Mallorca. Se señaló que la misma provocaba un cierre total del mercado de distribución minorista, entre otros, impidiendo la entrada de nuevos operadores en el mercado y fortaleciendo, por tanto, el poder de mercado de las empresas ya instaladas. Además, dicha moratoria no se aplicaba a la apertura de establecimientos por parte de grupos empresariales de menor tamaño, generalmente de carácter regional, por lo que estas entidades podrían abrir nuevos establecimientos sin verse afectados por estas limitaciones.

más de 400 m2 en las entidades de menor población (Nivel 5 en la zonificación de la isla).

El PECMA tiene por objeto la fijación de criterios y directrices para la ordenación territorial del sector comercial en la isla de Mallorca para alcanzar un desarrollo armonioso y coherente de la ocupación y la utilización del suelo destinado al ejercicio de actividades comerciales, en base a la protección del medio ambiente y de los consumidores, así como la regulación de las condiciones a tener en cuenta en los procesos administrativos de autorización de sus implantaciones.

El objetivo general es establecer la ordenación territorial de los equipamientos comerciales y definir sus criterios de diseño y localización, de manera que se consiga un nivel adecuado de equipamiento comercial y una correcta distribución territorial de los establecimientos. Según la memoria, se prevé que esta regulación garantice unas condiciones adecuadas de proximidad a los ciudadanos, así como la correcta protección de los valores ambientales, la protección de los consumidores, de forma coherente con la capacidad de las infraestructuras y de los recursos disponibles. De conformidad con lo estipulado en la Directrices de Ordenación Territorial y en el Plan Territorial Insular de Mallorca⁹, con el PECMA se busca:

- Potenciar la actividad comercial de las cabeceras comarcales de Inca y Manacor, como centros de actividad a impulsar.
- Revitalizar los centros urbanos con vocación comercial, en especial los de Palma, Inca y Manacor.
- Dignificar el comercio en las zonas turísticas y al mismo tiempo ordenar su ubicación evitando su mezcla indiscriminada con el uso residencial.
- Revitalizar lonjas y mercados.

Entre los principios generales en los que se basa la regulación, destaca el fomento del bienestar de la población: asegurando un nivel suficiente de equipamiento comercial capaz de garantizar con equilibrio los diversos derechos afectados, entre los cuales están el de la libre y leal competencia y el de la protección de los consumidores.

Para alcanzar dichos objetivos, el PECMA se ordena en torno a cinco líneas estratégicas:

⁹ El [Plan Territorial Insular](#), como instrumento de desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, es el instrumento general de ordenación del territorio de la isla de Mallorca y de sus islotes y aguas interiores. Concretamente, en la Norma 63 del mismo se regula el objeto y los objetivos a perseguir por el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales.

1. La definición de una alternativa al modelo territorial comercial vigente¹⁰. Se busca acercar los equipamientos comerciales a la población, reduciendo los desplazamientos motorizados.
2. La articulación con el planeamiento urbanístico. Se considera que el planeamiento urbanístico, en tanto en cuanto permite una mayor precisión, es el instrumento adecuado para la ordenación del equipamiento comercial, por ello el PECMA establece una serie de criterios y principios para la ordenación del equipamiento comercial y regula un conjunto de instrumentos con los que poder desarrollar actuaciones urbanas de orientación comercial¹¹.
3. Las condiciones de integración de los equipamientos comerciales y evaluación del impacto de los equipamientos comerciales. Es decir, el PECMA asienta los criterios de integración de las diferentes tipologías de equipamiento comercial en función del tejido urbano en el que se insertan. Así mismo, en el PECMA se identifican los impactos y externalidades generados por las implantaciones comerciales, estableciendo la necesidad y metodología para su evaluación.
4. El desarrollo reglamentario de la implantación comercial y la introducción del instrumento previo habilitante. El plan establece la documentación complementaria para la tramitación de la autorización de implantación de los equipamientos comerciales. En este sentido, se introduce, como novedad, la exigencia para la implantación de determinados equipamientos comerciales de un instrumento previo de carácter habilitante en el que se analicen las condiciones de integración del equipamiento en su entorno, la evaluación de los impactos y, en su caso,

¹⁰ En la memoria se recogen los resultados del estudio sobre las magnitudes de población y equipamientos comerciales en las tres principales zonas de la Isla, concluyendo que la isla dispone de oferta suficiente para cubrir las necesidades de la mayor parte de la población. Especialmente, el consumo de productos básicos se caracteriza por la proximidad ya que en todas las localidades de más de 2.000 habitantes hay una oferta de tiendas de alimentación de formatos diferentes mientras que el consumo de otros productos más especializados -de frecuencia esporádica- se caracterizan por una mayor distancia de desplazamientos y una tendencia a situarse en las proximidades de Palma, donde se concentran la gran mayoría de los equipamientos comerciales de la Isla. Por ello, en la memoria se señala que el modelo comercial actual está desequilibrado al detectarse una microcefalia en Palma y su entorno. Además, se indica que ha existido una tendencia hacia la destrucción del tejido comercial de proximidad.

