

## **INFORME ECONÓMICO SOBRE LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DE AUTORIZACIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN Y AMPLIACIÓN DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN LA ISLA DE MALLORCA – LA/01/2016**

Este Informe se realiza en el marco del proceso de recurso tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, contra la Norma Territorial Cautelar (NTC) previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca, de 1 de marzo de 2016.

El artículo 4 de la mencionada Norma decreta que “queda suspendido el otorgamiento de autorizaciones para la implantación y la ampliación de los grandes establecimientos comerciales” en la isla de Mallorca y el resto de territorios insulares que dependen administrativamente de ella. El concepto de gran establecimiento comercial se establece a nivel autonómico y en el caso de Baleares, según la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Islas Baleares, un gran establecimiento en Mallorca es todo aquel que se encarga de la distribución al por mayor o al por menor con una superficie útil para la exposición y la venta superior a 700 metros cuadrados<sup>1</sup>.

El objetivo del Informe es realizar un análisis económico de los efectos y la justificación de esta prohibición de autorización y de la normativa en la que se apoya.

La denegación de autorización a la apertura y ampliación de grandes establecimientos y la normativa en la que se apoya limitan la entrada y la competencia en el mercado de distribución comercial de la Isla de Mallorca, y como consecuencia, en el de las Islas Baleares. Mediante esta NTC se protege a los operadores ya establecidos, se reduce la libertad de elección de los consumidores y se restringe la competencia en precios, calidad, variedad e innovación, en especial teniendo en cuenta que los grandes establecimientos comerciales se caracterizan por innovar y competir de forma intensa en el mercado de distribución comercial.

La consecuencia de restringir la competencia en este mercado será un mayor nivel de precios, menor nivel de empleo, menores inversiones en la zona, menor productividad e innovación y menor diversidad de productos, lo que perjudica claramente a los consumidores.

No permitir que determinados operadores entren en el mercado o se expandan carece de justificación en los principios de regulación económica eficiente, puesto que no sirve para evitar un fallo de mercado o proteger una razón imperiosa de interés general. La barrera legal que se analiza limita la competencia en el sector y genera

---

<sup>1</sup> 2.000 m<sup>2</sup> en el caso de venta 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.

daños al conjunto de la sociedad. Por estos motivos, la opción normativa más beneficiosa para el interés general es suprimir esta restricción del marco normativo.

El Informe se estructura de la forma siguiente. En la sección I, se presentan los aspectos económicos fundamentales del mercado de distribución comercial, se analiza su dimensión económica y el grado de regulación del mismo en las Islas Baleares. En la sección II, se realiza un análisis económico de la normativa en la que se apoya la moratoria y los efectos que tiene sobre la competencia. En la sección III se evalúa su justificación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente. Y en la sección IV se proporciona una estimación de la pérdida probable en el bienestar de los consumidores derivado de este obstáculo normativo a la competencia efectiva. En la sección V se incorporan las conclusiones del Informe. Finalmente, se incluyen las referencias bibliográficas utilizadas.

## **I. EL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL**

### **I.1. La distribución comercial: aspectos económicos**

El sector comercio es un ámbito esencial de la economía puesto que proporciona un servicio de intermediación entre productores y consumidores que influye directamente sobre la formación de precios. Lo conforman, fundamentalmente, dos subsectores: el comercio al por mayor y el comercio al por menor. El comercio mayorista se encarga de la adquisición de productos a fabricantes y su distribución a otros mayoristas y a minoristas, pero no a los consumidores finales. Por su parte el comercio minorista es el que vende los productos directamente al consumidor o usuario final.

La moratoria analizada en este informe afecta a establecimientos dedicados tanto al comercio al por mayor como al comercio al por menor. No obstante, en Baleares y en España, el número de establecimientos mayoristas es mucho menor que el de minoristas, en 2016 el 26,6% de los establecimientos comerciales baleares pertenece al mercado mayorista, mientras que el 73,4% al mercado minorista<sup>2</sup>. Por ello, gran parte del informe se va a centrar en el mercado de distribución minorista.

En sus inicios, el subsector del comercio al por menor se ha caracterizado por una oferta muy fragmentada, constituida por un número elevado de empresas de dimensión reducida, ausencia de restricciones a la competencia y unas tasas de entrada y salida relativamente elevadas (BCE, 2011).

Sin embargo, en las últimas décadas ha experimentado una importante transformación. En primer lugar, nuevas formas de comercialización, como supermercados, hipermercados o tiendas de descuento, han ganado cuota de mercado en detrimento del formato comercial tradicional. La aparición de nuevos tipos de establecimientos responde a una estrategia de diversificación (en precios, surtido,

---

<sup>2</sup> Fuente: Institut d'Estadística de les Illes Balears.

calidad y proximidad) de las empresas de distribución, que buscan con ello satisfacer las necesidades de los consumidores y captar una mayor demanda. Adicionalmente, los hábitos de compra de los consumidores, influenciados en gran medida por los cambios económicos, sociales y demográficos registrados en estos años, han experimentado una importante conversión que ha derivado en un progresivo protagonismo de estas nuevas formas de comercialización y en una cada vez menor importancia del comercio minorista tradicional.

En segundo lugar, destaca la continuada tendencia hacia mayores niveles de concentración horizontal y de integración vertical por parte del comercio minorista. La concentración en determinados segmentos ha estado motivada principalmente por la búsqueda de economías de escala favorecedoras de una mayor competitividad en precios (OCDE, 2001). Por su parte, el proceso de integración vertical seguido por las empresas minoristas ha tenido dos manifestaciones principales: la creación de grandes centrales de compra y la introducción de sus propias marcas (marcas de distribuidor) en sus lineales (Méndez, 1999). La creación de centrales de compras facilita a las empresas minoristas la negociación de las condiciones de compra directamente con las empresas fabricantes, integrando así las funciones mayoristas entre sus actividades. Mientras que, con el desarrollo de las marcas propias de distribuidor, la actividad de los minoristas no se limita exclusivamente a la distribución de productos manufacturados, sino que incluye la creación de sus propias marcas, que compiten en el lineal con las marcas de los fabricantes.

Durante este proceso de transformación las economías de escala y de alcance han crecido, al igual que las barreras a la entrada asociadas, influyendo sobre la configuración del sector. En la actualidad, la distribución minorista presenta una estructura dual, donde coexisten pequeñas empresas con un régimen de venta tradicional, con otras de gran dimensión con sistemas de gestión más modernos, cuyas cuotas de mercado son cada vez mayores.

En estos dos tipos de establecimientos minoristas se ofrecen distintas variedades de bienes de consumo frecuente, alimentario o no alimentario, junto con una serie de servicios que se prestan en el proceso de venta. Entre los servicios se distinguen dos, los que mejoran la utilidad de los bienes, como puede ser el nivel de surtido o la preparación de los productos, y los servicios de distribución, incluyendo aquí la entrega a domicilio, la forma de pago o los servicios complementarios de compra (Cruz, Yagüe, Rebollo y Oubiña, 1999).

Cada formato comercial se caracteriza por los bienes ofrecidos, los servicios de venta prestados y las ventajas competitivas usadas buscando una diferenciación que atraiga un mayor número de clientes. Así, las tiendas tradicionales se distinguen por un tamaño reducido y una asistencia personalizada por parte de los vendedores mientras que en los establecimientos en formato de libre servicio el propio cliente selecciona lo que desea adquirir. A su vez, los establecimientos en régimen de libre servicio se clasifican, en función de su tamaño, en autoservicios, supermercados e

hipermercados. Los autoservicios son puntos de venta con una superficie inferior a 400 m<sup>2</sup>, los supermercados cuentan con una superficie de venta comprendida entre los 400 m<sup>2</sup> y los 2.500 m<sup>2</sup> y los hipermercados, que son los que poseen una superficie de venta superior a los 2.500 m<sup>2</sup>.

El mercado de distribución minorista tiene un marcado componente local. La elección del punto de venta por parte del consumidor final está condicionada por el trayecto que resulta razonable recorrer para realizar la compra. En general, para compras pequeñas, el consumidor final seleccionará un punto de venta próximo a su domicilio, mientras que para compras grandes podría estar dispuesto a desplazarse a mayor distancia (CNC, 2011).

En relación con la normativa, la distribución comercial en España se caracteriza por una regulación autonómica restrictiva y extensa, criticada con frecuencia por organismos nacionales e internacionales por generar numerosas barreras a la competencia.

Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus Consultas del Artículo IV, advierte regularmente que el mercado de servicios español se encuentra entre los más restrictivos del mundo y en especial el sector de la distribución comercial (FMI 2003, 2004<sup>3</sup> y 2006).

Por su parte, la Comisión Europea, en el documento de trabajo Evaluación del Programa Nacional de Reforma y del Programa de Estabilidad de España para 2012, considera que el comercio al por menor es un sector "protegido", caracterizado por un reducido nivel de competencia, que influye negativamente, junto con otras variables, en la recuperación de la economía española.

A nivel nacional, el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) publica en 2003 un informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial, destacando las prácticas discriminatorias incluidas en la normativa autonómica que distorsionan gravemente la competencia, y sugiriendo una modificación de "la legislación de las Comunidades Autónomas en materia de grandes superficies comerciales" y la supresión, entre otras, del "empleo de moratorias en otorgar las licencias comerciales".

Además, en 2011, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) hace público un informe, centrado en la distribución comercial alimentaria, en el que incluye una serie de recomendaciones para fomentar la competencia en la distribución minorista y en él insta nuevamente a todas las Administraciones Públicas con competencias a que eliminen las importantes restricciones normativas a la instalación y al ejercicio de la actividad comercial de las grandes superficies comerciales que todavía persisten.

---

<sup>3</sup> En concreto, en la Consulta del Artículo IV 2003, publicada en 2004, el FMI muestra su "especial preocupación por los obstáculos a la competencia efectiva que surgen de las iniciativas regionales sobre distribución comercial".

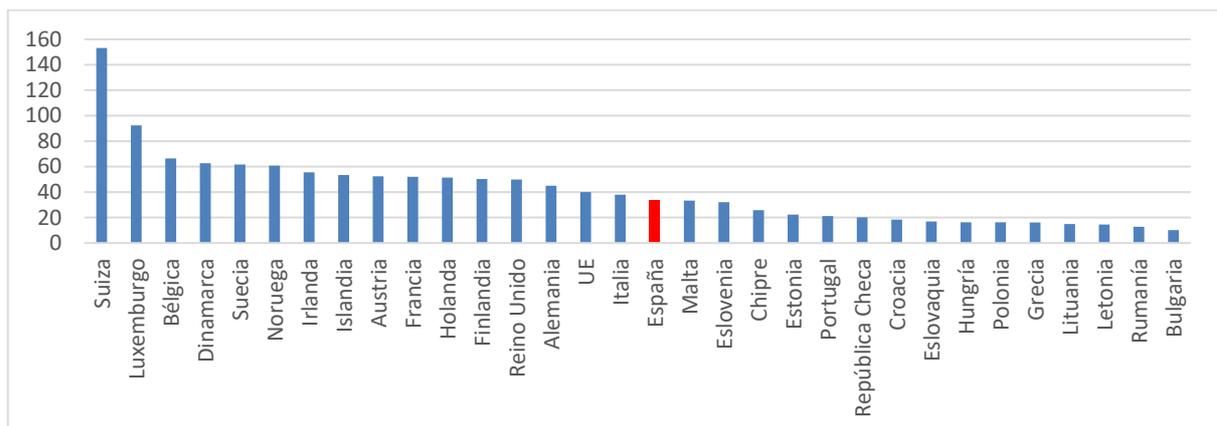
Por su parte, las autoridades de competencia catalana y vasca han elaborado diversos informes analizando el sector de la distribución comercial y los efectos que tiene la regulación sobre la competencia en Cataluña y en el País Vasco y concluyen que sendas normativas comerciales tienen un carácter injustificadamente restrictivo que reduce el grado de competencia existente.

