



Bruselas, 19.4.2018  
COM(2018) 219 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Un sector minorista europeo adecuado para el siglo XXI**

{SWD(2018) 236 final} - {SWD(2018) 237 final}

## 1. Reforzar la competitividad del sector minorista europeo

**Un sector minorista dinámico y competitivo es importante para los consumidores, las empresas y, por lo tanto, para el conjunto de la economía de la UE.** La impresionante magnitud de empresas y empleos afectados, así como su aportación al valor añadido de la UE, **hacen que el sector minorista sea clave para impulsar el crecimiento económico a largo plazo**<sup>1</sup>.

Impulsado por la evolución de las necesidades de los consumidores y el progreso tecnológico, el sector se ha transformado rápidamente y constituye un catalizador para la **innovación y la productividad**.

Los hogares de la UE gastan hasta un tercio de su presupuesto en artículos distribuidos por minoristas. A través de los precios, la oferta y la calidad de los productos ofrecidos, **el sector minorista tiene un impacto sobre la calidad de vida de las personas que viven en la UE**.

Los 3,6 millones de empresas activas en el sector minorista (principalmente pymes) interactúan con otros sectores de la economía tales como mayoristas, fabricantes de productos, transporte y logística, y otros servicios empresariales. **Un sector minorista con mejores resultados generará, en consecuencia, efectos indirectos positivos sobre el conjunto de la economía**.

**El mercado único permite a los minoristas el acceso a unos 500 millones de consumidores potenciales.** Sin embargo, esto requiere un marco empresarial y regulador favorable que esté preparado para las necesidades tanto de los comercios minoristas en línea como los tradicionales y que contribuya a responder a los retos a los que se enfrenta el sector minorista a escala mundial<sup>2</sup>.

**El rápido crecimiento del comercio electrónico está transformando el sector.** El comercio electrónico se ha convertido en una realidad para la mayoría de los ciudadanos de la UE. Esto abre nuevas oportunidades así como desafíos para el sector. El desarrollo de la venta minorista multicanal y los límites difusos entre el comercio tradicional (tiendas físicas) y en línea (comercio electrónico) fomentan la competencia e impulsan la innovación en el sector. **Sin embargo, en el comercio electrónico transfronterizo en la UE aún se observa mucho margen de mejora.** Además, no a todas las empresas les resulta sencillo seguir el ritmo con la aparición de nuevos modelos de negocio: el 80 % de los minoristas aún no venden en línea. Muchos de los pequeños minoristas, en particular, tienen dificultades para adaptarse.

**Para que el mercado único pueda funcionar correctamente, deben adoptarse las medidas adecuadas a nivel nacional, regional y local.** En el contexto del Semestre Europeo, varios Estados miembros han llevado ya a cabo reformas con el objeto de mejorar el entorno regulador para los minoristas<sup>3</sup>.

**Sin embargo, la productividad del sector minorista de la UE se ha quedado rezagada con respecto a otros sectores y este sector es menos dinámico que en otras economías**

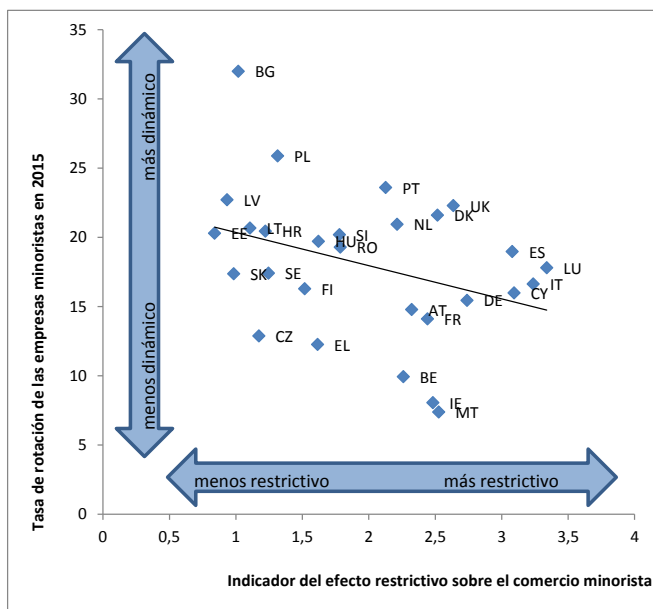
---

<sup>1</sup> El comercio minorista es el sector más importante en la economía empresarial no financiera de la UE en número de empresas y personas empleadas, que genera el 4,5 % del valor añadido de la economía europea y proporciona el 8,6 % del empleo de la UE; Eurostat, 2014.

<sup>2</sup> En la UE, el 68 % de los usuarios de internet (que representa el 81 % de la población) ha realizado compras en línea en 2017. Entre esos compradores en línea, el 33 % compró a vendedores de otros Estados miembros y el 23 % a vendedores ubicados en países no pertenecientes a la UE. Fuente: Índice de la Economía y la Sociedad Digitales 2018.

<sup>3</sup> Estas reformas han tenido lugar en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y España, por ejemplo.

**comparables**<sup>4</sup>. El comercio minorista también ha sido menos rentable que otros sectores. **La acumulación de regulaciones tiene un impacto negativo en sus resultados.** Los minoristas deben ajustarse a una acumulación de diversos y, a menudo complejos, marcos reguladores establecidos a escala nacional, regional y local. Tales normas restrictivas conducen a mercados minoristas menos dinámicos con un número menor de incorporaciones y bajas de empresas minoristas y perspectivas de empleo más reducidas<sup>5</sup>.



Fuente: Cálculos propios basados en información recopilada de los Estados miembros, Eurostat y a través de estudios específicos<sup>6</sup>

**Un sector minorista moderno necesita más inversión y un entorno empresarial favorable.** El **Plan de Inversiones para Europa** respalda una mayor profundización del mercado único, en particular mediante la supresión de los obstáculos a la inversión, la impulsión de una mayor previsibilidad normativa y la reducción de la regulación excesiva.