¹¹ Según la memoria, los planeamientos urbanísticos son muy flexibles en la regulación del uso comercial y permiten una gran cantidad de establecimientos comerciales de cualquier dimensión y posición urbana, en la práctica totalidad de los municipios de la isla. Además, destaca la facilidad de la implantación de grandes equipamientos comerciales en suelo industrial, los cuales tienen menos formalidades urbanísticas y que han provocado situaciones de acumulación comercial no planificada. Finalmente, se señala que la calificación urbanística del suelo que permita un uso comercial (pleno o compatible) no puede presuponer la correcta evaluación de los impactos y externalidades generados (ejemplo, disponibilidad red de energía, agua, vertidos, movilidad etc.).

la concreción de las externalidades y definición del ámbito sobre el que sea necesario desarrollar cualquier actuación.

5. Desarrollo de instrumentos para las actuaciones de equilibrio territorial y ordenación integrada. El PECMA prevé y desarrolla un conjunto de instrumentos con objeto de articular las actuaciones de recualificación comercial sobre áreas de transformación comercial, centros urbanos comerciales, áreas turísticas comerciales e infraestructuras históricas comerciales.

En la memoria se argumenta que algunos equipamientos tienen un impacto significativo territorial en la isla, señalando a:

- Los considerados grandes centros generadores de movilidad que son todos aquellos que tengan una superficie de venta mayor de 5.000 m².
- Los equipamientos comerciales que tengan un impacto significativo sobre el paisaje o sobre el patrimonio (ejemplo, centros históricos, BIC).
- Los equipamientos comerciales que generen externalidades significativas, debido a las necesidades de conexión a ciclos de agua, y sistema de movilidad, por que los existentes son insuficientes.

Igualmente, **se analiza la evolución del modelo territorial sobre la base de dos escenarios:**

- Reforzar la zona de Palma y su entorno caracterizado actualmente por ser el ámbito de influencia cada vez mayor.
- Buscar mayor equilibrio territorial en toda la isla impulsando la descentralización de los nuevos establecimientos comerciales y el refuerzo de los centros urbanos comerciales de otras localidades (por ejemplo, Inca o Manacor). **El PECMA opta por este.**

Para ello, el PECMA realiza una zonificación comercial de la isla acompañada de unos límites de superficie comercial máxima de autorización para cada equipamiento comercial y que se resumen en la siguiente tabla:

Tabla nº 1 Zonificación comercial y superficies comerciales máxima en la isla de Mallorca

ZONA		SUP. COMERCIAL MÁXIMA ¹²
Nivel 1	Palma / Marratxí	Evaluación cada propuesta (+5.000m ² en Palma se considera sobrecarga)
Nivel 2	Inca	30.000m ²
	Manacor	20.000m ²
Nivel 3	Bahía Palma, Alcudia-Port, Santa Ponça- Palmanova, Llucmajor	5.000m ²
Nivel 4	Sóller-Port, Cala Millor-Sa Coma, Pollença- Port	2.500m ²
Nivel 5	resto	700m ²

Fuente: elaboración propia

Según la memoria, la zonificación comercial se ha realizado teniendo en cuenta el Plan territorial insular en lo referente a los criterios generales para la implantación de nuevos equipamientos comerciales (norma 58¹³). Los umbrales máximos de superficies autorizables se han basado en el sistema urbano de la isla, en el impacto de la actividad turística, en la capacidad territorial de los diferentes nodos, en las posibilidades de integración urbana de los equipamientos, en la accesibilidad, tratando de favorecer la proximidad de los comercios a los usuarios y en las necesidades de movilidad, buscando minimizar la necesidad de desplazamientos.

En el PECMA se hace especial hincapié en la flexibilidad sobre la actividad comercial que deriva de la regulación de los planeamientos urbanísticos, por ello, en la memoria afirma que la mera calificación urbanística que permita la implantación no puede ser interpretada en el sentido de haber evaluado de manera precisa los impactos generados (medio ambiente, movilidad, valor paisajístico o cultural).