## I.2 El mercado de distribución comercial en España y en Baleares: dimensionamiento económico

El sector comercio es un ámbito de notable importancia en España, fundamentalmente por el impacto que tiene sobre la actividad económica y la generación de empleo, pero también por su conexión con el sector turístico y el emprendimiento. En 2015, el comercio al por menor y al por mayor, de manera conjunta, representan el 10,3% del valor añadido bruto a precios básicos del total de la economía y el 14,6% del total de ocupados<sup>4</sup>.

A pesar de la relevancia de este sector en la economía española, el mismo está lastrado por una reducida productividad del trabajo<sup>5</sup> en comparación con otros países. En el caso de España la productividad del comercio al por mayor y al por menor en 2015 se sitúa en 33.700€, por debajo, y a bastante distancia, de la de los principales países europeos.

**Gráfico 1. Productividad del trabajo del comercio al por mayor y al por menor (miles de euros). 2015.**



Fuente: Eurostat.

<sup>4</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

<sup>5</sup> Definida como el cociente entre el valor añadido a coste de los factores y el número medio de ocupados en el año.

La actividad económica en las Islas Baleares se apoya fundamentalmente en el sector servicios, siendo la rama de comercio la que más impulso proporciona. Esta rama acumula seis años consecutivos de aportaciones positivas al crecimiento balear, en concreto, en 2015, el comercio y la hostelería crecen un 4,1% y explican cerca de la mitad del avance del PIB en Baleares<sup>6</sup>.

En términos de empleo, la relevancia del comercio también es elevada. En 2015,<sup>7</sup> el 15,1% de los ocupados de Islas Baleares se dedica al comercio minorista o mayorista. Sin embargo, la productividad en el trabajo del comercio balear es relativamente reducida. Así, en el año 2014, la productividad en Baleares se sitúa en 30.600€, cantidad un 5,6% inferior al dato nacional<sup>8</sup> (32.300€).

Adicionalmente, Islas Baleares se sitúa entre las Comunidades Autónomas con una reducida propensión a innovar. En concreto, es la segunda región con un menor porcentaje de empresas con actividades innovadoras en 2016<sup>9</sup>. Asimismo, la región se sitúa por debajo de la media nacional en cuanto a frecuencia en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el sector servicios. Según datos del INE, en 2016, el 53,2% de las empresas del sector servicios balear utiliza ordenadores con fines empresariales, a bastante distancia de la media nacional (64,1%).

A continuación, hasta el final del apartado, el informe se va a circunscribir a la distribución de base alimentaria, por ser la que mayor peso tiene en términos de gasto<sup>10</sup>.

La configuración del sector de distribución de base alimentaria balear destaca por una gran presencia de establecimientos de tamaño reducido. Así, en 2016, los establecimientos de menor tamaño, inferior a 400 m<sup>2</sup>, disfrutaban de una cuota de mercado del 24,6%, mientras que en España la misma se sitúa en el 16,9%. También los supermercados pequeños, con una superficie de venta inferior a los 1.000 m<sup>2</sup>, tienen una mayor presencia en la comunidad Balear (31%) que en España (29,5%). Mientras que en el caso de los establecimientos de mayor dimensión ocurre lo contrario, los supermercados con una superficie mayor o igual a 1.000 m<sup>2</sup> cuentan con una cuota de mercado del 33,8% en Baleares, mientras que en España esta cuota asciende al 39,7%. Por su parte los hipermercados baleares tienen una cuota de mercado 3,4 puntos porcentuales inferior que en España.

---

<sup>6</sup> BBVA Research. Situación Balears 2016.

<sup>7</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

<sup>8</sup> Fuente: Institut d'Estadística de les Illes Balears. Los datos de 2014 son los últimos datos disponibles.

<sup>9</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Las empresas consideradas son aquellas con 10 o más asalariados.

<sup>10</sup> Según datos de Nielsen relativos a 2013, el gasto total de los hogares en productos alimenticios supone casi el 79% del gasto total en productos básicos de gran consumo.

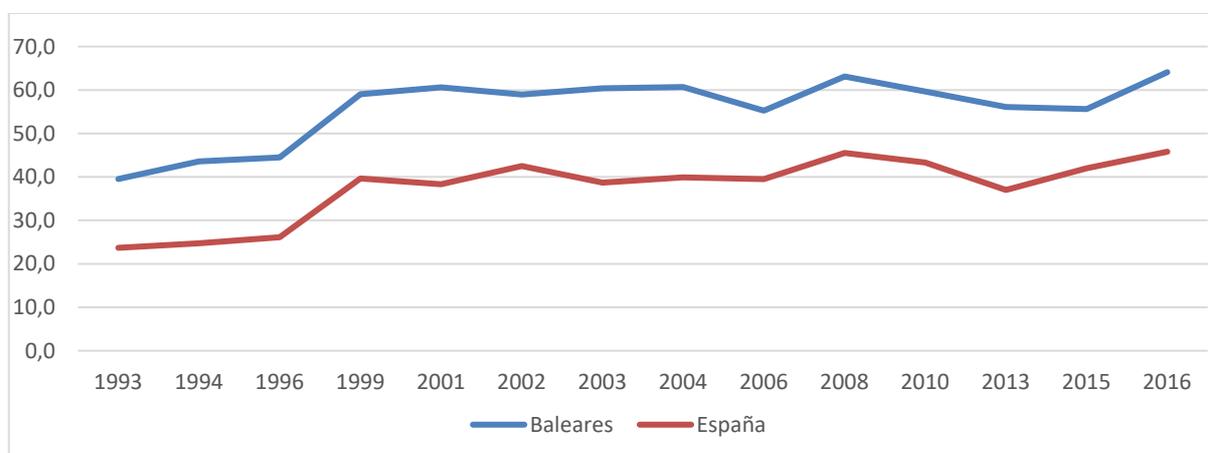
**Tabla 1. Distribución de la cuota de mercado por formatos en Baleares y España (porcentaje). Año 2016.**

	Baleares	España
Autoservicio (hasta 399 m2)	24,6	16,9
Supermercados (hasta 999 m2)	31,0	29,5
Supermercados (desde 1.000 m2)	33,8	39,7
Hipermercados (desde 2.500 m2)	10,5	13,9

Fuente: Alimarket

Por otra parte, es reseñable el elevado nivel de concentración del mercado de distribución minorista en Baleares. Según datos de Alimarket, en los últimos 22 años la concentración de este mercado ha sido considerablemente superior a la del mercado nacional. En concreto, en 2016, el 64,1% de la superficie de venta pertenece a los 4 primeros operadores baleares, mientras que en el caso de España este porcentaje se reduce al 46%.

**Gráfico 2. Evolución de la superficie de venta perteneciente a los cuatro principales operadores. 1993-2016.**



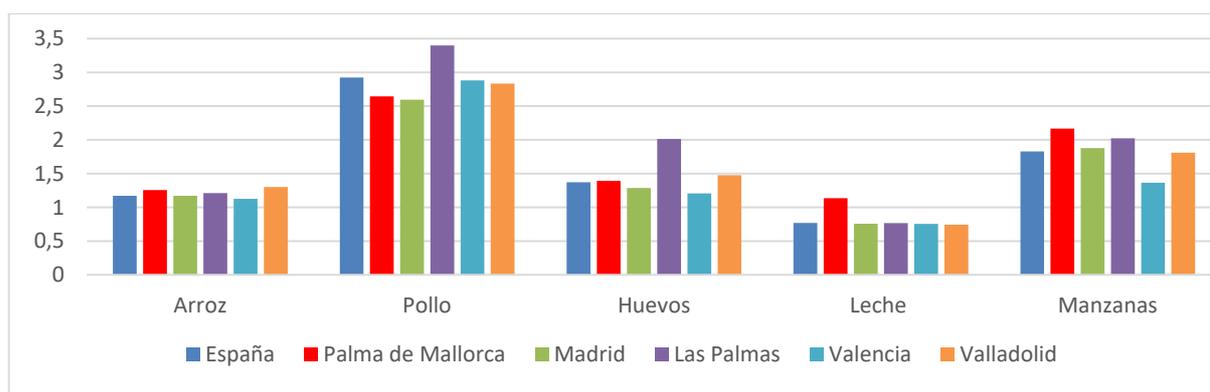
Fuente: Alimarket. Los datos de cada año son relativos a 31 de diciembre.

Por último, dado que la distribución minorista pone a disposición del usuario final los bienes producidos, su importancia estriba en la repercusión que tiene sobre los precios de los mismos y como consecuencia sobre el poder adquisitivo de los consumidores. Al examinar los precios medios de una serie de productos básicos<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Se ha calculado el precio medio, durante las semanas 8-12 de 2016, de una serie de productos básicos de los grupos de mayor peso en el Índice de Precios al Consumo (IPC). Con la selección de este periodo temporal se ha buscado evitar épocas vacacionales y Semana Santa. Cada una de las ciudades escogidas tiene alguna característica (carácter insular, gran afluencia turística, tamaño elevado...) que la hace comparable con Palma de Mallorca. Los precios provienen de la base de

se detecta que estos son, por lo general, superiores en Palma de Mallorca que en otras capitales españolas y, salvo en el caso de la carne de pollo, se sitúan por encima del precio medio nacional.

**Gráfico 3. Precio medio (semanas 8-12 de 2016) en euros de productos básicos en distintas ciudades españolas.**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio

En resumen, se puede decir que en los últimos años el mercado de distribución balear se ha caracterizado por una baja productividad media del trabajo y por una reducida propensión a la innovación, en relación con España. En el ámbito de la distribución de base alimentaria (subsector de mayor peso en términos de gasto) ha destacado por ser un mercado muy concentrado, con unos precios relativamente elevados y en el que predominan los establecimientos de tamaño reducido.

### I.3 Indicadores de restrictividad regulatoria en el sector de distribución comercial

Diversos autores han construido indicadores para medir el grado de regulación en el sector de distribución comercial. Hoffmaister (2006), a partir del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 2003 sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial, elabora un índice sintético del grado de intervención regulatoria en el comercio minorista de las Comunidades Autónomas. El indicador de restrictividad regulatoria se obtiene agregando la presencia o no de siete barreras a la entrada identificadas por el TDC en 2003<sup>12</sup> y considerando que cada una

datos de P.V.P de productos de alimentación de la Secretaría de Estado de Comercio ([http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-interior/Precios-y-Margenes-Comerciales/Informacion-de-precios-\(bases-de-datos\)/Paginas/BasesPVPAlimentacion.aspx](http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-interior/Precios-y-Margenes-Comerciales/Informacion-de-precios-(bases-de-datos)/Paginas/BasesPVPAlimentacion.aspx))

<sup>12</sup> En su informe del año 2003 el TDC detectó en la normativa comercial las siguiente siete barreras a la entrada: 1) El concepto de gran superficie comercial en función del municipio donde se encuentra el establecimiento.

de ellas tiene la misma relevancia y restringe la competencia en el mercado con la misma intensidad. En base a los resultados obtenidos, Hoffmaister concluye que, entre 1996 y 2005, existe una tendencia creciente a la imposición de restricciones en el comercio al por menor. Así, en 1996 la mayor parte de las CCAA no cuentan con barreras de entrada comerciales, mientras que entre 1997 y 2005, salvo Castilla-La-Mancha, el resto de las regiones establece alguna restricción a la competencia. Según el autor, este resultado contrasta totalmente con las tendencias liberalizadoras observadas en gran parte de Europa durante este periodo.