**Con la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital**<sup>7</sup>, la Comisión tomó medidas para hacer que el mercado único sea apto para la era digital. Impulsar el comercio electrónico transfronterizo era uno de los principales objetivos. Las propuestas de la Comisión sobre el bloqueo geográfico<sup>8</sup>, los servicios de paquetería transfronterizos<sup>9</sup>, la modernización del sistema del IVA<sup>10</sup>, las normas sobre los contratos digitales<sup>11</sup> y la próxima iniciativa sobre

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Canadá, Japón, Australia y los Estados Unidos de América.

<sup>5</sup> Véase el análisis en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la presente Comunicación, SWD(2018) 236.

<sup>6</sup> Los datos del índice de restricción del sector minorista reflejan la situación de 2017. En algunos casos, cuando se produjeron cambios importantes con posterioridad a diciembre de 2017, los datos se han actualizado y tenido en cuenta en la puntuación. Los datos más recientes de Eurostat disponibles en el momento del análisis son de 2015.

<sup>7</sup> *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM(2015) 192 final.

<sup>8</sup> Reglamento (UE) 2018/302, de 28 de febrero de 2018, sobre bloqueo geográfico.

<sup>9</sup> Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos [entrada en vigor en mayo de 2018].

<sup>10</sup> Directiva (UE) 2017/2455, de 5 de diciembre de 2017, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes.

<sup>11</sup> Propuesta de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales, COM(2015) 634 final; Propuesta modificada de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes, COM(2017) 637 final.

plataformas en línea<sup>12</sup> ayudarán a los comercios minoristas a funcionar en línea sin problemas. La Comisión propone también diversas acciones para una fiscalidad justa y eficaz de la economía digital<sup>13</sup> y para garantizar la independencia de los sistemas de tarjetas de pago y las entidades procesadoras<sup>14</sup>.

**Surgen nuevas oportunidades para las empresas emergentes activas en el sector.** La Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión<sup>15</sup> tiene por objetivo concreto eliminar los obstáculos para que las empresas emergentes crezcan en el mercado único, creando mejores oportunidades comerciales y facilitando el acceso a la financiación.

**La nueva Agenda de Capacidades para Europa** propuso una serie de acciones que contribuirán a dotar a los ciudadanos de la UE de las capacidades necesarias para hacer frente a los retos del contexto económico mundial en rápida evolución<sup>16</sup>. El comercio al por menor necesita capacidades adaptadas a las necesidades de la digitalización. Además, Erasmus+ ofrece nuevas oportunidades para la formación de aprendices a largo plazo en el extranjero en una amplia gama de sectores económicos, incluido el comercio minorista.

**El mercado único de mercancías es de particular importancia para el comercio minorista.** En diciembre de 2017 la Comisión presentó dos propuestas legislativas para facilitar a las empresas, en particular a las pymes, la venta de sus productos en toda la UE<sup>17</sup> y para reforzar los controles a fin de impedir la venta de productos no seguros a los consumidores de la UE<sup>18</sup>. Además, la Comisión presentó una propuesta para eliminar los principales obstáculos relacionados con el derecho contractual que obstaculizan el comercio transfronterizo<sup>19</sup>. La Comisión también está adoptando otras iniciativas para mejorar el marco jurídico para los consumidores y las empresas<sup>20</sup>.

**La Directiva de servicios permite a los comerciantes minoristas establecer puntos de venta en todos los Estados miembros con más facilidad.** En su sentencia en el asunto Visser<sup>21</sup>, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea («TJUE») ha confirmado que el comercio minorista es un servicio y, como tal, está regulado por la Directiva de servicios<sup>22</sup>. La Directiva garantiza que se supriman determinados requisitos de acceso al mercado muy restrictivos y otros solo puedan existir cuando no sean discriminatorios, estén justificados por un objetivo legítimo de orden público y sean proporcionados. A este respecto, la Directiva también tiene por objeto garantizar unos procedimientos eficientes, objetivos y no discriminatorios de acceso al mercado en un plazo de tiempo razonable. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea impone requisitos análogos en situaciones que no estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, tales como las restricciones operativas.

---

<sup>12</sup> *Revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital*, COM(2017) 228 final.

<sup>13</sup> *Un sistema impositivo justo y eficaz en la Unión Europea para el Mercado Único Digital*

<sup>14</sup> Reglamento Delegado (UE) 2018/72, de 4 de octubre de 2017, que completa el Reglamento (UE) 2015/751 sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta.

<sup>15</sup> *Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión*, COM(2016) 733 final.

<sup>16</sup> *Una nueva Agenda de Capacidades para Europa*; COM(2016) 381 final.

<sup>17</sup> Propuesta de Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de mercancías, COM(2017) 796.

<sup>18</sup> Propuesta de Reglamento sobre cumplimiento y garantía de cumplimiento, COM(2017) 795.

<sup>19</sup> Propuesta modificada de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes, COM(2017) 637 final.

<sup>20</sup> *Un nuevo marco para los consumidores*, COM(2018) 183.

<sup>21</sup> Reciente sentencia de 30 de enero de 2018, Visser, C-31/16, apartado 97.

<sup>22</sup> Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (la Directiva de servicios).

**El Consejo Europeo hizo hincapié en que el control del cumplimiento de la legislación vigente es crucial para el funcionamiento del mercado único<sup>23</sup>.** En la transposición de la Directiva de servicios, los Estados miembros efectuaron una serie de ajustes de los marcos reguladores de los servicios. El pleno cumplimiento de las normas de la UE mejoraría el marco regulador para el comercio minorista y permitiría a las empresas y, por lo tanto, a los consumidores aprovechar las ventajas del mercado único.

**La Estrategia para el mercado único señalaba restricciones relativas al establecimiento de empresas minoristas y restricciones que afectan a las operaciones de venta al por menor cotidianas, que constituyen obstáculos importantes para un mejor rendimiento del sector minorista.** La Comisión se comprometió a «[determinar] las mejores prácticas para facilitar el establecimiento de empresas minoristas y reducir las restricciones operativas en el mercado único[...] [y a proporcionar] orientaciones para las reformas de los Estados miembros y el establecimiento de prioridades a la hora de adoptar medidas de garantía de cumplimiento en el sector minorista»<sup>24</sup>.