Esta es la razón por la cual el PECMA introduce la figura del instrumento previo habilitante como aquel documento que de manera integrada evalúa los impactos, define las externalidades derivadas y los ámbitos de actuación necesarios para su resolución. Si en el proceso de evaluación se identificaran impactos graves, se podrá condicionar, limitar o incluso rechazar de forma

¹² Como excepción a estos límites máximos, se contempla que las actividades comerciales mayoristas y, dentro de los minoristas, ciertos usos comerciales especiales puedan ubicarse en las zonas de nivel 3, 4 y 5 sin estar sujetos a las limitaciones descritas. Se consideran como usos comerciales especiales: *los destinados a la exposición y venta de manera exclusiva de automóviles y vehículos de motor, de maquinaria, de equipo industrial, de embarcaciones, de aeronaves, de muebles de todo tipo, de material de construcción y de elementos propios de cocina y baño, centros de jardinería, así como los establecimientos destinados a ventas al por mayor.*

¹³ En esa norma existe algún elemento susceptible de crítica cuando menos como es el relativo a la proximidad de equipamientos existentes: para evitar duplicidades de un mismo equipamiento supramunicipal en dos municipios próximos, se buscará ubicar los nuevos equipamientos a la mayor distancia posible de los existentes.

justificada la autorización para la actividad comercial requerida. Dichos instrumentos previos habilitantes son: estudio de implantación comercial, plan especial de implantación de equipamiento comercial y planeamiento urbanístico (en el caso en el que estuviera completamente adaptado al PECMA).

Asimismo, el PECMA desarrolla las condiciones generales de integración de los equipamientos comerciales¹⁴, debiéndose adaptar a las mismas los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico para sus términos municipales.

En definitiva, a modo de resumen, para la implantación de equipamientos comerciales en la isla de Mallorca es necesario obtener **una autorización autonómica**, siendo el procedimiento a tramitar el regulado en la [Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears](#) y que el PECMA desarrolla. Para obtener dicha autorización, se requiere:

- Presentar junto a su solicitud, documentos que aporten un estudio de implantación comercial (los denominados instrumentos previos habilitantes).
- Contar con el informe favorable del Ayuntamiento del municipio en el que tenga lugar el proyecto de implantación. El Ayuntamiento deberá valorar el cumplimiento de la normativa urbanística (condición de solar y uso e intensidad comercial acorde), verificar el cumplimiento de las condiciones de integración que desarrolla el PECMA, así como la evaluación de los impactos y externalidades definidos en el Plan y su incidencia en las infraestructuras y servicios públicos municipales.
- Contar con el informe favorable del Consell Insular sobre el cumplimiento de las exigencias del PECMA, su incidencia en las infraestructuras y servicios públicos supramunicipales.

El régimen transitorio prevé que no se puedan dar autorizaciones a nuevos establecimientos que contradigan el PECMA y se otorga un plazo de 5 años para que los instrumentos de planeamiento urbanístico se adapten al PECMA. Igualmente, se contempla, para los equipamientos comerciales legalmente existentes, la adaptación a una serie de condiciones específicas recogidas en el DT tercera. Además, se prevé que se adapten a las exigencias del PECMA aquellos proyectos que hubieran solicitado la autorización dentro de los tres meses anteriores a la aprobación inicial del PECMA (disposición transitoria quinta).

¹⁴ Por ejemplo, obras permitidas en las fachadas, carteles publicitarios, aparcamientos, etc.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

Esta CNMC respeta y reconoce el ejercicio de las competencias sobre ordenación del territorio del Consejo de Mallorca y los objetivos perseguidos por el Plan para atender a una estructuración en el territorio de la actividad comercial, cuidando que exista una distribución ordenada que satisfaga las necesidades de la población, y a la vez sea acorde con el resto de elementos y estructuras públicas necesarias para el buen funcionamiento de dicha actividad económica.

No obstante, en la medida en que dicha competencia supone imponer limitaciones al desarrollo de la actividad comercial, especialmente para los nuevos actores económicos con proyectos de implantación en la isla, resulta imperante ponderar la ordenación territorial comercial con el principio de libertad de empresa¹⁵, cuya defensa y protección compete a todos los poderes públicos.

Reflejo de ello es la utilización legítima del suelo para la instalación de establecimientos comerciales en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente (arts. 3 y 5 de la [Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista](#)).

En esencia, el **PECMA objeto de este informe impone restricciones la apertura, instalación y ampliación de equipamientos comerciales** y, por tanto, al desarrollo de la actividad comercial (por zonas, tipo de establecimiento, diseño, actividad, requisitos de integración etc.), generando una tensión entre, por un lado, la libertad de establecimiento y, por otro lado, el interés general representado en la ordenación del territorio¹⁶.