Para evitar el componente subjetivo en la ponderación de las distintas barreras a la entrada, estudios posteriores aplican la metodología desarrollada por la OCDE<sup>13</sup>, que permite asignar una ponderación diferente a los distintos parámetros comerciales. Cabe destacar los indicadores construidos por Cruz, Sánchez y Jiménez (2008), por Matea y Mora (2009 y 2012) y por Cruz, Yagüe y Sánchez (2011). La tabla que se muestra a continuación recoge la evolución de algunos de estos indicadores.

- 
- 2) El empleo de un criterio múltiple en la definición de gran superficie.
  - 3) El uso del criterio de participación en el capital en la definición de gran superficie.
  - 4) El tratamiento especial al establecimiento de “descuento duro”.
  - 5) Limitaciones a los pequeños establecimientos.
  - 6) La exigencia de estudios de viabilidad de mercado para otorgar la autorización de establecimiento comercial.
  - 7) La utilización de moratorias como instrumento de planificación.

<sup>13</sup> La OCDE utiliza la técnica de análisis factorial, aplicada usualmente para la construcción de sus indicadores estructurales. Véase Nicoletti, Scarpetta y Boylaud (2000), Boylaud y Nicoletti (2001) y Conway y Nicoletti (2006).

**Tabla 2. Indicadores del grado de restrictividad de la competencia de la regulación comercial por Comunidad Autónoma\***

	Matea y Mora (Banco de España)					Hoffmaister (FMI)	
	1997	2003	2005	2007	2011	1996	2005
Navarra	3,8	5,6	4,9	5,0	5,0	0,0	3,0
Cataluña	4,2	5,1	6,2	5,4	5,0	0,0	3,0
Asturias	3,5	5,9	7,0	6,2	5,0	0,0	3,0
Aragón	4,0	5,5	5,3	5,5	4,9	1,0	2,0
Islas Baleares	4,3	4,4	4,9	5,2	4,6	1,0	3,0
La Rioja	3,9	3,6	3,7	3,7	3,7	0,0	1,0
Castilla y León	3,8	5,6	5,8	4,9	3,5	1,0	2,0
Murcia	3,5	4,7	5,0	5,0	3,5	0,0	2,0
Andalucía	3,5	5,2	5,1	5,1	3,5	0,0	2,0
Extremadura	3,3	3,9	4,2	5,5	3,5	0,0	1,0
Islas Canarias	4,3	4,7	5,3	5,3	3,4	0,0	2,0
Galicia	4,0	3,7	3,3	3,3	3,3	1,0	1,0
Castilla La Mancha	3,3	3,3	3,8	4,0	3,3	0,0	0,0
Cantabria	3,3	5,2	5,4	4,5	3,3	0,0	1,0
Comunidad Valenciana	4,5	4,1	4,2	4,2	3,2	1,0	1,0
Comunidad de Madrid	3,2	4,0	4,0	4,0	2,0	0,0	3,0

\*No se incluye País Vasco. En todos los índices un número mayor implica una regulación más estricta (valores comprendidos entre 0 y 7).

Comunidades Autónomas ordenadas en base al índice de regulación comercial de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hoffmaister (2006) y Matea y Mora (2009, 2012).

A la vista de los datos, se puede concluir que Baleares es una de las Comunidades Autónomas con una normativa comercial más restrictiva, de manera persistente durante el periodo 1997-2011. Según los índices de Matea y Mora, en 1997 es la segunda región española, junto con Canarias, que más trabas establece a la distribución comercial; mantiene cuantiosas restricciones a la competencia durante trece años; y, en 2011, se sitúa como la quinta comunidad autónoma en grado de restrictividad de su regulación comercial, a poca distancia de las cuatro primeras.

## II. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA NORMATIVA EN LA QUE SE APOYA LA MORATORIA COMERCIAL Y DE SUS EFECTOS

### II.1 Análisis económico de la normativa en la que se apoya la moratoria comercial

En España, las competencias en materia de comercio interior están transferidas a las Comunidades Autónomas, por lo que son éstas las que asumen la regulación del comercio minorista. No obstante, la Administración Central del Estado tiene la potestad de decretar normas básicas cuyo objetivo sea ordenar la actividad económica general y, adicionalmente, tiene atribuidas las competencias en materia de legislación mercantil. De manera que el marco normativo comercial presenta un doble nivel, estatal y autonómico.

A nivel estatal, se debe destacar la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM), pieza clave en la regulación de este ámbito, que establece por primera vez una norma uniforme en materia de comercio interior. Entre sus principales novedades sobresalen la limitación de los horarios comerciales y el control de la implantación de grandes establecimientos comerciales, mediante la exigencia de una segunda licencia para su apertura otorgada por la Administración Autonómica. Esta última imposición deriva en un sistema de doble licencia, en el que se añade una licencia autonómica a la tradicional licencia local, con el fin de que las autoridades autonómicas evalúen el impacto del gran establecimiento comercial en su territorio.

Posteriormente se reforma la LOCM a través de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, con el fin de adaptarse a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), que exige a los Estados miembros la eliminación de todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. La modificación más significativa introducida por esta reforma es la eliminación de la segunda licencia autonómica mencionada. No obstante, la nueva norma permite a las Comunidades Autónomas seguir estableciendo un régimen de autorización para la instalación de establecimientos comerciales cuando esté justificado por razones imperiosas de interés general y siempre que estas autorizaciones se concedan sobre la base de criterios proporcionados y no discriminatorios. Se consideran razones de interés general la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico. De esta manera, la apertura de grandes establecimientos comerciales no sólo está condicionada por la normativa comercial, sino también por la normativa autonómica y municipal, en particular la relacionada con la planificación urbanística de los sectores comerciales (CNC, 2011).

A nivel autonómico, dado que los legisladores y gobiernos autonómicos tienen la potestad para legislar en esta materia, se han originado multitud de normas en materia de comercio minorista. En el caso de Baleares, la norma vigente en este ámbito es la Ley 11/2014 de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears. El contenido de las normas autonómicas ha sido variado, aunque se puede destacar que en la mayor parte de los casos las mismas han incidido en la regulación de los horarios comerciales, los periodos de rebajas, el concepto de gran establecimiento comercial, el establecimiento de moratorias, los impuestos específicos para las grandes superficies y el número de domingos y festivos que el comercio minorista puede abrir (Matea y Mora, 2012).

A continuación, se explican con más detalle los dos instrumentos comerciales relacionados con el presente informe: el concepto de gran establecimiento y el de moratoria.

Según la LOCM<sup>14</sup> todo establecimiento destinado al comercio al por menor con una superficie útil para la exposición y venta al público superior a 2.500 metros cuadrados se califica como gran establecimiento comercial. Este no es un concepto cerrado, la ley marca un umbral a partir del cual un establecimiento ha de ser necesariamente considerado gran establecimiento, pero permite que las Comunidades Autónomas que lo deseen establezcan un límite inferior. De hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han ido variando la propia definición.

En Baleares, la categoría de gran establecimiento comercial se ha ido endureciendo a lo largo del tiempo. En los primeros años, entre 1997 y 1999, se adopta el concepto estatal de dimensión superior a 2.500 metros cuadrados<sup>15</sup>, mientras que en el año 2000 se fija exclusivamente en función de la población de la zona donde se ubica el establecimiento. Entre 2001 y 2009, Baleares establece múltiples criterios (número de trabajadores, volumen de negocio y ser una empresa participada por otra que supere un determinado nivel de negocio<sup>16</sup>) para asignar la categoría de gran comercio.

Desde 2010 la definición de gran establecimiento comercial incluye a “los comercios al por mayor o al detalle que tengan una superficie útil para la exposición y la venta superior a 700 m<sup>2</sup> en la isla de Mallorca; a 400 m<sup>2</sup> en las islas de Menorca y de Ibiza, y a 200 m<sup>2</sup> en la isla de Formentera<sup>17</sup>”, ampliando esta superficie a 2.000, 1.500 y 400 metros cuadrados, respectivamente, en el caso de exposición y venta de vehículos a motor, maquinaria, equipo industrial, embarcaciones, aeronaves, muebles de todo tipo, material de construcción y elementos propios de cocina y baño.

Los sucesivos cambios en las condiciones de la definición de los grandes establecimientos, junto con la introducción de criterios complejos en algunas

---

<sup>14</sup> Art 2.3. “En todo caso, tendrán esta consideración, a efectos de las autorizaciones y de lo establecido en la normativa mercantil, los establecimientos comerciales, que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados.”

<sup>15</sup> Decreto 217/1996 con el que se aprueba el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de las Islas Baleares. <http://boib.caib.es/pdf/1997009/mp710.pdf>

<sup>16</sup> Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears <https://www.boe.es/boe/dias/2001/07/10/pdfs/A24973-24987.pdf>.

Según esta ley tienen la consideración de gran establecimiento comercial los establecimientos “explotados por empresas en las que concurra alguna de las siguientes características:

a) Que tengan más de 250 trabajadores.

b) Que tengan un volumen de negocio anual superior a 40.000.000 de euros o un balance general superior a 27.000.000 de euros.

c) Que, si se trata de sociedades mercantiles, estén participadas en un 25 por 100 o más de su capital por empresas incluidas en alguna de las letras anteriores, excepto cuando se trate de sociedades de capital riesgo o de entidades públicas, siempre que no dispongan de una posición mayoritaria en los órganos de administración y dirección de la sociedad.”

<sup>17</sup> Art. 13 de la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

ocasiones, han condicionado la estructura comercial de Baleares, dificultando y retrasando, en muchos casos, la inversión en el sector.

Por otra parte, se entiende por “moratoria comercial” la suspensión cautelar de la tramitación de licencias de apertura de nuevos establecimientos durante un periodo definido o indefinido de tiempo, es decir, la prohibición total a la apertura de determinados establecimientos comerciales en un territorio. Este instrumento de política comercial se ha utilizado de forma minoritaria en la mayor parte de las comunidades autónomas a excepción de Baleares y Canarias, donde destaca la intensidad en su aplicación. El caso de Baleares es especialmente llamativo por el abuso de moratorias como instrumento de planificación: en los últimos 20 años, se han impuesto tres moratorias comerciales. La primera moratoria estuvo en vigor desde el 22 de enero de 1997<sup>18</sup> hasta el 1 de enero de 2003<sup>19</sup>, mientras que la segunda se inició el 21 de mayo de 2005<sup>20</sup> y finalizó en diciembre de 2009<sup>21</sup>, por necesidad de adaptación a la Directiva de Servicios, que entró en vigor el 1 de enero de 2010. En conjunto, casi once años en los que se ha prohibido la concesión de autorizaciones para la construcción y ampliación de grandes superficies, condicionando así el nivel de competencia existente en el mercado y la configuración del sector comercial balear, a favor del pequeño comercio y en detrimento del más grande.