**La presente Comunicación tiene por objeto contribuir a liberar el potencial del sector minorista para la economía de la UE mediante la identificación de buenas prácticas.** Las buenas prácticas contribuirán a incrementar la competitividad del sector minorista sin poner en peligro los objetivos de orden público perseguidos por los Estados miembros. Tal como puso de relieve el Consejo Europeo, la UE necesita seguir trabajando en pos de un mercado único duradero, apto para la era digital<sup>25</sup>. El sector minorista se basa cada vez más en la distribución multicanal y esta tendencia continuará. Varias iniciativas del Mercado Único Digital tienen por objeto garantizar que los comercios minoristas en línea sean capaces de realizar ventas transfronterizas de forma efectiva. La presente Comunicación aborda las restricciones más frecuentes en la venta minorista tradicional.

**En el 25.º aniversario de la creación del mercado único<sup>26</sup>,** debemos congratularnos de sus logros, pero también mirar hacia el futuro. El sector minorista merece nuestra atención y análisis. **Son necesarios esfuerzos de las instituciones de la UE y los Estados miembros que apoyen la competitividad del sector, en un momento en que el rápido crecimiento del comercio electrónico está transformándolo.**

## **2. Restricciones de la venta minorista que afectan a los resultados del mercado**

**Los minoristas se enfrentan a numerosas restricciones en diversos grados** en lo que se refiere al establecimiento de una tienda (p. ej., sobre el tamaño y la localización del establecimiento o el procedimiento para obtener una autorización específica) y su funcionamiento (p. ej., horarios de apertura, promociones de ventas y canales de distribución, fiscalidad, abastecimiento). Muchas de estas restricciones pueden justificarse por objetivos legítimos de orden público y, sin embargo, su acumulación puede crear obstáculos desproporcionados para las nuevas incorporaciones y, por tanto, afectar negativamente a la productividad del sector. Los minoristas hacen hincapié en que los marcos reguladores deben

---

<sup>23</sup> Conclusiones del Consejo Europeo sobre empleo, crecimiento y competitividad, 22 de marzo de 2018.

<sup>24</sup> *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*; COM(2015) 550 final.

<sup>25</sup> Conclusiones del Consejo Europeo sobre empleo, crecimiento y competitividad, 22 de marzo de 2018.

<sup>26</sup> Declaración conjunta con ocasión del 25.º aniversario del Mercado Único de los Presidentes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, y la Presidencia del Consejo, 20 de marzo de 2018.

establecerse con perspectivas de futuro y ser flexibles para que las empresas puedan adaptarse con rapidez a los cambios en la realidad<sup>27</sup>.

**Reducir las restricciones tiene efectos positivos en el funcionamiento del mercado**<sup>28</sup>. Un entorno normativo menos restrictivo anima a más empresas a entrar en el mercado, aprovechar las oportunidades que ofrece y tener éxito. El comercio minorista tiene más flexibilidad a la hora de invertir en el lugar y formato adecuado de sus tiendas, y de responder mejor a las necesidades de los consumidores locales. Todo esto, junto con la prosperidad del comercio electrónico aumenta la competencia y conduce al éxito de empresas más eficientes e innovadoras.

**La productividad del sector aumenta en consecuencia, también en beneficio de los consumidores.** Los consumidores pueden disfrutar de más variedad, más innovación y una mayor calidad de los productos y servicios ofrecidos. También es probable que paguen precios más bajos<sup>29</sup>. Además, un sector minorista fuerte puede ofrecer oportunidades adicionales de empleo. Se crearían más y mejores empleos, no solo en el sector minorista, sino también en los servicios de apoyo, como el transporte, el almacenamiento y la logística.

**La Comisión ha desarrollado un indicador del efecto restrictivo sobre el comercio minorista (RRI)** que ilustra las diversas restricciones que se aplican al establecimiento de empresas minoristas y las actividades cotidianas de las tiendas<sup>30</sup>. Sus componentes captan la complejidad y diversidad de los marcos reguladores en vigor en los Estados miembros. En conjunto, el indicador es una instantánea y muestra una imagen de efectos restrictivos muy dispares en toda la UE. En todos los Estados miembros hay presencia de restricciones tanto a los establecimientos como operativos. Sin embargo, el tipo específico de restricciones y su nivel de restricción difieren significativamente. Este nivel puede ser hasta cinco veces mayor en unos Estados miembros que en otros. Mientras que en los marcos reguladores menos restrictivos solo hay unos pocos tipos de restricciones, los más restrictivos pueden acumular hasta doce tipos diferentes<sup>31</sup>, lo cual afecta a las condiciones en las que funcionan las empresas minoristas.

---

<sup>27</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237.

<sup>28</sup> Véase el análisis en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la presente Comunicación, SWD(2018) 236.

<sup>29</sup> El estudio de la Comisión basado en el indicador del efecto restrictivo del Mercado de Productos (PMR) de la OCDE sugiere que una reducción de un punto en el índice de la OCDE produciría una reducción del 7 % en el nivel de precios (Comisión Europea: *Background documents for the European Semester* («Documentos base para el Semestre Europeo», documento en inglés), 2018, *The EU retail sector* («El sector minorista de la UE», documento en inglés).

<sup>30</sup> Sobre la base de la metodología de la OCDE para el índice PMR, en el RRI la Comisión atribuyó puntuaciones numéricas a situaciones normativas en los Estados miembros con respecto a aspectos pertinentes. Los valores asignados a cada aspecto varían entre 0 y 6 puntos, donde 0 indica la regulación menos restrictiva y 6 la más restrictiva. Se ha recopilado y verificado la información justificativa de los resultados mediante la consulta de los Estados miembros. La metodología RRI se ha consultado asimismo con los Estados miembros en el Grupo de expertos de la Directiva de servicios. Para más información, véase el anexo y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la presente Comunicación, SWD(2018) 236.