¹⁵ En la memoria se hacen pocas referencias a este principio de libertad de empresa. Si bien, se prevé la aplicación de la Directiva de Servicios (y normativa de desarrollo), se prevé como principio general del PECMA el equilibrio entre los derechos que incluyen entre los cuales está el de la libre y leal competencia y se reconoce que: “*El desarrollo e implementación del Plan afectará a los diferentes actores económicos de la actividad comercial en los procesos de nuevas implantaciones. Este Plan va a exigir que la selección la ubicación e implantación de los establecimientos comerciales, sin perjuicio de la libertad de empresa, deba evaluar y seleccionar aquellas localizaciones e implantaciones y modos de integración que supongan un menor impacto ambiental sobre el territorio, una menor exigencia sobre movilidad y un menor impacto sobre la sostenibilidad económica y ambiental. Asimismo, este plan exige la evaluación de las externalidades que puedan generar los equipamientos comerciales y el agente que debe asumir esas potenciales externalidades*”. (pág. 48 de la memoria).

¹⁶ La Comisión Nacional de la Competencia ya analizó el impacto de la intervención urbanística en el mercado del suelo y realizó una serie de recomendaciones para intensificar la competencia en el documento de discusión [PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO EN ESPAÑA \(2013\)](#). Igualmente, este conflicto de intereses entre la restricción de los usos del suelo como medio para eliminar o corregir determinadas externalidades y la libre competencia, ha sido analizado por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) en el documento titulado “[Recomendación de la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia](#)”.

En líneas generales, **se echa en falta un análisis sobre el impacto que generan las prescripciones del plan en las condiciones de competencia en el sector comercial de la Isla, así como una mayor fundamentación de las mismas conforme al principio de libertad de establecimiento (Directiva de servicios y normas de trasposición y desarrollo) y a los principios de regulación económica eficiente.**

El interés general que supone la actividad económica del comercio no es posible restringirlo si no es de forma excepcional o motivada sobre la base de razones imperiosas de interés general, además la restricción debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y no puede ir más allá de lo estrictamente necesario para alcanzarlo¹⁷. Por tanto, no basta con enumerar determinados ámbitos del interés general, como la preservación del patrimonio histórico - artístico, o la ordenación territorial, para considerar que, por ello, ya se justifica la imposición de condiciones o restricciones a la apertura de nuevos establecimientos comerciales.

En la memoria, a la hora de definir el Plan, se señala que el mismo *“ordena territorialmente el sector del comercio desde una perspectiva del interés público, esto es entendido como equipamiento al servicio de la población”*. Este enfoque contrasta con la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de la Illes Balears, que en su disposición adicional primera, relativa a la ordenación territorial de determinados equipamientos comerciales, señala: *“Los consejos insulares, mediante las previsiones adecuadas en el plan territorial insular respectivo o a través de la elaboración y la aprobación específica de un plan director sectorial, deben establecer la ordenación y las medidas de fomento del sector comercial para conseguir un desarrollo armonioso y coherente de la ocupación y la utilización del suelo destinado al ejercicio de actividades comerciales”*.

Con base en lo anterior, el órgano proponente deberá analizar si el proyecto es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado (fundamentalmente, posibles restricciones al acceso de nuevos operadores o restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo) y su adecuación a los principios mencionados, en particular los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.¹⁸

¹⁷ Como señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de noviembre de 2011 en el asunto C-371/2010 "42. *De una jurisprudencia constante se desprende que sólo puede admitirse una restricción a la libertad de establecimiento si está justificada por razones imperiosas de interés general. En tal supuesto es preciso, además, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencias de 13 de diciembre de 2005 , Marks & Spencer, C-446/03 , Rec. p. I-10837, apartado 35; de 12 de septiembre de 2006 , Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04 , Rec. p. I-7995, apartado 47; de 13 de marzo de 2007 , Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04 , Rec. p. I-2107, apartado 64, y de 18 de junio de 2009 , Aberdeen Property Fininvest Alpha, C-303/07 , Rec. p. I-5145, apartado 57).*"

¹⁸ Véase, en este sentido, [la Guía para la elaboración de memorias de competencia](#) de la CNC.

Más allá de estas consideraciones generales, se analizan a continuación determinados aspectos que requieren de mayor análisis particularizado.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Procedimiento para la obtención de la autorización de implantación de establecimientos comerciales y títulos habilitantes previos

Debe recordarse que, por un lado, la [Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista](#), en su artículo 6 establece la normativa básica sobre el régimen de autorización a establecimientos comerciales. En esencia:

- Con carácter general, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización.
- Si bien, podrá quedar sujeto a ella cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa.
- La autorización en dicho caso se concederá por tiempo indefinido.
- El régimen de autorización deberá estar motivado suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.
- No podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, entre otros, aquellos que supediten el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o a un exceso de la oferta comercial, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente, o aquellos que puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector.¹⁹ Se