---

<sup>18</sup> Decreto 217/1996, de 12 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de las Islas Baleares. Disposición transitoria primera: “Durante el plazo de cinco años, a contar desde la entrada en vigor del presente plan, no se concederá ninguna autorización previa para la construcción o apertura establecimiento tipo Gran Superficie, con excepción de la categoría “Grandes Establecimientos Especializados””. <http://boib.caib.es/pdf/1997009/mp710.pdf>

<sup>19</sup> La Ley 20/2001 de 21 de diciembre, añade a la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears, la Disposición transitoria sexta, según la cual no se podrá conceder ninguna licencia autonómica de nueva construcción o de instalación a los grandes establecimientos comerciales “hasta que no estén aprobados definitivamente los planes directores insulares de equipamientos comerciales respectivos por los consejos insulares correspondientes”. Esta Disposición es derogada en la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas <http://boib.caib.es/pdf/2002156/mp23326.pdf>, que entra en vigor el 1 de Enero de 2003.

<sup>20</sup> Ley 8/2005 de medidas transitorias para el otorgamiento de la licencia autonómica de gran establecimiento comercial en las Illes Balears. “Así pues, mientras el Gobierno redacta, tramita y aprueba la disposición reglamentaria que, entre otros aspectos, debe regular el procedimiento de tramitación de la licencia autonómica de gran establecimiento comercial,..., se considera necesario suspender cautelarmente la concesión de estas licencias autonómicas como medida de ponderación para evitar situaciones desiguales y de preponderancia económica que puedan producir un desequilibrio entre las condiciones de establecimiento de las grandes empresas comerciales en las Illes Balears”. <http://boib.caib.es/pdf/2005099/p54.pdf>.

<sup>21</sup> Disposición Derogatoria 2.b) de la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La moratoria objeto de este informe, la tercera para Baleares, veta la apertura de grandes superficies hasta la aprobación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca.

En septiembre de 2015 el Pleno del Consejo de Mallorca acuerda la aprobación inicial de la Norma Territorial Cautelar (NTC) previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (PDSEC), mediante la cual se suspende la implantación de grandes establecimientos comerciales. Esta aprobación inicial se publica en el Boletín Oficial de Islas Baleares (BOIB) con fecha de 17 de septiembre de 2015.

Posteriormente, el 1 de marzo de 2016 se publica en el BOIB la aprobación definitiva de esta NTC <sup>22</sup> cuyo articulado establece que “queda suspendido el otorgamiento de autorizaciones para la implantación y la ampliación de grandes establecimientos comerciales” en la Isla de Mallorca y el resto de territorios insulares que dependen administrativamente de ella.

En la Memoria Justificativa de la NTC, se señala que la ordenación sectorial de los equipamientos comerciales tendrá que responder a razones de interés general y, adicionalmente, que, “siendo perentoria la elaboración del correspondiente plan director sectorial, hay que adoptar las medidas preventivas necesarias para garantizar la elaboración del señalado instrumento de ordenación territorial de los equipamientos comerciales en unas condiciones estables del contexto jurídico y fáctico”.

En definitiva, se prohíbe la implantación y ampliación de establecimientos comerciales con una superficie superior a 700 m<sup>2</sup> en la Isla de Mallorca desde el 17 de septiembre de 2015, fecha de la aprobación inicial de la NTC, hasta la aprobación inicial del PDSEC<sup>23</sup>, justificando esta moratoria en la necesidad de unas condiciones estables del contexto jurídico y fáctico para poder elaborar el Plan Sectorial.

## **II.2 Análisis económico de los efectos sobre la competencia de la moratoria comercial**

La denegación de la autorización para la apertura de grandes establecimientos comerciales supone una seria restricción a la competencia en el mercado de distribución comercial en la Isla de Mallorca. Esta limitación de la entrada tiene un doble impacto: por una parte, excluye del mercado a operadores potenciales y, por otra, protege a los operadores ya establecidos y refuerza su poder de mercado al

<sup>22</sup> Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de aprobación definitiva de la Norma Territorial Cautelar previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca, “ <http://www.caib.es/eoibfront/es/2016/10456/576976/acuerdo-del-pleno-del-consejo-insular-de-mallorca->

<sup>23</sup> Aprobado inicialmente por el Pleno del Consejo de Mallorca, el 22 de diciembre de 2017. <http://www.caib.es/eoibfront/es/2017/10753/603802/acuerdo-del-pleno-del-consejo-insular-de-mallorca->

restringir la amenaza de competencia de nuevos entrantes. Además, provoca una distorsión en la estructura de mercado, ya que al impedirse la entrada de cierta tipología de operadores (los de mayor tamaño), con el tiempo se configura un mercado con mayor peso relativo de establecimientos de menor tamaño que en mercados en los que no se han producido estas restricciones.

Como consecuencia, se generan importantes efectos negativos sobre los precios y sobre variables no precio, como el empleo, la inversión, la productividad, la innovación y la variedad.

### II.2.1 Efectos sobre la estructura del mercado en Baleares

#### *a) Menor tamaño medio de los establecimientos en Baleares*

La norma cautelar, al igual que las moratorias anteriores, obstaculiza la apertura de grandes establecimientos comerciales.

Estas trabas a la apertura de grandes superficies restringen el número de establecimientos, y a su vez, reducen la variedad de formatos comerciales. En el caso concreto de la distribución con base alimentaria, las dos primeras moratorias modifican considerablemente la estructura comercial balear, favoreciendo a los supermercados más pequeños y penalizando a los supermercados grandes, hipermercados y establecimientos de descuento, que pierden mucha cuota de mercado.

Así, según Alimarket<sup>24</sup>, durante la primera moratoria balear, DIA se vio obligada a cerrar 18 tiendas de descuento, ante la imposibilidad de ampliación de su superficie derivada de “la normativa restrictiva en materia comercial”, quedando este formato con muy poca representación en el sector.

El Gráfico 6 resulta ilustrativo para comprender los efectos de la segunda moratoria en el reparto de la superficie comercial por tipología de establecimiento en Baleares.

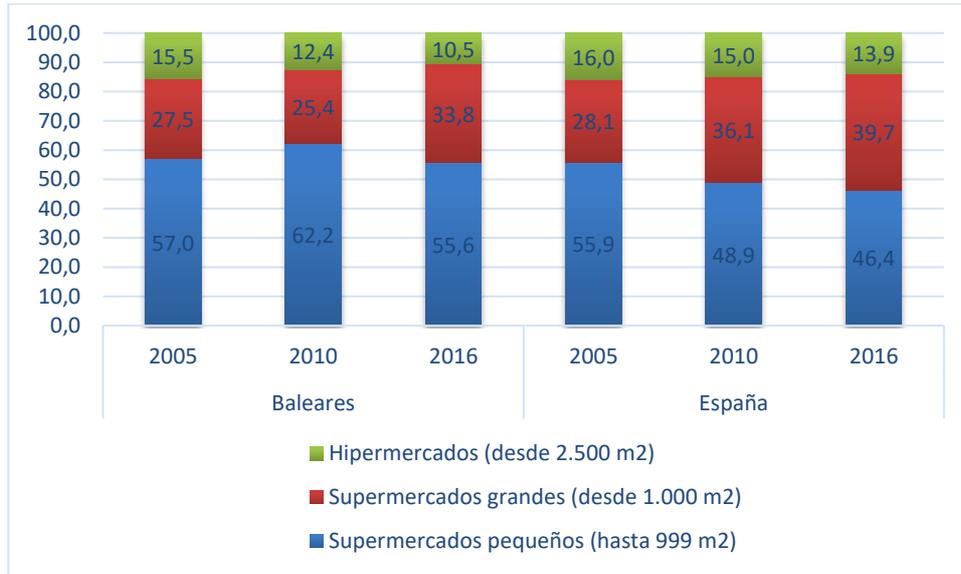
Durante la segunda moratoria comercial balear (entre mayo de 2005 y diciembre de 2009), los supermercados pequeños (superficie inferior a 1.000 m<sup>2</sup>) ven incrementada su cuota de mercado en 5,2 puntos porcentuales (p.p.) hasta alcanzar el 62,2% de la superficie de venta, mientras que los hipermercados pierden 3 p.p. de cuota, quedándose con el 12,4% de la superficie, y los supermercados más grandes reducen 2 p.p. su cuota, limitándose a un 25,4% de la superficie de venta. Durante estos casi cinco años que dura la segunda moratoria balear, el mercado nacional evoluciona en sentido casi opuesto: los grandes supermercados incrementan su cuota de mercado 8 p.p., quedándose con el 36,1% del mercado, mientras que los supermercados más

---

<sup>24</sup> Fuente: Alimarket Baleares 2003.

pequeños pierden 7 puntos (cuota de 48,9%) y los hipermercados 1 punto (cuota de 15,0%).

**Gráfico 6. Evolución de la cuota de mercado (porcentaje) en Baleares y España. Años 2005, 2010 y 2016.**



Fuente: varios monográficos de Alimarket

Una vez finalizada la segunda moratoria comercial, entre 2010 y 2016, se detecta un importante cambio en el comportamiento de los formatos comerciales en Baleares: los supermercados grandes ven incrementada su cuota en el mercado en 8,4 p.p. (hasta el 33,8%), en detrimento principalmente de los supermercados pequeños, que pierden 6,6 p.p. Por su parte los hipermercados reducen su cuota en casi 2 p.p. En el caso de España, los supermercados de gran tamaño aumentan su cuota, pero en menor medida (3,6 p.p.) que en Baleares, mientras que los supermercados pequeños reducen su cuota en 2,5 p.p. y los hipermercados pierden 1 p.p.

*b) Mayor poder de mercado para los operadores instalados*

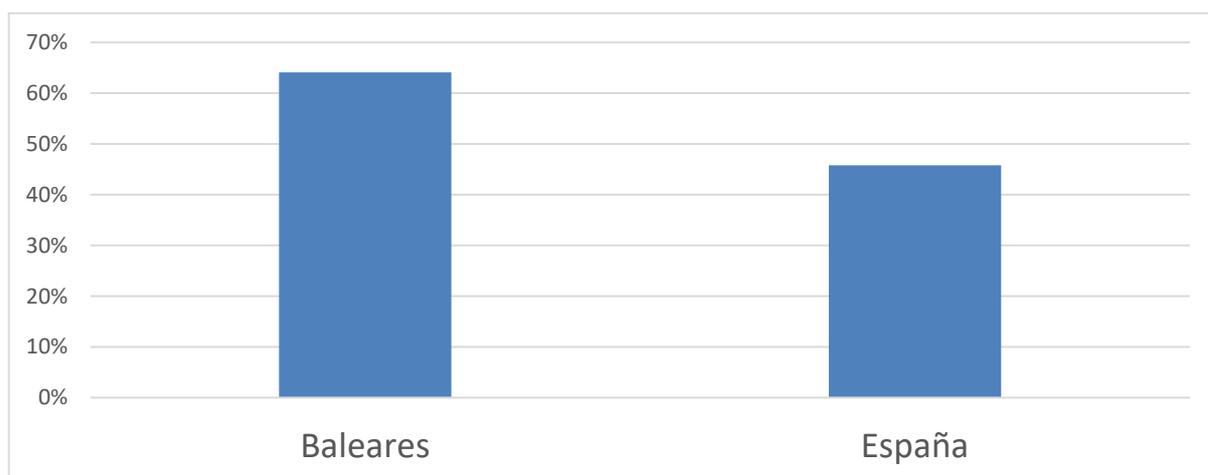
La teoría económica dispone que establecer barreras a la entrada en los mercados refuerza el poder de mercado de los operadores ya asentados y favorece la colusión. Este mayor poder de mercado que se proporciona a los operadores ya establecidos en este sector puede dar lugar a transferencias de rentas de los consumidores, vía mayores precios, hacia los establecimientos más pequeños y hacia las grandes superficies, libres de la competencia potencial.