<sup>31</sup> El primer pilar del indicador del efecto restrictivo sobre el comercio minorista abarca cuestiones vinculadas al establecimiento de empresas minoristas: condiciones específicas (como límites de tamaño, normas específicas sobre ubicación, el nivel de detalle en los requisitos de planificación local y la necesidad de datos económicos) así como procedimientos (número de permisos y evaluaciones de impacto requeridos, número de entidades implicadas, duración del procedimiento y publicación de las decisiones sobre el establecimiento). El segundo pilar refleja restricciones operativas, como horarios de apertura de comercios, canales de distribución para productos específicos, promociones de ventas, tasas e impuestos específicos de venta minorista y procedencia de los productos. El indicador constituye un análisis fáctico de las restricciones en los Estados miembros. Las normas sobre los canales de distribución para productos específicos, tales como el alcohol, el tabaco y los medicamentos sin receta se incluyeron para dar una imagen exhaustiva del efecto restrictivo. Esto se entiende sin perjuicio de los objetivos de política social y sanitaria que persiguen los Estados miembros. La Comisión

La tarea de regular el sector minorista recae principalmente en los Estados miembros. No obstante, en el establecimiento de normas, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la UE y no restringir indebidamente la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios. Como consecuencia de ello, están prohibidas algunas restricciones, mientras que en otros casos, podrán mantenerse o podrán introducirse en tanto que no sean discriminatorias, estén justificadas por objetivos legítimos de orden público y sean proporcionadas. Un entorno normativo menos restrictivo apoyaría la competitividad del sector. En este contexto, debería prestarse atención al hecho de que, debido a su naturaleza, las regulaciones en materia de establecimiento y operaciones afectan sobre todo a los comercios minoristas que no practican la venta en línea. Además, las restricciones se acumulan y los Estados miembros deben tener en cuenta sus efectos acumulativos.

### 3. Facilitar el establecimiento de empresas minoristas

**La apertura de nuevas tiendas es una forma que tienen las empresas minoristas de acceder al mercado.** Al desarrollarse la venta minorista multicanal, es importante que las empresas minoristas puedan seguir una estrategia coherente de acceso al mercado, que combine una presencia en línea y fuera de línea. Por otra parte, el acceso al mercado debería ser posible dentro de un plazo razonable y sin cargas desproporcionadas o indebidas. **El acceso fácil y rápido al mercado es una cuestión primordial para los minoristas.** Están preocupados por las restricciones sobre las ubicaciones de nuevas tiendas, las condiciones relacionadas con los productos o una falta general de seguridad jurídica. Las empresas minoristas indican que los procedimientos de establecimiento son demasiado largos, demasiado complejos y demasiado inciertos<sup>32</sup>.

Las restricciones de establecimiento constituyen importantes obstáculos a la entrada en el mercado y, por ello, se han planteado de forma repetida en el contexto del Semestre Europeo<sup>33</sup>.

#### *Condiciones de establecimiento*

Todos los Estados miembros regulan el establecimiento de puntos de venta al por menor. Muy a menudo, el establecimiento de comercios minoristas se regula a escala local o regional, lo que se añade a la diversidad de normas que los minoristas han de cumplir.

La Directiva de servicios, al codificar la jurisprudencia del TJUE relativa a la libertad de establecimiento, prohíbe determinados requisitos como las **pruebas de las necesidades económicas**<sup>34</sup>. Las solicitudes de información para evaluar la oferta (p. ej., el número, los tipos y los formatos de tiendas existentes) o para medir la demanda del mercado (p. ej., poder adquisitivo o el consumo de los hogares en las áreas de la tienda correspondiente) entran en

---

comparte estos objetivos y ha desarrollado políticas y legislación específicas, en particular sobre la restricción de la venta y la publicidad de tabaco, y para garantizar niveles elevados de calidad y seguridad de los medicamentos. También respalda las políticas de los Estados miembros sobre la reducción de los daños relacionados con el alcohol.

<sup>32</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237.

<sup>33</sup> Las normas restrictivas en materia de establecimiento de empresas minoristas se han planteado en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo y España.

<sup>34</sup> El artículo 14, apartado 5, de la Directiva de servicios prohíbe exigir una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, 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 fijados por las autoridades competentes.

esta categoría. Tales requisitos han sido prohibidos por el legislador de la UE porque persiguen intereses puramente económicos o pueden sustituirse por medios menos restrictivos. A la hora de aplicar la Directiva de servicios, muchos de los Estados miembros revisaron sus condiciones de establecimiento y eliminaron los requisitos de una valoración económica<sup>35</sup>. Sin embargo, en algunos Estados miembros aún sigue siendo requerida o utilizada la información económica, según la legislación o la práctica.

Las normas relativas al establecimiento de tiendas minoristas están guiadas por **consideraciones de ordenación territorial y urbana**, a menudo con el objetivo de mantener la vitalidad de los centros de las ciudades o la protección del medio ambiente. Por ejemplo, dichas normas pueden limitar el establecimiento en la periferia de las ciudades. Estos objetivos son compartidos por la Comisión que, en el marco de la Agenda Urbana de la UE<sup>36</sup>, está trabajando conjuntamente con los Estados miembros, las ciudades y otras partes interesadas a fin de promover unas políticas más respetuosas con el entorno urbano, eficaces y eficientes, y que contribuyan a la cohesión territorial<sup>37</sup>. Al mismo tiempo, los Estados miembros deben perseguir dichos objetivos de un modo proporcionado.

El TJUE confirmó<sup>38</sup> que **la Directiva de servicios se aplica a los establecimientos de empresas minoristas, independientemente de la manera en que los Estados miembros los regulen**, ya sea a través de un régimen de autorización o a través de la ordenación territorial y urbana. El TJUE confirmó que la Directiva de servicios permite tener debidamente en cuenta los objetivos de orden público, así como que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en la forma en que se cumplen los objetivos legítimos de orden público. No obstante, para que sea compatible con la Directiva sobre servicios a este respecto, los Estados miembros deben garantizar que los requisitos normativos relacionados con el establecimiento de empresas minoristas no solo están justificados por una razón imperiosa de interés general, sino que además son proporcionados.