¹⁹ En línea con la doctrina del [TJUE de 24 de marzo de 2011, asunto C-400/08](#), en el que sienta las bases para determinar en qué casos estaría justificada una restricción a la libertad de establecimiento (recuso de la Comisión Europea contra España por las restricciones al establecimiento de superficies comerciales en Cataluña), en definitiva, las restricciones deben estar justificadas sobre la base de una razón imperiosa de interés general, además de ser adecuadas al objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario. En ningún caso, los objetivos de carácter económico podrán constituir una razón imperiosa de interés general (ejemplo: protección del pequeño comercio local). En idéntico sentido, las STS de 3 de septiembre de 2015 ([STS 3867/2015](#) y [STS 3866/2015](#)) que declaran nulo el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales del País Vasco y el Plan General de Ordenación Urbana de Donostia- San

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

- Los regímenes de intervención administrativa se ajustarán a lo previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- En todo caso los requisitos deberán ser no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes, accesibles, y atenderán únicamente a criterios basados en las razones señaladas.
- Igualmente, se establece el principio de autorización única, es decir, el procedimiento para otorgar las autorizaciones integrará todos los trámites necesarios para la apertura, traslado o ampliación de los establecimientos comerciales, debiéndose resolver en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual, se entenderá estimada la solicitud por silencio administrativo.

Por otro lado, **la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears**, en sus artículos 11 al 16, regula el régimen aplicable a los establecimientos comerciales, determinando su concepto, su régimen de autorizaciones autonómicas y el correspondiente procedimiento de otorgamiento de autorizaciones²⁰. De esta forma, se requiere autorización única (autonómica) para la implantación, apertura o ampliación de grandes establecimientos comerciales ante la Dirección General de Comercio de Illes Balears y en cuyo procedimiento deberá integrarse la intervención de la administración urbanística y del resto de administraciones con competencias sectoriales afectadas.

En la exposición de motivos de la ley, se argumentan las razones de interés general que se persiguen con este régimen de autorizaciones -la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio- así como su necesidad y proporcionalidad respecto de aquellos objetivos.

Sin perjuicio de que el legislador autonómico haya defendido la necesidad y proporcionalidad de requerir una autorización para la implantación de grandes establecimientos comerciales en su territorio sobre la base de su competencia en ordenación territorial y sobre comercio, fundamentado en razones imperiosas

Sebastián, que imponen limitaciones al emplazamiento y tamaño de equipamientos comerciales, basadas en razones de índole económica y mercantil, y por ello sin ajustarse de la Directiva de Servicios y resto de normativa de transposición y desarrollo.

²⁰ Este marco normativo ha pasado por diversas vicisitudes, incluida su impugnación ante el TC, y modificación mediante la [Ley 17/2016, de 16 de diciembre](#), en lo referente a la autorización única (art. 14) para grandes establecimientos comerciales.

de interés general, no debe obviarse que el PECMA, como instrumento regulatorio de desarrollo de aquel (entre otras cosas, por configurar el procedimiento para la obtención de aquella autorización), también debe observar igualmente, su adecuación a los principios de regulación económica eficiente.

De conformidad con el art. 14.3 de la Ley de Comercio de Illes Balears, el establecimiento solicitante tendrá que contar con el informe favorable del Ayuntamiento respecto de su incidencia en las infraestructuras y los servicios públicos y con el informe favorable del Consejo insular respectivo sobre la incidencia en las infraestructuras y los servicios públicos supramunicipales.²¹ El PECMA en su artículo 59, desarrolla las cuestiones sobre las que se tiene que dar el visto bueno (no solo de índole urbanística, sino también evaluación de impactos y externalidades y la verificación de otras especificidades impuestas en el propio PECMA).

En este ámbito, debe señalarse que **el Consejo de Mallorca debería justificar en mayor medida si con este desarrollo no se introducen trámites innecesarios o duplicados, o cargas administrativas excesivas a los operadores económicos solicitantes de la autorización**²².

Además, el PECMA, al desarrollar de modo reglamentario el régimen de autorizaciones a grandes establecimientos comerciales, crea la figura del instrumento previo habilitante (art. 61 y ss). Se define como un instrumento de planeamiento que sirve para verificar que la instalación de un equipamiento comercial que solicita la autorización autonómica se adapta a las prescripciones del PECMA. Se regulan tres tipos de títulos habilitantes previos a presentar por los solicitantes de la autorización integrada en función de la zona y la superficie del equipamiento (art. 61):

²¹ La Ley 17/2016, de 16 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears para incluir en el artículo 14 la necesidad de contar con el informe favorable del ayuntamiento y del consejo insular respecto a la incidencia del gran establecimiento comercial en las infraestructuras públicas. En la exposición de motivos se argumenta al respecto que: *“El primer aspecto va referido a la implantación de grandes establecimientos comerciales para preservar y asegurar la movilidad de personas y vehículos que pueda generar el establecimiento comercial proyectado. En este sentido se ha constatado la necesidad, antes de conceder la autorización para la implantación de un gran establecimiento comercial, de garantizar esta movilidad con la valoración de su incidencia en la red viaria y en el resto de infraestructuras públicas y su adecuación suficiente para satisfacer los flujos previsibles de personas y vehículos. Por eso, respetando las competencias municipales y las de los consejos insulares, se incluye en la tramitación de la autorización comercial de grandes establecimientos comerciales un informe favorable de los ayuntamientos y consejos insulares competentes sobre su incidencia en las infraestructuras públicas”*.