Desde un punto de vista empírico, Turolla (2010), analiza el impacto en precios del mayor poder de mercado que la ley Raffarin (1996) proporcionó a los operadores franceses asentados en el sector, al exigir una autorización para la apertura de locales

comerciales con una superficie superior a 300 m<sup>2</sup>. El poder de mercado de los vendedores ya establecidos dio lugar a un incremento medio del margen bruto de distribución del 49,1% entre 1998 y 2004, aumento reducido sólo levemente en los años posteriores debido a la rigidez generada por la estructura de mercado concentrada.

En el caso de Baleares, se detecta una elevada concentración en el ámbito minorista balear. Como ya se observaba en el Gráfico 2, la cuota de mercado de los cuatro primeros operadores en Baleares es muy superior a la correspondiente cuota nacional durante los 22 años representados (1993-2015). El Gráfico 7, que se centra en la situación en 2016<sup>25</sup>, muestra que el 64,1% de la superficie de venta pertenece a los 4 primeros operadores baleares, mientras que en el caso de España este porcentaje se reduce al 45,8%.

**Gráfico 7. Superficie de venta perteneciente a los cuatro principales operadores en Baleares y en España. Año 2016.**



Fuente: Alimarket. Los datos de cada año son relativos a 31 de diciembre.

Asimismo, se observa que la moratoria ha tenido el efecto de lastrar el crecimiento de la superficie comercial, de donde resulta que no solo se produce una mayor concentración empresarial que en el resto de España, sino que, además, la oferta total es comparativamente menor. En efecto, los datos muestran que durante la primera moratoria, la tasa media de crecimiento de la superficie comercial en Baleares se sitúa en el 3,7%, mientras que en España este porcentaje asciende a un 7,6%<sup>26</sup>. Y durante la segunda moratoria ocurre algo similar. En concreto, como destaca Alimarket, en 2008 en Baleares “únicamente se crearon 5.856 m<sup>2</sup> a través de la apertura de nueve puntos de venta, lo que supuso todavía un 0,4% menos que la sala

<sup>25</sup> Fuente: Alimarket.

<sup>26</sup> Fuente: varios monográficos de Alimarket.

de venta abierta durante 2007”. Si se considera la superficie total, “el incremento experimentado en 2008 se sitúa en el 0,05%, a gran distancia del crecimiento de la media nacional, establecido en el 2,5%”.

Por tanto, toda la evidencia apunta a que las distintas moratorias baleares protegen a los operadores ya establecidos, favoreciendo la adquisición de un mayor poder de mercado.

## II.2.2 Efectos sobre los resultados del mercado

### a) *Efecto sobre los precios*

De manera general, el establecimiento de barreras de entrada en un mercado eleva los precios de los bienes que adquieren los consumidores finales. En el ámbito de la distribución minorista, la teoría económica dispone que estas barreras afectan negativamente a los precios por dos vías (CNC, 2011):

- Por un lado, las restricciones de acceso a los grandes establecimientos configurarían un mercado con menor predominancia de establecimientos de tamaño grande. Estos establecimientos grandes son los que mejor pueden aprovechar las economías de escala para alcanzar menores costes medios, lo que les permite reducir sus precios respecto a los establecimientos más pequeños. Las restricciones de acceso a esta clase de establecimientos conllevan, pues, una tensión al alza sobre los precios.
- Por otro lado, la existencia de barreras a la entrada confiere un mayor poder de mercado a los establecimientos ya instalados, y esto les permitirá elevar sus precios, ya que, aunque perciban altos beneficios que atraerían a nuevos competidores, las barreras impiden su entrada al mercado. Este mayor poder de mercado supone que, a su vez, los establecimientos instalados tengan mayor poder de negociación sobre sus proveedores y puedan conseguir menores precios mayoristas. No obstante, en contextos poco competitivos es poco probable que los menores precios mayoristas se trasladen a los consumidores finales, precisamente por la escasa presión competitiva.

Existe una amplia variedad de artículos que confirman, sobre la base de evidencia empírica, la relación negativa entre el establecimiento de barreras a la entrada, y en concreto, moratorias, y el nivel de precios en el mercado de distribución minorista<sup>27</sup>. A continuación, se resumen algunos de estos artículos:

- El FMI, en su informe anual sobre España del año 2003<sup>28</sup> analiza las barreras de entrada detectadas por el TDC (2003) usando datos de las 17 comunidades

<sup>27</sup> En el Anexo 1 se incluye un análisis descriptivo de la evolución de los precios en los periodos con moratorias comerciales en Baleares.

<sup>28</sup> Spain: 2003 Article IV Consultation. Fondo Monetario Internacional (2004).

autónomas españolas para el periodo 1995-2001 y concluye que imponer una de estas barreras, en concreto la utilización de moratorias como instrumento de planificación, incrementa de media la inflación en 0,1 puntos porcentuales al año. Según el informe, en el caso de Baleares, al ser la normativa comercial muy restrictiva, el efecto es superior, de 0,4 puntos porcentuales.

- Hoffmaister (2006) utiliza un modelo de competencia imperfecta para estimar el impacto que tienen las barreras a la libertad comercial sobre el nivel de precios. De nuevo a partir de las barreras de entrada localizadas por el TDC en 2003, estudia las restricciones regulatorias del mercado minorista español y encuentra evidencia de que en España las barreras a la entrada se traducen en un aumento de los precios.
- Schivardi y Viviano (2011) examinan el efecto que tuvo en Italia la Ley Bersani, que busca incrementar la competencia y fomentar la modernización del sector del comercio al por menor reduciendo las barreras de entrada y las formalidades administrativas. La ley proporciona un sustancial poder regulatorio a las autoridades locales, entre otros aspectos, delega la regulación de la apertura de grandes centros comerciales a los gobiernos regionales. Aprovechando este cambio normativo, los autores comparan lo que ocurre en zonas con características similares, pero con legislaciones comerciales contrapuestas, unas con una legislación muy restrictiva y otras con una normativa muy laxa. Tras el análisis, concluyen que estas barreras a los centros comerciales dan lugar a mayores márgenes empresariales y mayores precios a pagar por los consumidores, en concreto, observan que la inflación media anual es 0,3 puntos porcentuales más alta en las regiones con barreras a la entrada que en las regiones con libertad de entrada.
- Orea (2012) utiliza datos a nivel local de las principales ciudades españolas para medir el efecto indirecto en los precios de una normativa restrictiva en el otorgamiento de licencias a grandes establecimientos y concluye que, de media, los precios de una cesta estándar de la compra en los hipermercados españoles son un 1,1% superiores en presencia de este tipo de restricciones, lo cual podría suponer un gasto adicional para los consumidores de unos 550 millones de euros anuales. En el caso de Baleares, Orea estima que la normativa restrictiva incrementa el precio de una cesta estándar de la compra en torno a un 2,7% y el precio de una cesta económica en una cuantía superior al 4%.
- Por su parte, Hausman y Leibtag (2005) estudian el impacto de la entrada de Wal-Mart en el mercado americano y concluyen que la entrada de grandes hipermercados o establecimientos de descuento reduce los precios del sector: la implantación de este tipo de establecimientos comerciales tiene un doble efecto sobre los precios, un efecto directo al ofrecer un precio inferior a los

consumidores y un efecto indirecto al ocasionar que los supermercados tradicionales reduzcan sus precios a causa de la mayor competencia existente.

En el caso concreto de Baleares, dado que la región ha sufrido dos moratorias comerciales previamente, se puede estudiar de manera descriptiva el posible efecto que tienen estas moratorias sobre los precios.

Lo idóneo sería construir un IPC comercial<sup>29</sup>, que recogiese los precios de los bienes que se venden en comercios minoristas, y analizar su evolución. No obstante, como consecuencia de la inclusión de las rebajas en el IPC base 2001<sup>30</sup> se produce una ruptura de la serie, que afecta principalmente a las parcelas donde las rebajas son más habituales, como el vestido, el calzado o los electrodomésticos. Por ello, se opta por crear un índice de precios a partir de los dos grupos menos afectados por las rebajas, Alimentación y bebidas no alcohólicas y Bebidas alcohólicas y tabaco y analizar su comportamiento en el periodo 1996-2010.

A partir de la evidencia disponible en los gráficos 8 y 9 se pueden distinguir una serie de periodos<sup>31</sup>:

- Periodo previo a la primera moratoria (1996): en el año previo a la primera moratoria, los precios crecen menos en Baleares que a nivel nacional.
- Primera moratoria (1997-2002): en los primeros dos años de la moratoria, los precios en Baleares aumentan en relación al conjunto nacional (cuando los precios crecen, lo hacen más intensamente en Baleares que en España, y cuando decrecen, lo hacen más lentamente en Baleares). Tras este periodo de dos años, los precios en Baleares y en España siguen una evolución similar, aunque hacia el final del periodo se observa que los precios en Baleares vuelven a crecer por encima de los precios en España.
- Periodo entre moratorias (2003-mediados de 2005): aunque inicialmente, los precios en Baleares mantienen su tendencia a crecer por encima de los precios en España, a partir de 2004 se observa un cambio significativo de tendencia, y los precios baleares evolucionan por debajo de los precios españoles.

---

<sup>29</sup> El Índice de Precios de Consumo (IPC) se calcula en base a 12 grupos COICOP, algunos de los bienes o servicios incluidos en estos grupos no se venden en comercios minoristas (por ejemplo, los relativos a los grupos Vivienda, Enseñanza...), por ello, para realizar este análisis lo idóneo sería construir un IPC comercial que incluyese los grupos Alimentación y bebidas no alcohólicas, Bebidas alcohólicas y Tabaco; Vestido y Calzado y Menaje, dado que los bienes que incluyen estos grupos sí que se venden en establecimientos minoristas.

<sup>30</sup> Uno de los cambios más importantes que se produce en el IPC con la entrada en vigor del nuevo Sistema, base 2001, es la inclusión de los precios rebajados (<http://www.ine.es/ipc01/rebajas02.htm>). El IPC, base 1992, no contemplaba la recogida de estos precios por lo que su inclusión en el nuevo Sistema produce una ruptura en la serie de este indicador, que no es posible solucionar totalmente con el método de los enlaces legales, utilizado cada vez que se lleva a cabo un cambio de base.