**La proporcionalidad es una característica importante de las libertades del mercado único. La proporcionalidad es esencial en el sector minorista.** La Directiva de servicios exige que las empresas minoristas no estén sujetas a restricciones que puedan ser desproporcionadas. Este es el caso de algunos requisitos expresamente contemplados en la Directiva de servicios, que incluyen **restricciones territoriales**<sup>39</sup>. Un ejemplo de estas podría ser los planes de ordenación muy detallados, en los que se especifican los tipos de productos puestos a la venta<sup>40</sup>. En su sentencia *Visser*, el TJUE recordó la obligación de los Estados miembros, con arreglo a la Directiva de servicios<sup>41</sup>, de verificar su normativa y prácticas a fin de comprobar la proporcionalidad de las restricciones territoriales aplicables a los establecimientos de empresas minoristas<sup>42</sup>.

---

<sup>35</sup> Las pruebas de las necesidades económicas se han suprimido en Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia, los Países Bajos, Rumanía, y en las regiones afectadas de España. Véase el documento SWD(2012) 148 final que acompaña a la Comunicación sobre la aplicación de la Directiva de servicios.

<sup>36</sup> Puesta en marcha en mayo de 2016 con el Pacto de Ámsterdam.

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu>

<sup>38</sup> Sentencia de 30 de enero de 2018, *Visser*, C-31/16, apartado 124.

<sup>39</sup> Artículo 15 de la Directiva de servicios.

<sup>40</sup> Estos requisitos reducen la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas de los consumidores y pueden limitar la posibilidad de establecer nuevas empresas minoristas en lugares comerciales vacantes, lo que contradice el argumento frecuentemente utilizado como pretexto para regular la ubicación de tiendas.

<sup>41</sup> Artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios.

<sup>42</sup> Sentencia de 30 de enero de 2018, *Visser*, C-31/16, apartado 130.



En el sector de los servicios en general, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa al test de proporcionalidad en el ámbito de las profesiones reguladas<sup>43</sup>. Del mismo modo, en la propuesta de la Comisión en relación con el procedimiento de notificación para determinadas restricciones en virtud de la Directiva de servicios<sup>44</sup> se exige un enfoque estructurado y uniforme a la proporcionalidad.

Los Estados miembros, al fijar límites de tamaño, suelen aplicar normas distintas para los proyectos de establecimiento de comercios minoristas según **el tamaño previsto del comercio**<sup>45</sup>. Esto puede traducirse en la configuración artificial del paisaje del comercio minorista, ya que afecta a los formatos y los tamaños de los establecimientos abiertos<sup>46</sup>, que inciden, en última instancia, en la productividad.

#### **Prueba de las necesidades económicas**

De conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas deben revisar sus normas y prácticas para garantizar que no se exigen ni se usan datos económicos con fines de establecimiento.

*Ejemplo:* En la mayoría de los Estados miembros los datos económicos no se utilizan en los procedimientos de establecimiento de comercios minoristas, mientras que en otros Estados miembros, las pruebas de necesidades económicas se siguen aplicando de iure o de facto.

#### **Normas específicas sobre ubicación**

Si aplican normas específicas sobre ubicación, incluso con el objeto de mantener el dinamismo de los centros urbanos, de conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas deben evaluar la proporcionalidad de estas normas, en particular para determinar si otras normas menos restrictivas podrían ser igualmente eficaces.

*Ejemplo:* En Francia, las normas relativas al establecimiento de empresas minoristas permiten a los comercios minoristas seleccionar la ubicación óptima para su comercio sin limitar el formato de la tienda o el surtido de productos.

#### **Zonas de ordenación local**

A la hora de elaborar planes de ordenación local, se recomienda a las autoridades públicas que permitan desarrollar una amplia gama de actividades comerciales en zonas comerciales. Por otra parte, de conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas, en el marco del principio de proporcionalidad, deben evitar el establecimiento de normas excesivamente prescriptivas.

*Ejemplo:* Al establecer zonas para una amplia gama de actividades empresariales en los planes locales («uso comercial»), las autoridades rumanas admiten la flexibilidad en la utilización del espacio.

#### **Límites de tamaño**

<sup>43</sup> Propuesta de Directiva relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, COM(2016) 822 final.

<sup>44</sup> Propuesta de Directiva por la que se establece un procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y los requisitos relacionados con los servicios, COM(2016) 821 final.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en Francia los establecimientos con una superficie superior a 1 000 m<sup>2</sup> requieren una autorización especial. En Alemania, dicho límite se fijó en 800 m<sup>2</sup>, mientras que Hungría lo fija en 400 m<sup>2</sup>.

<sup>46</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la presente Comunicación, SWD(2018) 236.

En caso de fijación de límites de tamaño de los establecimientos comerciales, de conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas, en el marco del principio de proporcionalidad, deben evaluar la coherencia del nivel de los límites con los objetivos de orden público perseguidos. Por otra parte, se anima a las autoridades públicas a estudiar sus repercusiones sobre la estructura del mercado.

***Ejemplo:** En Letonia no se aplica ningún límite e independientemente del tamaño de una tienda se aplica un único proceso de establecimiento de empresas minoristas, siempre que se planifique el proyecto dentro de una zona de «uso comercial». También en Dinamarca y en Finlandia, como consecuencia de las reformas de los marcos reguladores sobre establecimiento de empresas minoristas, se han fijado límites de tamaño más elevados y se han suprimido algunos límites de superficie. Se han llevado a cabo las reformas con el fin de mejorar el funcionamiento del sector, aumentar la productividad y ofrecer a los consumidores más opciones y unos precios más bajos.*

El mantenimiento de la **vitalidad de los centros urbanos** es una cuestión política legítima para las autoridades nacionales, regionales o locales y el número de tiendas vacías es cada vez mayor. Para resolver este problema algunas de estas autoridades aplican restricciones al establecimiento de empresas minoristas fuera de los centros urbanos. Si se aplican, dichas restricciones deben estar justificadas y ser proporcionadas. En este contexto, las autoridades nacionales competentes deberían estudiar una política más global que vaya más allá de las normas específicas para comercios minoristas. También deberían tener en cuenta la dimensión del comercio electrónico y los cambios en las preferencias de consumo de los usuarios, ya que ambas cuestiones afectan a la presencia de comercios minoristas en los centros urbanos.