²² Véase, el art. 7 LGUM: *La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de única autoridad.*

- El Estudio de implantación comercial (EIC), como instrumento genérico de evaluación y definición del alcance. Debe contener un análisis de la idoneidad y repercusión de la implantación.
- El Plan Especial de Implantación de Equipamiento comercial (PEIC), como instrumento de análisis en los casos de equipamientos comerciales de tamaño significativo (más de 5.000 m²), o en los casos de necesidad de cobertura de adaptaciones necesarias del planeamiento.
- El Planeamiento urbanístico vigente en el caso de que éste estuviera completamente adaptado al PECMA y que hubiera realizado un análisis del alcance y consecuencias que genere la implantación comercial específica.

Tabla nº 2 Instrumentos previos habilitantes por tipo establecimiento comercial y zona comercial en la Isla de Mallorca

ZONIFICACIÓN COMERCIAL								
TIPO DE EQUIPAMIENTO (por superficie comercial)	Nivel 1 zonas productivas		Nivel 2		Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	
			2.A Inca	2.B Manacor				
de 400 a 700m ²								EIC
de 700 a 2.500m ²		EIC			EIC	EIC	EIC	EIC
de 2.500 a 5.000m ²	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC
de 5.000 a 20.000m ²	PEIC	EIC	PEIC	PEIC	EIC	EIC	EIC	EIC
de 20.000 a 30.000 m ²	PEIC	EIC	PEIC	PEIC	EIC	EIC	EIC	EIC
más de 30.000 m ²	PEIC	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC	EIC

Notas: Blanco. - No se considera Equipamiento Comercial; Verde. - Se admite la tramitación de equipamiento comercial; Naranja. -No se admite ese tipo de EQ, a excepción de usos comerciales especiales; EIC. - Sujeto a la elaboración de un Estudio de Implantación Comercial; PEIC. - Sujeto a un Plan Especial de Implantación Comercial.

Esta CNMC considera que no se justifica suficientemente por el Consejo de Mallorca la necesidad y proporcionalidad de estos instrumentos (títulos habilitantes previos), que suponen un requisito de acceso al mercado para los operadores (sobretudo, en el caso del EIC).

Cabe recordar que estos ya deben presentar un proyecto básico y una memoria de la actividad que proponen en la que describen de forma pormenorizada las actividades propuestas, los usos solicitados, la superficie etc., de ahí el riesgo de introducir nuevos trámites que provoquen duplicidades e inseguridad jurídica.

En el memoria se señala que el PECMA establece la necesidad de realizar una evaluación de los impactos, que deberá realizarse de manera individualizada para cada implantación comercial y apunta a que la mera calificación urbanística que permita una implantación comercial no puede ser interpretada en el sentido de haber evaluado de manera precisa los impactos generados y es por ello por lo que el plan introduce la figura del instrumento previo habilitante, como aquel

documento que, de manera integrada evalúa los impactos, define las posibles externalidades derivadas y los ámbitos de actuación necesarios para su resolución.

Sin embargo, esta actividad de evaluación por parte de los Ayuntamientos sobre aspectos múltiples (impacto sobre los servicios públicos locales, redes de abastecimiento, de servicios...) no está sujeta, en líneas generales, a ratios que permitan predecir por los solicitantes de alguna forma los elementos a cumplir y los condicionantes exigidos. **Ello provoca una excesiva discrecionalidad que perjudica a la libertad de empresa y, en último término, a la seguridad jurídica.** De esta manera, además, la denegación de la concesión de dicho título podría ser desproporcionada si, de haberse conocido los elementos exactos tenidos en cuenta, se hubieran podido establecer medidas paliativas que solventaran las carencias detectadas.

Adicionalmente, el **PECMA carece del rango legal** exigido por la regulación mencionada porque si bien desarrolla reglamentariamente la Ley autonómica de comercio, introduce elementos novedosos (títulos habilitantes previos) que deberían haber sido previstos por la regulación a la que desarrolla.

En definitiva, se considera que, sin perjuicio de la existencia de razones de imperiosas de interés general -la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio- que fundamenten el régimen de autorización autonómica a grandes establecimientos comerciales, lo cierto es que el PECMA desarrolla e introduce elementos novedosos tanto sobre el procedimiento para su obtención como en relación con los requisitos exigidos para ello, que deben ser objeto de mayor justificación por parte del Consejo de Mallorca sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión. De no ser así, el PECMA podría ser cuestionado por introducir restricciones a la libertad de establecimiento injustificadas que no se ajustarían a la normativa vigente.