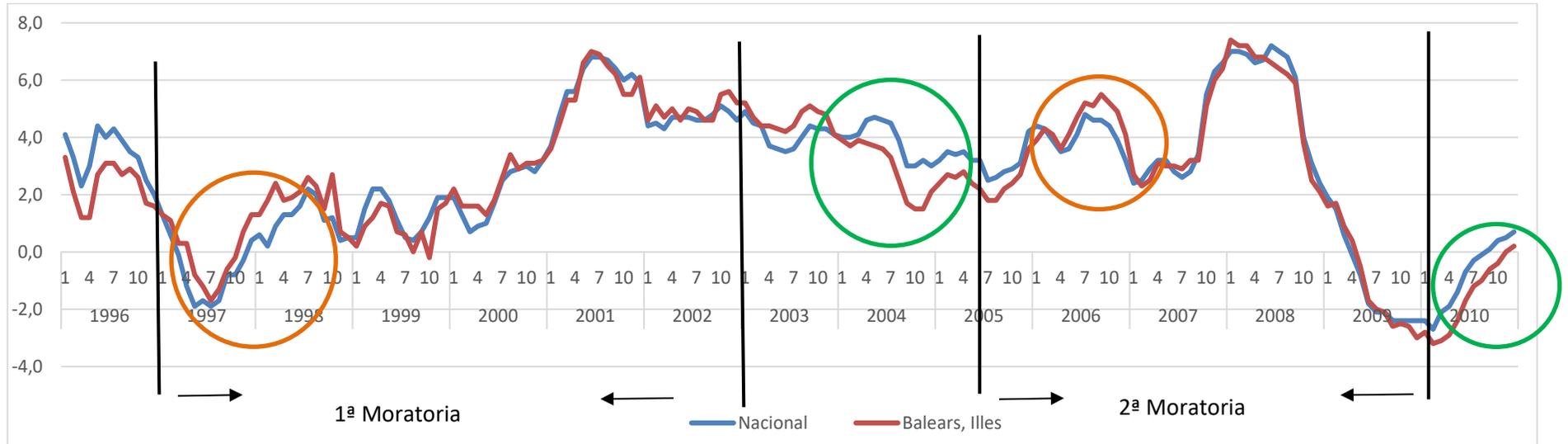
<sup>31</sup> Hay que destacar que los efectos de la entrada en vigor y finalización de una moratoria no suelen ser inmediatos (para que la oferta comercial varíe es necesario que transcurra cierto tiempo).

- Segunda moratoria (mediados de 2005-2009): tras el inicio de la segunda moratoria y durante alrededor de un año y medio, los precios en Baleares comienzan a aumentar con mayor intensidad, llegando a superar el crecimiento de los precios nacionales. Tras este periodo, los precios en Baleares crecen al mismo ritmo que los precios en el conjunto de España.
- Periodo tras la segunda moratoria: tras el fin de la moratoria, los precios baleares pasan a evolucionar por debajo de los precios nacionales.

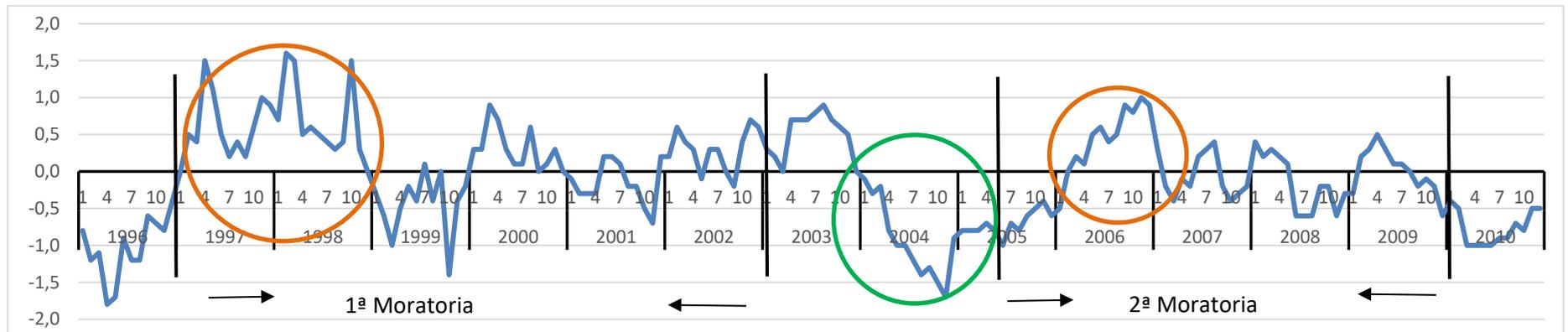
A la vista de este análisis, se aprecia que, en general, los precios de alimentación, bebidas y tabaco en Baleares y en el conjunto de España siguen una senda de crecimiento similar a lo largo del periodo 1996-2010, probablemente viéndose afectados por circunstancias parecidas a lo largo del tiempo (evolución de la economía y del tipo de cambio, precios de las materias primas, etc.). No obstante, aparecen divergencias significativas entre los precios de Baleares y España precisamente en épocas afectadas por moratorias comerciales: cuando se impone una moratoria en Baleares, durante un periodo inicial de entre uno y dos años los precios crecen más rápido en Baleares que en España, tras el cual vuelven a evolucionar de manera similar.

Estas divergencias relevantes en la evolución de los precios de Baleares y España en los periodos afectados por las moratorias comerciales, podrían ser un indicio del efecto negativo de esta restricción a la competencia sobre los precios. Sin embargo, para garantizar que estos impactos negativos en los precios son debidos a las moratorias, sería necesario realizar un análisis econométrico en profundidad.

**Gráfico 8. Evolución de la tasa de variación anual (TVA) del IPC (Alimentación y bebidas no alcohólicas y Bebidas alcohólicas y tabaco) en Baleares y España. 1996-2010**



**Gráfico 9. Diferencia entre la TVA del IPC (Baleares) y la TVA del IPC (Nacional). 1996-2010**



### *b) Efecto sobre el empleo*

No permitir la entrada en el mercado de grandes establecimientos comerciales supone, generalmente, una pérdida de inversiones y de creación de puestos de trabajo. El funcionamiento de este tipo de establecimientos requiere una importante inversión y gran cantidad de mano de obra. En algunos casos la apertura de grandes establecimientos puede dar lugar a la salida del mercado de establecimientos más pequeños, por lo tanto, lo adecuado es analizar la creación o reducción neta del empleo (si el aumento de la ocupación generada por la apertura de grandes establecimientos compensa el posible cierre de otros comercios). La literatura existente confirma el impacto neto negativo que tiene una normativa restrictiva sobre la ocupación:

- Bertrand y Kramarz (2002) muestran cómo en ausencia de las restricciones a la entrada generadas por la Loi Roger la ocupación en el sector comercial francés habría sido, al menos, un 10% superior. Esta ley exigía que una comisión regional fuese la encargada de conceder las autorizaciones para la construcción o ampliación de grandes establecimientos, lo cual supuso que, entre 1974 y 1998 se otorgasen sólo un 40% de las licencias solicitadas.
- El FMI, en su informe de 2003 relativo a la Consulta del artículo IV, detecta que imponer alguna de las barreras identificadas por el TDC (2003) reduce de media el empleo en el largo plazo un 10%, siendo esta caída bastante más elevada en Baleares, Cataluña, Navarra y País Vasco, regiones con una normativa mucho más restrictiva.
- Viviano (2006), analiza el impacto de la Ley Bersani en Italia y encuentra evidencia de que, tras la reducción de las barreras de entrada en el sector minorista, la tasa de ocupación se incrementa un 1% neto. Según la autora este efecto positivo en el empleo se puede explicar por dos razones, por una parte, la disminución del coste de entrada para los grandes establecimientos comerciales facilita la apertura de este tipo de establecimiento, lo cual genera empleo y por otra, el incremento en el nivel de competencia incentiva a que aparezcan nuevos tipos de tiendas tradicionales.
- Ciarreta, Espinosa y Martínez-Granado (2009) analizan la regulación comercial española y concluyen que la LOCM junto con la regulación autonómica restrictiva, han tenido un impacto negativo sobre el empleo en el sector de la distribución comercial. Con datos del periodo 1993-2005 observan que el efecto neto de suprimir barreras a la entrada en la ocupación es positivo (los establecimientos menos eficientes probablemente salgan del mercado, pero esta salida se ve compensada por la entrada tanto de pequeños como de grandes establecimientos).
- Matea y Mora (2012), encuentran también que la reducción de la regulación del sector lleva aparejado un incremento de los ocupados del mismo.

*c) Efecto sobre la innovación, la productividad y la inversión*

Implantar una moratoria, al igual que otras barreras a la entrada, suele generar ineficiencias en términos de productividad, innovación e inversión y, a su vez, reduce los incentivos a mejorar la calidad del servicio.

La teoría establece que una mayor entrada en el mercado tiende a fomentar la innovación y, a través de esta, el crecimiento de la productividad de los establecimientos del mercado (Aghion, Blundell, Griffith, Howitt and Prantl, 2005).

Establecer barreras en el mercado dificulta la difusión de nuevas tecnologías y de nuevos métodos de producción, lo cual penaliza, entre otros, a los comercios tradicionales asentados en el mercado, cuya supervivencia depende de su capacidad para modernizarse y especializarse.

A nivel empírico, De Jorge (2006) estudia los efectos, en términos de productividad y eficiencia, de la regulación comercial restrictiva aprobada a finales de los años noventa en España. Según sus resultados, la eficiencia técnica de las empresas disminuye, entre 1996 y 2002, por las restricciones normativas a la competencia establecidas por la LOCM. Schivardi y Viviano (2011) demuestran para Italia que las restricciones de entrada rebajan la tasa de difusión de las nuevas tecnologías entre los operadores, minorando así la innovación y la productividad del sector. Por otra parte, Haskel y Sadun (2012) estiman una relación negativa entre la productividad del comercio minorista y la regulación urbanística en Reino Unido (la reducción del tamaño contrajo el crecimiento de la productividad total de los factores en un 0,4% al año).

En el caso de Baleares, la NTC veta la entrada de los establecimientos comerciales de tamaño relativamente mayor, capaces de generar economías de escala y alcance (Basker, Klimek y Van, 2010; Haskel y Sadun, 2012) y como consecuencia se reduce el tamaño medio de los establecimientos, lo cual afecta negativamente a la productividad (Haskel y Sadun, 2012).

Adicionalmente, este tipo de medidas restrictivas penaliza fuertemente la inversión en la región. En el ámbito de la distribución de base alimentaria, según Alimarket<sup>32</sup>, en relación con la segunda moratoria comercial, “hasta finales de 2009, existían en Baleares más de una treintena de proyectos paralizados por culpa de la mencionada prohibición comercial, lo que monetariamente se traducía en el bloqueo de unos 200 M€ en inversiones.”

---

<sup>32</sup> Fuente: Alimarket Baleares 2011.

*d) Efecto sobre la variedad de la oferta*

Al afectar la restricción legislativa a los grandes establecimientos, que son los que suelen ofrecer una mayor variedad de bienes, de marcas y de precios, se reduce la variedad de productos a disposición de los consumidores y se acota el rango de precios por producto. Hay que observar que los consumidores valoran altamente poder adquirir productos novedosos, por ello una reducción de la variedad genera una pérdida de bienestar de los consumidores (Hausman, 1997).

*e) Otros posibles efectos*

Finalmente, un efecto adicional a los anteriores que destacan algunos estudios es que no permitir la entrada de nuevos competidores en el mercado puede derivar en problemas de corrupción. La autorización que se exige para la implantación y la ampliación de las instalaciones destinadas a establecimientos del tipo gran establecimiento comercial se convierte en un bien escaso, que puede ser utilizado por los operadores ya establecidos para obtener elevadas rentas con su venta a otros operadores a los que la legislación restrictiva no permite iniciar su actividad en el mercado (AVC, 2016).