#### **Nuevos enfoques para promover la vitalidad de los centros urbanos**

Se anima a las autoridades públicas a estudiar una amplia gama de acciones y medidas para atraer a los consumidores a los centros de las ciudades que no dependan exclusivamente de restricciones al establecimiento de empresas minoristas.

***Ejemplo:** En una parte de Ámsterdam (Países Bajos) conocida como las «Nueve calles», los comercios minoristas se agruparon para crear una comunidad cada vez más próspera, basándose en la identidad y el patrimonio cultural de la zona. Utilizando un gestor de comunidades, se anima a los comercios minoristas a coordinar actividades promocionales y de mercadotecnia conjuntas relacionadas con este patrimonio que pueden atraer turistas u otros consumidores a la zona, promovidas a través de un sitio web. Esto, junto con otras iniciativas lideradas por la autoridad competente, como la introducción de una zona sin coches, ha reforzado las actividades minoristas y la demanda de espacio destinado al comercio minorista en las «Nueve calles».*

*Paralelamente a la presente Comunicación, la Comisión publica una **Guía para favorecer la reactivación y la modernización del sector de pequeños comercios minoristas**. Esta guía contiene historias de éxito de ciudades que han restablecido la vitalidad de sus centros urbanos y debe servir de ayuda a las autoridades competentes para ayudar a los pequeños comercios minoristas a adaptarse a las nuevas realidades de la era digital.*

#### *Procedimientos de establecimiento*

**Unos procedimientos de establecimiento sencillos, transparentes y eficientes («reducción de trámites burocráticos»)** ofrecen oportunidades para que el sector minorista mejore su **productividad**. Las personas que respondieron a la consulta pública abierta pusieron de relieve la necesidad de racionalizar el proceso de establecimiento, procedimientos más transparentes y un uso mejor y más sistemático de los procedimientos en línea. Deben

utilizarse las tecnologías digitales para facilitar el acceso<sup>47</sup>. El Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE<sup>48</sup> pretende acelerar la transformación digital de la administración a fin de conseguir que las interacciones de las empresas con las administraciones públicas sean más eficientes, transparentes, rápidas y menos costosas.

Disponer de información exacta y pertinente sobre los requisitos legales y los procedimientos en un formato que sea fácilmente comprensible, así como poder acceder y realizar procedimientos administrativos en línea, son aspectos fundamentales para todas las personas dispuestas a aprovechar las ventajas del mercado único y, en particular, para las pymes. Para hacer frente mejor a estas necesidades, la Comisión ha presentado una propuesta legislativa relativa a la creación de un portal digital único<sup>49</sup>.

En la práctica, los comercios minoristas físicos siguen afrontando importantes **retrasos** a causa de muchos obstáculos procedimentales<sup>50</sup>. Tales retrasos tienen un efecto negativo sobre el inicio y la viabilidad de un proyecto, que puede estar destinado a un mercado específico, y suponer costes considerables.

Solo con la plena aplicación de la Directiva de servicios se conseguiría un ambicioso programa de **simplificación administrativa y de cooperación**<sup>51</sup>. A la vista de la sentencia Visser, los Estados miembros deben valorar si la simplificación administrativa en el sector del comercio minorista ha sido suficientemente ambiciosa o si es necesario trabajar más en este ámbito. En la Directiva, los Estados miembros están obligados a crear ventanillas únicas, para ofrecer la posibilidad de realizar los trámites a distancia y por vía electrónica, y facilitar el acceso a la información sobre los requisitos y procedimientos nacionales. Las solicitudes deberán tramitarse en el plazo más breve posible. El sector y las autoridades públicas se beneficiarían de unos **procedimientos de establecimiento más transparentes, más breves y más eficientes**.

### **Procedimientos simplificados**

Los procedimientos simplificados requieren menos tiempo y recursos. De conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas deben facilitar el acceso al mercado de los comercios minoristas físicos mediante procedimientos de establecimiento de comercios minoristas simplificados, con un menor número de permisos que puedan solicitarse a través de una ventanilla única.

***Ejemplo:** En Bélgica, para simplificar el proceso administrativo, las Regiones introdujeron procedimientos integrados y ventanillas únicas para el establecimiento de comercios minoristas. Estos cambios permiten a las empresas minoristas solicitar un único permiso integrado en un solo lugar.*

### **Transparencia**

<sup>47</sup> El artículo 8 de la Directiva de servicios obliga a los Estados miembros a que hagan lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes.

<sup>48</sup> Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020, COM(2016) 179 final.

<sup>49</sup> Propuesta de Reglamento relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, COM(2017) 256 final.

<sup>50</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237.

<sup>51</sup> Artículos 5 a 8 de la Directiva de servicios, referentes a la simplificación de los procedimientos, la creación de ventanillas únicas, el derecho a la información y los procedimientos por vía electrónica.

La transparencia en todas las etapas del procedimiento de establecimiento de comercios minoristas es beneficiosa para los minoristas. De conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas deben asegurarse de que toda la información necesaria sobre los procedimientos de establecimiento de empresas minoristas se ponga a disposición del minorista previamente a través de una página web específica. Se les anima también a que pongan a disposición del público todas las decisiones sobre establecimiento, ya sean positivas o negativas.

***Ejemplo:** En Lituania, las decisiones de establecimiento positivas y negativas se publican por medios electrónicos.*

#### **Duración de los procedimientos**

Acortar la duración de los procedimientos de establecimiento contribuye al rápido inicio de los proyectos de comercios minoristas. Con el desarrollo del comercio en línea, es importante reducir los plazos de acceso al mercado para los comercios minoristas físicos, lo cual también serviría para apoyar el desarrollo multicanal. De conformidad con la Directiva de servicios, las autoridades públicas deben tramitar las solicitudes con la mayor rapidez posible<sup>52</sup>. Se les anima a estudiar todas las opciones para reducir el tiempo necesario para iniciar una actividad minorista, incluyendo medidas para evitar recursos oportunistas.