III.2.2 Los requisitos exigidos y los sectores afectados: necesidad de mayor justificación

El **PECMA realiza numerosas orientaciones sobre cómo se deben desarrollar las estrategias de modelo comercial preferente** en los instrumentos de planeamiento urbanístico: fomentando el comercio de proximidad, reforzando el comercio existente, limitando la compatibilidad de usos comerciales en zonas industriales, o el impulso de centros urbanos comerciales²³, mercados y lonjas. En definitiva, estas medidas de fomento van destinadas al comercio pequeño o mediano, el cual ya está sometido a requisitos legales menos exigentes que los grandes establecimientos comerciales.

²³ Incluso, en el art. 69 y ss. Se introduce la figura del Centro Comercial abiertos, enentendido como una asociación de agentes económicos de un centro urbano comercial, y que podrán recibir bonificaciones fiscales o ayudas públicas.

En la memoria se explica cómo se han evaluado las condiciones actuales para el diseño del modelo territorial comercial a implantar en la Isla.

- En los estudios previos al PECMA, se concluye que la isla dispone de oferta suficiente para cubrir las necesidades de la mayor parte de la población. Especialmente, el consumo de productos básicos se caracteriza por la proximidad ya que en todas las localidades de más de 2.000 habitantes hay una oferta de tiendas de alimentación de formatos diferentes, mientras que el consumo de otros productos más especializados -de frecuencia esporádica- se caracterizan por una mayor distancia de desplazamientos y una tendencia a situarse en las proximidades de Palma.
- Además, se alega que el entorno de Palma es el que mayor densidad de equipamientos dispone y que, por ello, se debe fomentar la implantación de establecimientos comerciales en el resto del territorio insular.

Por todo ello, **el enfoque del PECMA, como explica su memoria, se centra en fomentar un tipo de comercio concreto** (de proximidad, urbano, local), **dificultar la apertura de grandes establecimientos comerciales** y, por tanto, genera una situación dispar en el trato recibido por los operadores económicos del sector comercial, que no debe implicar una discriminación injustificada entre formatos de equipamientos comerciales.

En este sentido, teniendo en cuenta los aspectos reseñados, se realizan las siguientes consideraciones:

- La Directiva de Servicios (y la normativa nacional de trasposición y desarrollo) es de plena aplicación en este sector de la ordenación del territorio -como ha declarado la jurisprudencia (TJUE y TS) y el propio PECMA reconoce- la cual condiciona la validez de restricciones a la existencia de razones imperiosas de interés general y a superar el análisis de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, debiendo quedar así mismo motivadas suficientemente en la ley que las establezca.
- Tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el Tribunal Supremo han confirmado que no cabe una planificación de la oferta comercial fundada en factores económicos, comerciales o de valoración de la competencia del mercado de establecimientos de distribución minorista u otras semejantes²⁴.
- A su vez, el Derecho nacional impone al conjunto de Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa normativa el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica,

²⁴ Ya citadas, STJUE de 24 de marzo de 2011, asunto C-400/08 y en idéntico sentido, las dos STS de 3 de septiembre de 2015.

transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, al mismo tiempo que obliga a que en la propia iniciativa quede suficientemente justificada la adecuación a dichos principios²⁵.

- El PECMA recoge un catálogo de requisitos, condiciones y restricciones a la libertad de establecimiento, que además de deber ser justificadas en base a los principios anteriormente expuestos, suponen una barrera de entrada para potenciales nuevos operadores, en beneficio de los operadores implantados, lo que debilitará la competencia en el sector comercial de la Isla, ya dañada por las sucesivas moratorias comerciales impuestas en los últimos años²⁶.
- Adicionalmente, el PECMA genera una discriminación entre sectores económicos (por ejemplo, los especiales –vehículos de motor- frente al de la alimentación), a los cuales les aplica en determinadas zonas la superficie máxima comercial sin que se aporte ninguna fundamentación al respecto.
- Además, teniendo en cuenta que debe garantizarse la protección del interés general, el modelo de ordenación territorial comercial propuesto busca el equilibrio comercial en la isla y controlar la zona de Palma y alrededores, donde existe una mayor intensidad comercial. En este sentido, no deben obviarse los efectos positivos para el consumidor que pueden derivarse del desarrollo de procesos de aglomeración económica.²⁷ Con este modelo, se obstaculiza que unos operadores

²⁵ Concretamente, en el artículo 4 de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) y en el art. 129 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común AA.PP.](#); y en términos generales en el ejercicio de cualquier competencia por parte de las AAAPP en el art. 4 de [la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#). Estos principios además se recogen en otras leyes como la [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

²⁶ El PECMA, además de la zonificación, superficie comercial máxima, procedimiento y documentación a presentar para la solicitud de la autorización autonómica única (incluidos los instrumentos previos habilitantes), contempla numerosos requisitos de diseño de los equipamientos comerciales (integración comercial, tal como número de plazas de aparcamiento por m²), potencialmente desincentivadores de la promoción de nuevos establecimientos.