### **III. Valoración de la restricción desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente.**

Los principios de regulación económica eficiente requieren que el establecimiento de una restricción a la competencia en la normativa se justifique en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En este caso, la NTC establece una estricta restricción a la competencia al denegar la licencia de apertura a las grandes superficies comerciales en la Isla de Mallorca y, por tanto, debe justificarse según los principios de regulación económica eficiente.

Una restricción a la competencia es necesaria si está vinculada a un objetivo de interés general o a la corrección de un fallo de mercado. En caso de que fuese necesaria, también tendría que ser proporcionada para que esté justificada, lo que significa que debe ser el instrumento que minimiza el impacto sobre la competencia de todos los instrumentos posibles para lograr el objetivo perseguido y para corregir el fallo de mercado.

Según la memoria justificativa de la Norma, la ordenación sectorial de los equipamientos comerciales tendrá que responder a razones de interés general y en concreto se hace mención a motivaciones relacionadas “con la protección ambiental y del entorno urbano, con la ordenación del territorio, con la preservación de los espacios agrícolas, ganaderos y forestales como reservas estratégicas de suelo rústico, con la protección del patrimonio histórico, artístico y etnológico y con las aptitudes territoriales sobre la base de las infraestructuras existentes y que son

sostenidas con los presupuestos públicos y, por lo tanto, por la ciudadanía de estas islas.” Y se añade “es por eso que, siendo perentoria la elaboración del correspondiente plan director sectorial, hay que adoptar las medidas preventivas necesarias para garantizar la elaboración del señalado instrumento de ordenación territorial de los equipamientos comerciales en unas condiciones estables del contexto jurídico y fáctico”.

En relación con las razones de interés general mencionadas en la memoria, no queda claro cuáles motivan la decisión de implantar la moratoria. Todo ello en caso de que sea alguna de ellas, puesto que no se hace mención expresa en el texto a la necesidad de la moratoria para proteger alguna o algunas de tales razones.

Tampoco se puede establecer una relación lógica entre las razones citadas en la memoria y la necesidad de la moratoria. En primer lugar, hay que observar que según el Decreto Ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales, los establecimientos comerciales en Baleares<sup>33</sup> deben implantarse en suelo de carácter urbano. Por ello, parece que no tiene mucho sentido que como justificación de la moratoria se recurra a razones como la preservación del suelo rústico. En segundo lugar, tampoco queda clara la necesidad de la moratoria para favorecer la protección del entorno urbano, del medio ambiente o del patrimonio histórico, artístico y etnológico o de las aptitudes territoriales, puesto que el análisis individualizado de las solicitudes de instalación de establecimientos comerciales sería suficiente para asegurar la protección de tales intereses. Y además, a los futuros grandes establecimientos comerciales ya se les exigen ciertos requisitos previos en relación con la contaminación acústica, la movilidad de personas y vehículos y la clasificación energética del futuro establecimiento<sup>34</sup>.

Por otra parte, la estabilidad del “contexto jurídico y fáctico” para poder elaborar una norma futura (en este caso, el Plan Director Sectorial de equipamientos comerciales de la Isla de Mallorca) no es una razón de imperioso interés general. Si lo fuese, todo proyecto de norma o intención de elaborarla, en cualquier mercado o sector, bastaría para justificar la congelación de la situación jurídica y fáctica mediante una moratoria, y además durante un periodo de tiempo indeterminado, puesto que en el momento de aprobarse la moratoria se desconoce si la norma intencionada o proyectada se terminará aprobando o cuándo ocurrirá esto.

Interesa también analizar el límite establecido de 700 m<sup>2</sup> que permite entrar o no en el mercado. Dado que se prohíbe la entrada de los establecimientos con una

---

<sup>33</sup> Art. 14.2 2. El establecimiento debe situarse en una parcela que tenga la clasificación de suelo urbano de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal y tenga la condición de solar <http://www.caib.es/eboibfront/es/2015/10349/568435/decreto-ley-2-2015-de-24-de-julio-de-medidas-urgen>

<sup>34</sup> Artículo 14.4 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears acerca de la documentación que tiene que acompañar a la solicitud de autorización comercial. <http://www.caib.es/eboibfront/es/2014/10190/551144/ley-11-2014-de-15-de-octubre-de-comercio-de-las-il>

superficie superior a 700 m<sup>2</sup>, tendría que estar demostrado que los establecimientos con una superficie superior a dicho límite producen efectos negativos sobre los intereses generales a proteger. Dicho límite, puesto que no se justifica en la memoria, parece haberse elegido de manera arbitraria.

Por las razones anteriores, se concluye que la norma no satisface el principio de necesidad. Pero, además, si se hubiera justificado que la moratoria sobre la implantación de establecimientos comerciales es necesaria para proteger alguna razón de imperioso interés general o un fallo de mercado, habría sido necesario justificar por qué no se recurre a opciones menos lesivas sobre la competencia que una moratoria comercial, como podría ser un análisis individualizado caso a caso de las posibles implantaciones de grandes establecimientos comerciales.

#### **IV. Estimación de la pérdida en el bienestar de los consumidores derivada de la restricción a la competencia**

La Norma Territorial Cautelar analizada en este Informe limita la entrada y la competencia en el mercado de distribución comercial en la Isla de Mallorca y el resto de territorios insulares que dependen administrativamente de ella. No obstante, sus efectos podrían llegar a trasladarse a todo el territorio de las Islas Baleares. Por la evidencia empírica presentada, uno de los efectos claros es el incremento de los precios frente a un escenario en el que no existen estos obstáculos normativos a la competencia.

En este apartado se pretende estimar la pérdida probable en el bienestar de los consumidores ocasionada por dicho incremento en el precio. Siguiendo algunas metodologías establecidas (véase OCDE, 2015; CMA 2015; OCDE, 2014; y OFT 2010), se estima cuantitativamente esta pérdida de bienestar a partir del tamaño de mercado (facturación), el cambio en los precios si no existiese esta restricción, y la elasticidad de la demanda de una cesta de bienes básicos.

Los últimos datos disponibles, relativos a 2013, establecen que la cifra de negocio relativa al comercio al por menor balear ascendió a 5.952.501.000€<sup>35</sup>.

El cambio en los precios se puede estimar a partir de la literatura empírica presentada en el apartado anterior. Para el caso concreto de Baleares, el FMI en su informe anual sobre España del año 2003 determina que la imposición de alguna de las barreras detectadas por el TDC (2003), en concreto el uso de moratorias, eleva los precios 0,4 puntos porcentuales. Schivardi y Viviano (2011) encuentran una cifra similar para el caso analizado en Italia (0,3 puntos porcentuales). Por su parte, Orea (2012) estima que, en el caso de Baleares, la normativa restrictiva relativa a grandes superficies

---

<sup>35</sup> Según el informe anual de Pimeco <http://www.pimeco.com/inicio/presentacion-del-informe-anual-2014/>

incrementa el precio de una cesta estándar de la compra en torno a un 2,7% y el precio de una cesta económica en una cuantía superior al 4%. Con el fin de mantener un enfoque conservador utilizamos el menor dato disponible para Baleares (0,4 p.p).

En relación con la elasticidad de la demanda de una cesta de bienes básicos, dada la variedad de productos que se pueden obtener en los establecimientos minoristas y como consecuencia, la variedad de elasticidades de demanda existentes, seleccionar un valor concreto es algo complejo. Si la elasticidad no es conocida, se puede asumir que es igual a 2 para el caso de un mercado típico con competidores, con algunos consumidores que dejan de comprar el bien ante subidas de precio y sin regulación de precios, o bien, considerar una aproximación conservadora que no incluya la elasticidad. Se selecciona esta segunda opción.

Partiendo de estos supuestos, y considerando una demanda lineal, se estima la pérdida en el bienestar del consumidor mediante la siguiente ecuación<sup>36</sup>:

$$\text{Pérdida en el bienestar del consumidor} \approx \rho * \text{facturación}$$

Donde:

$\rho$ : es el cambio esperado en el precio derivado de eliminar la restricción

*facturación*: facturación del mercado, obtenida con precios y cantidades

Utilizando los datos de facturación y el impacto esperado en precios, se obtiene que para un cambio porcentual en los precios del 0,4% derivado de eliminar la restricción, la pérdida en el bienestar de los consumidores ocasionada por la restricción se sitúa en 23,8 millones de euros al año para la región de Baleares.

El impacto que se ha cuantificado no tendría en cuenta las pérdidas de bienestar derivadas de los efectos negativos de la moratoria sobre la variedad de oferta y establecimientos de venta disponibles para los consumidores, sobre el empleo, o sobre la ineficiencia dinámica<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> En sentido estático, la pérdida de bienestar del consumidor derivado del establecimiento de la restricción se puede dividir en dos partes. En primer lugar, la pérdida de bienestar por el mayor precio que pagan los consumidores para la cantidad consumida con restricción. Esto sería el cambio porcentual en el precio multiplicado por la facturación, la primera parte de la ecuación:  $\rho * \text{facturación}$ . En segundo lugar, habría que añadir la pérdida de bienestar por la menor cantidad consumida en una situación con restricción. Esta pérdida sería aproximada por la segunda parte de la ecuación, es decir,  $\frac{1}{2} |\epsilon| \rho^2 * \text{facturación}$ . En nuestro caso, sólo se considera el primer sumando, puesto que, pretendiendo ser conservadores, consideramos que la elasticidad de la demanda es nula.

<sup>37</sup> Un mayor nivel de competencia incentiva la introducción de nuevos productos y procesos de producción y aumenta el crecimiento de la productividad, y en este sentido genera ganancias de eficiencia en sentido dinámico.

## V. CONCLUSIONES

La actividad económica en las Islas Baleares se apoya fundamentalmente en el sector servicios, siendo la rama de comercio la que más impulso proporciona. Esta rama acumula seis años consecutivos de aportaciones positivas al crecimiento balear, en concreto, en 2015, el comercio y la hostelería crecen un 4,1% y explican cerca de la mitad del avance del PIB en Baleares. En términos de empleo, la relevancia del comercio también es elevada, en 2015, el 15,1% de los ocupados de Islas Baleares se dedica al comercio minorista o mayorista.

Sin embargo, en los últimos años el mercado de distribución balear se ha caracterizado por una baja productividad media del trabajo y por una reducida propensión a la innovación, en relación con España. En el ámbito de la distribución de base alimentaria (subsector de mayor peso en términos de gasto), ha destacado por ser un mercado muy concentrado, con unos precios relativamente elevados y en el que predominan los establecimientos de tamaño reducido.

Adicionalmente, Baleares es una de las Comunidades Autónomas con la normativa comercial más restrictiva de manera persistente. Es destacable el abuso, por parte de sus autoridades, de moratorias comerciales como instrumento de planificación. En los últimos 20 años se han impuesto tres moratorias comerciales, las dos primeras con una duración total de casi 11 años – es decir, durante casi 11 años no se ha permitido que grandes establecimientos comerciales se implanten en el mercado. La tercera moratoria, objeto de este informe, veta la entrada de establecimientos con una superficie superior a los 700 m<sup>2</sup> hasta la aprobación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca.