***Ejemplo:** La reciente reforma en Finlandia tenía por finalidad simplificar y reducir los procedimientos de establecimiento de empresas minoristas.*

#### **4. Reducción de las restricciones operativas**

**Además de las normas aplicables al establecimiento de tiendas de venta al por menor, los minoristas se enfrentan a una serie de regulaciones vinculadas a sus operaciones diarias** (p. ej., sobre los horarios de apertura, las promociones de ventas, los canales de distribución y el abastecimiento).

Las restricciones operativas se han establecido a menudo para cumplir objetivos de orden público, como la protección de los trabajadores, los consumidores, el medio ambiente y la salud pública. El comercio electrónico está cambiando los hábitos de compra de los consumidores (los consumidores están acostumbrados a comprar en cualquier momento, en cualquier lugar, incluso en otros países)<sup>53</sup>. Por eso los Estados miembros deben evaluar y modernizar, según convenga, sus marcos reguladores, inspirándose, cuando proceda, en soluciones desarrolladas en otros Estados miembros que funcionen adecuadamente y sean menos perturbadoras.

Las restricciones operativas por lo general afectan principalmente a los comercios físicos<sup>54</sup>. Por ejemplo, debido a su naturaleza, las restricciones sobre horarios de apertura o impuestos específicos al comercio basados en la superficie de venta no se aplican a los comercios minoristas en línea. Las autoridades públicas deberían evaluar la proporcionalidad y eficacia de las restricciones operativas que afectan a los comercios minoristas físicos para garantizar la igualdad de condiciones con el comercio electrónico.

<sup>52</sup> Artículo 13, apartado 3, de la Directiva de servicios.

<sup>53</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237.

<sup>54</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237.

Las restricciones operativas pueden convertirse en una carga significativa para las empresas, puesto que afectan a su productividad y, por ello, se han señalado en repetidas ocasiones en el contexto del Semestre Europeo<sup>55</sup>.

#### *Garantizar unas condiciones de competencia equitativas en el comercio minorista*

Los comercios minoristas físicos deben tener en cuenta nuevas pautas de consumo y adaptar su estrategia comercial en consecuencia<sup>56</sup>. **Los pequeños comercios minoristas** pueden encontrar dificultades para adaptarse a la evolución digital del mercado. No siempre abrazan la tecnología con facilidad y suelen tener menos recursos, menos conocimientos y menos capacidad para concebir y aplicar cambios estructurales.

#### **Contribuir a la transición de los pequeños comercios minoristas**

Se anima a las autoridades públicas a facilitar la adopción de tecnologías digitales por pequeños comercios minoristas.

*Ejemplo: En Bélgica, para mejorar el conocimiento de los pequeños minoristas sobre cómo utilizar la tecnología digital, la Agencia Digital Valona desarrolló una herramienta de autodiagnóstico que ayuda a los pequeños minoristas a evaluar qué tecnología digital se adapta a sus medios y experiencia, y el tipo de soluciones que necesitan a corto plazo para facilitar su adopción de las tecnologías digitales.*

*La Guía para favorecer la reactivación y la modernización del sector de pequeños comercios minoristas debería ayudar a las autoridades competentes a facilitar la adaptación de los pequeños comercios minoristas a las nuevas circunstancias de la era digital.*

En los Estados miembros que tienen normas sobre promociones y descuentos, los consumidores pueden beneficiarse de **promociones y descuentos** ofrecidos por las tiendas en línea en los Estados miembros con normas más flexibles (p. ej., aquellos que no imponen periodos rígidos de rebajas o que permiten las ventas por debajo del coste)<sup>57</sup>.

El comercio electrónico permite a los consumidores comprar productos en línea sobre los que, cuando se venden fuera de línea, algunos Estados miembros imponen **canales de distribución específicos**<sup>58</sup>. Esto puede crear condiciones diferentes para los comercios minoristas en línea y fuera de línea.

Las regulaciones diseñadas fundamentalmente para los comercios minoristas fuera de línea limitan la capacidad de los minoristas para adaptarse y responder a los cambios introducidos por el comercio electrónico. Este es el caso, por ejemplo, de las restricciones sobre los **horarios de apertura de comercios**. Estas restricciones se habían implantado a menudo para proteger a los trabajadores, así como las pymes, que no siempre pueden permitirse suficiente

<sup>55</sup> Se han mencionado normas restrictivas sobre las operaciones de venta minorista en los informes nacionales de Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal y España.

<sup>56</sup> Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237.

<sup>57</sup> El artículo 20 de la Directiva de servicios prohíbe que se traten de manera diferente a los destinatarios de los servicios por razón de su nacionalidad o de su lugar de residencia. El Reglamento (UE) 2018/302, de 28 de febrero de 2018, sobre el bloqueo geográfico impide la discriminación de acceso a las condiciones de precio, venta o pago, a la hora de comprar productos y servicios de un sitio web de otro Estado miembro.

<sup>58</sup> Por ejemplo, en algunos Estados miembros la venta de medicamentos sin receta está reservada a las farmacias. Los Estados miembros y la Unión Europea han introducido disposiciones legales para la venta al por menor de medicamentos sin receta vendidos en línea y fuera de línea a la vista de su situación específica (p. ej., el papel del farmacéutico de asesoramiento a los pacientes, el control del consumo, la falsificación de medicamentos).

personal para cubrir el amplio horario comercial. Estas cuestiones deberían abordarse al tiempo que se ayuda a los comercios minoristas fuera de línea a adaptarse a los nuevos hábitos de los consumidores.

Las tasas e **impuestos específicos para el comercio minorista** basados en la superficie de venta solo son aplicables a las tiendas físicas, lo que puede dejarlas en una posición de desventaja respecto a las tiendas en línea y a otras empresas.