²⁷ En este sentido, véase el [Informe económico](#) sobre la modificación del Plan de Ordenación Urbana de Bilbao CNMC, en el que se analizan las economías de aglomeración, que entre otras cosas, explican la aparición de los centros comerciales. De hecho, los centros comerciales basan parcialmente su modelo de negocio en explotar las externalidades de demanda entre establecimientos. Los factores fundamentales que subyacen a los fenómenos de aglomeración son: 1) la reducción de los costes de tiempo y monetarios en los que incurren los consumidores para poder llegar a un establecimiento y adquirir el servicio o producto. Si en lugar de estar aislados, los establecimientos se encuentran próximos entre sí, estos costes se reducen. Por este motivo, los establecimientos pueden atraer más consumidores cuando están próximos entre sí, lo que incentiva y favorece procesos de aglomeración típicos en las ciudades; y 2) la reducción de los costes de búsqueda e información de los consumidores. La

estén próximos a otros y puedan competir intensamente en variables precio y no precio.

- Si lo que se pretende es alcanzar el equilibrio comercial en la Isla, deberá concretarse qué se entiende por equilibrio óptimo. No hay que obviar que una regulación excesiva que determine la localización de los grandes establecimientos comerciales, lleva a un sistema basado en economía planificada en lugar de una economía de mercado donde impere la ley de oferta y demanda.
- En el memoria no se analizan las necesidades de los consumidores (demanda futura) ni se exploran los previsibles cambios en la oferta comercial, por ejemplo, el creciente uso del comercio electrónico²⁸. Este tipo de variables deben ser tenidas en consideración en la regulación del modelo de organización de establecimientos comerciales.

En definitiva, se considera que el Consejo de Mallorca debe fundamentar en mayor grado la regulación del PECMA de forma que no ampare una discriminación injustificada entre formatos de equipamientos comerciales que no esté ligado a razones imperiosas de interés general (no basadas en motivos económicos como la protección de un determinado tamaño de establecimientos) y que esté debidamente justificada sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC viene haciendo un seguimiento a la normativa comercial en la Isla de Mallorca, caracterizada por el uso recurrente de moratorias comerciales a grandes establecimientos comerciales. En este Informe ha analizado las implicaciones del PECMA desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, por lo que realiza las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- El PECMA debería contener un análisis de los efectos para la competencia que se derivan de las restricciones a nuevos operadores del sector comercial previstas en el Plan y su adecuación a los principios de buena regulación económica eficiente.

posibilidad de comparar productos permite tomar unas decisiones de compra más eficientes, y proporciona beneficios a los consumidores. La comparación y la obtención de información son más costosas cuando los establecimientos están separados. Por el contrario, la concentración espacial genera mayores beneficios que la dispersión, lo que contribuye a aumentar el tráfico de consumidores y a su vez incentiva y favorece procesos de aglomeración.

²⁸ Existe una clara tendencia a consumir sin necesidad de disponer de una tienda física en las proximidades.

- Desde esta autoridad no se cuestiona la persecución de los objetivos identificados en el Plan (ordenación territorial y protección del medioambiente). Sí se considera que las medidas propuestas en el PECMA configuran obstáculos a la libertad de establecimiento y a la competencia efectiva en el sector comercial de la isla.
- Por ello, de conformidad con la Directiva de Servicios (y resto de normativa de trasposición y desarrollo), todas las restricciones identificadas deben quedar suficientemente justificadas sobre la base de razones imperiosas de interés general y ser adecuadas, necesarias y proporcionales al fin perseguido.
- Concretamente, el PECMA desarrolla e introduce elementos novedosos tanto sobre el procedimiento para la obtención de la autorización para la apertura de establecimientos comerciales como sobre los requisitos exigidos a los operadores para su obtención, que deben ser objeto de mayor justificación por parte del Consejo de Mallorca sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, debiéndose evitar la duplicidad de trámites o cargas excesivas e innecesarias a los operadores y reducir la posible discrecionalidad. De no ser así, el PECMA podría ser cuestionado por introducir restricciones a la libertad de establecimiento injustificadas que no se ajustarían a la normativa vigente.
- Igualmente, se cuestiona el trato dispar que el PECMA dispensa en función del tipo de establecimiento comercial, que debe ser objeto de mayor justificación sobre las razones expuestas.