La denegación de la autorización para la apertura de grandes establecimientos comerciales supone una seria restricción a la competencia en el mercado de distribución comercial en la Isla de Mallorca. Esta limitación de la entrada tiene un doble impacto: por una parte, no permite que determinada tipología de establecimientos se implante en el mercado, lo cual conforma un mercado con una oferta distorsionada; y, por otra, protege a los operadores ya implantados, generando importantes efectos negativos en términos de competencia, eficiencia y bienestar.

En primer lugar, la restricción eleva los precios de los bienes que adquieren los consumidores finales, repercutiendo sobre el presupuesto del hogar.

Adicionalmente, el establecimiento de una moratoria tiene efectos negativos sobre variables no precio, como el empleo, la inversión, la productividad, la innovación y la variedad.

No permitir la entrada en el mercado de grandes establecimientos comerciales supone, generalmente, una pérdida de inversiones y de creación de puestos de trabajo. El funcionamiento de este tipo de establecimientos requiere una importante inversión y gran cantidad de mano de obra. En algunos casos la apertura de grandes establecimientos puede dar lugar a la salida del mercado de establecimientos más

pequeños, no obstante, la literatura existente confirma que, en términos netos, una normativa restrictiva reduce la ocupación.

Por otra parte, implantar una moratoria genera ineficiencias en términos de productividad e innovación y, a su vez, reduce los incentivos a mejorar la calidad del servicio. Establecer barreras en el mercado dificulta la difusión de nuevas tecnologías y de nuevos métodos de producción, lo cual penaliza, entre otros, a los comercios tradicionales asentados en el mercado, cuya supervivencia depende de su capacidad de modernizarse y especializarse.

También conlleva una reducción de la oferta efectiva y potencial en el mercado, una menor tipología de formatos comerciales, una menor variedad de productos y un rango de precios por producto más acotado.

Si, a pesar de los distintos efectos negativos sobre el crecimiento económico, la creación de empleo y sobre el bienestar, las correspondientes autoridades deciden establecer una restricción a la competencia en la normativa, ello requiere que la misma esté justificada en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Una restricción a la competencia es necesaria si está vinculada a un objetivo de interés general o a la corrección de un fallo de mercado. En caso de que fuese necesaria, también tendría que ser proporcionada para que esté justificada, lo que significa que debe ser el instrumento que minimiza el impacto sobre la competencia de todos los instrumentos posibles para corregir el fallo de mercado.

Según la memoria justificativa de la Norma, la ordenación sectorial de los equipamientos comerciales tendrá que responder a razones de interés general y en concreto se hace mención a motivaciones relacionadas “con la protección ambiental y del entorno urbano, con la ordenación del territorio, con la preservación de los espacios agrícolas, ganaderos y forestales como reservas estratégicas de suelo rústico, con la protección del patrimonio histórico, artístico y etnológico y con las aptitudes territoriales sobre la base de las infraestructuras existentes y que son sostenidas con los presupuestos públicos y, por lo tanto, por la ciudadanía de estas islas.”

En relación con estas razones de interés general indicadas en la memoria, no queda claro cuáles motivan la decisión de implantar la moratoria. Todo ello en caso de que sea alguna de ellas, puesto que no se hace mención expresa en el texto a la necesidad de la moratoria para proteger alguna o algunas de tales razones.

Tampoco se puede establecer una relación lógica entre las razones citadas y la necesidad de la moratoria. En primer lugar, hay que observar que según el Decreto Ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales, los establecimientos comerciales en Baleares<sup>38</sup> deben

---

<sup>38</sup> Art. 14.2 2. El establecimiento debe situarse en una parcela que tenga la clasificación de suelo urbano de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal y tenga la condición de solar

implantarse en suelo de carácter urbano. Por ello, parece que no tiene mucho sentido que como justificación de la moratoria se recurra a razones como la preservación del suelo rústico. En segundo lugar, tampoco queda clara la necesidad de la moratoria para favorecer la protección del entorno urbano, del medio ambiente o del patrimonio histórico, artístico y etnológico o de las aptitudes territoriales, puesto que el análisis individualizado de las solicitudes de instalación de establecimientos comerciales sería suficiente para asegurar la protección de tales intereses. Asimismo, a los futuros grandes establecimientos comerciales ya se les exigen ciertos requisitos previos en relación con la contaminación acústica, la movilidad de personas y vehículos y la clasificación energética del futuro establecimiento.

Por otra parte, la estabilidad del “contexto jurídico y fáctico” para poder elaborar una norma futura (en este caso, el Plan Director Sectorial de equipamientos comerciales de la Isla de Mallorca) no es una razón de imperioso interés general. Si lo fuese, todo proyecto de norma o intención de elaborarla, en cualquier mercado o sector, bastaría para justificar la congelación de la situación jurídica y fáctica mediante una moratoria, y además durante un periodo de tiempo indeterminado, puesto que en el momento de aprobarse la moratoria se desconoce si la norma intencionada o proyectada se terminará aprobando o cuándo ocurrirá esto.

Para finalizar, se ha realizado una estimación cuantitativa conservadora del daño que genera la moratoria analizada a los consumidores y según los cálculos realizados, esta restricción a la competencia podría traducirse en una pérdida en el bienestar de los consumidores de 23,8 millones de euros al año. El impacto que se ha cuantificado no tendría en cuenta pérdidas de bienestar en aspectos diferentes a los precios ni por ineficiencia dinámica.

En suma, es una medida restrictiva de la competencia, sin justificación en los principios de regulación económica eficiente, y costosa en términos de bienestar.

En Madrid, a 31 de enero de 2018

El Director del Departamento de  
Promoción de la Competencia  
Joaquín López Vallés

La Subdirectora Adjunta de  
Análisis Económico  
Pilar Vega Vicente

---

<http://www.caib.es/eboibfront/es/2015/10349/568435/decreto-ley-2-2015-de-24-de-julio-de-medidas-urgen>

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACCO – Autoritat Catalana de la Competencia (2012): “Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana (1197-2012)”.

Aghion, P., Richard B., Rachel G., Peter H., and Susanne P. (2004): “Entry and productivity growth: evidence from microlevel panel data”. *Journal of the European Economic Association*.

Alimarket. Informes sobre el sector de la distribución alimentaria en Baleares (2011-2016).

Asensio, J. (2012): “*Regional Retail Regulation and supermarket entry in Spain*”. Mimeo.

AVC – Autoridad Vasca de la Competencia (2016): “Informe de alegaciones a la modificación del Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo de Bilbao”.

BBVA Research. *Situación Balears 2016*.

Bde – Banco de España (2014): *Informe Anual*.

Bde – Banco de España (2011): *La Transposición de la Directiva de Servicios a la Normativa Española del Comercio Minorista. Boletín económico Octubre 2011*.

Bertrand M. y Kramarz F. (2001): “Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry”. *Nber working paper series*.

Blanchard O. y Giavazzi F. (2001): “Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets”. *Nber working paper series*.

Bresnahan T. y Reiss P. (1991): “Entry and Competition in Concentrated Markets”. *The Journal of Political Economy*.

Burda M. y Weil P. (2005): “Blue Laws”.

Boyland O. y Nicoletti G. (2001): “Regulatory reform in retail distribution”. *OECD Economic Studies*.

CE - Comisión Europea (2012): “*Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de ESPAÑA para 2012*”. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Ciarreta A, Espinosa M.P y Martínez-Granado M. (2009): “Entry regulation in the Spanish retail sector: effects on employment”. Mimeo.

CMA – Competition and Markets Authority (2015): *Competition impact assessment: guidelines for policymakers*.

CNC – Comisión Nacional de la Competencia (2011): “Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario”.

Conway, P. y G. Nicoletti (2006): “Product Market Regulation in the on manufacturing sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights”, OCDE.

Copenhagen Economics (2005): “Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services”.

Cruz I., Oubiña J. y Yagüe M.J (2008): “Análisis de la dispersión de precios en el comercio minorista: el papel de la competencia multimercado”. *Revista europea de dirección y economía de la empresa*.

Cruz I., Sanchez M. y Jiménez D. (2008): “Desempeño de la Política Comercial Pública en España”. Universidad Autónoma de Barcelona, *Documents de Treball n°08/5*.

Cruz I. y Yagüe M.J. (2014): “El Comercio minorista, liberalización y precios”. *Mediterráneo Económico*.

Cruz I., Yagüe M.J., Rebollo A. y Oubiña J. (1999): “Concentración y competencia en la distribución minorista en España”. *Información Comercial Española (ICE)*.

Cruz I., Yagüe M.J. y Sánchez M. “El Comercio Minorista en España: Análisis de los modelos comerciales de las Comunidades Autónomas, impacto de la regulación comercial y, en especial, de la normativa sobre horarios comerciales”. *Mercasa*.

FMI - Fondo Monetario Internacional: *Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report*.

FMI - Fondo Monetario Internacional: *Spain: 2004 Article IV Consultation, Country Report*.

FMI - Fondo Monetario Internacional: *Spain: 2006 Article IV Consultation, Country Report*.

Griffith R. y Harmgart H. (2005): “Retail Productivity”. IFS Working Papers, *Institute for Fiscal Studies*.

Griffith R. y Harmgart H. (2008): “Supermarkets and Planning Regulation”. *CEPR working paper*.

Haskel J. y Sadun R. (2012): “Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from Micro Data”. *The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper*.

Hausman J. y Leibtag E (2005): “Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart”. *NBER Working Paper*.

Hausman, J. (1997): "Valuation of New Goods Under Perfect and Imperfect Competition". University of Chicago Press.

Hoffmaister A. (2006): “Barriers to retail competition and prices: evidence from Spain”. *IMF working paper*.

Matea M. y Mora J. (2007): “Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos”. *Banco de España. Boletín Económico*.

Matea M. y Mora J. (2009): “La Evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas. *Banco de España. Documentos de Trabajo*.

Matea M. y Mora J. (2012): “Comercio minorista y regulación autonómica: efectos en la densidad comercial, el empleo y la inflación”. *Revista de Economía Aplicada*.

Méndez J.L (1999): “Relación entre concentración y márgenes en el comercio minorista. Un análisis por líneas de productos”. *Información Comercial Española (ICE)*.

Nicoletti, G., Scarpetta S. y Boylaud O. (2000): “Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation”. *OCDE*.

O’Sullivan, A. (2011): *Urban Economics*, 8th Edition, McGraw-Hill Irwin.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015): *Competition Assessment Toolkit. Volume III: Operational Manual*.

OFT – Office of Fair Trading (2010): *Evaluation of OFT Competition Advocacy*, preparado para la Office of Fair Trading por London Economics.

Orea, L. (2008): “The effect of legal barriers to entry in the Spanish retail market: a local market analysis”. *Hacienda Pública Española. Instituto de Estudios Fiscales (IEF)*.

Orea, L (2012): “Entry deterrence through regional regulation and strict licensing policy: an analysis of the large retail establishments in Spain”. *Oxford Economic Papers*.

O’Sullivan, A. (2011): “Urban Economics”. 8th Edition, *McGraw-Hill Irwin*.

Schivardi F. y Viviano E. (2011): “Entry Barriers in Retail Trade”. *The Economic Journal*.

TDC – Tribunal de Defensa de la Competencia (2003): *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial*.

Turolla S. (2010): “Spatial Competition in the French Supermarket Industry”. *Institut national de la recherche agronomique*.

Viviano E. (2006): “Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector”. *Banca d’Italia (Servizio Studi)*.

Yagüe, M.J. (1995): “Relación entre concentración y precios en el comercio minorista”.  
*Revista de Economía*.