### **Promociones de ventas y descuentos**

Las promociones de ventas y los descuentos pueden formar parte de la estrategia de un comercio minorista en un entorno multicanal o para entrar en un nuevo mercado. Las autoridades públicas deben cumplir, entre otros, el principio de no discriminación, justificación y proporcionalidad cuando establezcan normas sobre las promociones de ventas y los descuentos; esto contribuiría también a garantizar la igualdad de condiciones con el comercio electrónico.

***Ejemplo:** Una reforma reciente de Luxemburgo tiene por objeto facilitar las ventas por cese de actividad y autorizar las ventas por debajo del coste. Grecia amplió los periodos de ventas por fin de temporada en 2014.*

### **Canales de ventas específicos**

Se anima a las autoridades públicas a instaurar condiciones de competencia equitativas con el comercio electrónico.

***Ejemplo:** En Portugal, Italia, Suecia y Dinamarca se han aplicado reformas para hacer posible la venta de determinados medicamentos sin receta en lugares distintos de las farmacias.*

### **Horarios de apertura**

Los horarios de apertura son un factor importante que influye en la accesibilidad de los consumidores a un comercio minorista. El comercio electrónico está cambiando significativamente los hábitos de compra de los consumidores y los comercios minoristas físicos pueden tener dificultades para seguir el ritmo de la competencia de los comercios en línea. Se anima a las autoridades públicas a ser flexibles para favorecer la adaptación al cambio de preferencias de los consumidores y aspirar a una igualdad de condiciones con el comercio electrónico.

***Ejemplo:** En Finlandia, se han liberado recientemente los horarios de apertura de los comercios completamente, con un impacto positivo significativo sobre la competitividad y el empleo.*

### **Impuestos específicos al comercio minorista**

Se anima a las autoridades públicas a velar por la igualdad de condiciones con el comercio electrónico, así como con todos los sectores de actividad, a fin de garantizar que cualquier impuesto específico esté justificado y no coloque indebidamente en desventaja a los comercios minoristas con un establecimiento físico.

***Ejemplo:** En la mayoría de los Estados miembros, los impuestos no son específicos para el sector del comercio minorista y, por tanto, no entrañan una discriminación en este sector frente a los demás.*

*En Hungría, en 2014 se retiró un impuesto específico introducido en 2010, lo cual ha mejorado el equilibrio no solo entre los diferentes sectores, sino también entre los operadores nacionales y extranjeros.*

### *Garantizar cadenas de suministro justas y eficientes*

El comercio minorista acerca el mercado único a los consumidores. El mercado único de la UE permite a los comerciantes comprar productos en cualquier lugar de la UE. Esto incrementa la eficiencia, puede ser más productivo y reduce los costes, lo cual beneficia, en última instancia, a los consumidores. El mercado único ha tenido el efecto de aumentar la oferta de productos disponibles. Con los obstáculos reguladores que restringen la posibilidad de **adquirir productos transfronterizos** se corre el riesgo de fragmentar el mercado único y son contrarios al principio de libre circulación de mercancías del Tratado.

También se están realizando esfuerzos a escala nacional y de la UE para promover unas cadenas de suministro equilibradas para reducir el impacto medioambiental y fomentar el consumo sostenible. La UE ya ha tomado medidas para solucionar el problema de los residuos plásticos<sup>59</sup>. En su estrategia sobre residuos plásticos en la economía circular de enero de 2018, la Comisión tiene previsto seguir trabajando sobre este asunto<sup>60</sup>. La Comisión propone también medidas para fomentar la prevención de residuos alimentarios<sup>61</sup>. Muchos Estados miembros han introducido también disposiciones destinadas a promover las **prácticas comerciales leales**, en particular en la cadena de suministro alimentario. La Comisión apoya estos esfuerzos a través de la propuesta de Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario<sup>62</sup>. Sin embargo, es importante no impedir que los proveedores y comercios minoristas lleguen a una cooperación mutuamente beneficiosa.

La Comisión también está al corriente de que las **restricciones territoriales de suministro** establecidas por los operadores privados que puedan limitar las posibilidades de los minoristas de adquirir productos de quién deseen y dónde deseen tienen un efecto perjudicial en el mercado único<sup>63</sup>. Parece que, en algunos casos, los minoristas establecidos en un Estado miembro y que recurren a un proveedor multinacional no tienen la posibilidad de decidir de qué entidad nacional del proveedor desean adquirir las mercancías y, en su lugar, se les remite a una filial nacional determinada. Los minoristas se enfrentan al mismo obstáculo si el proveedor impide que su red de mayoristas independientes entreguen sus productos a escala transfronteriza con un efecto de cierre del mercado o compartimentación del mercado con arreglo a las fronteras nacionales. Si el proveedor que impone restricciones territoriales de suministro se encuentra en posición dominante o si se aplican como parte de un acuerdo entre el proveedor y un mayorista independiente, la legislación sobre la competencia puede utilizarse, en determinadas circunstancias, para sancionar estas restricciones como contrarias a la competencia. No obstante, no contempla las situaciones en que estas instrucciones son

<sup>59</sup> Directiva (UE) 2015/720, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

<sup>60</sup> Comunicación de la Comisión: *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*, COM(2018) 28 final.

<sup>61</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, COM(2015) 595 final.

<sup>62</sup> COM(2018) 173.

<sup>63</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Public Consultation on Retail regulations in a multi-channel environment – Synopsis Report* («Consulta pública sobre la reglamentación del comercio minorista en un entorno multicanal. Informe de síntesis», documento en inglés), SWD(2018) 237. Dichas limitaciones también podrían calificarse como contrarias al principio de no discriminación que se contempla en el artículo 20 de la Directiva de servicios que compartimenta el mercado sobre la base de la nacionalidad o el lugar de residencia.

formuladas por proveedores integrados verticalmente en sus filiales nacionales. En la actualidad, algunos proveedores aprovechan el hecho de que las normas de competencia no se aplican a tales situaciones<sup>64</sup>.

Las restricciones territoriales de suministro impulsan la segmentación del mercado, limitan la competencia y es probable que den lugar a diferencias significativas entre los precios al por mayor y al consumo o sobre la oferta de productos ofrecidos a los consumidores en toda la UE<sup>65</sup>.

Debe evitarse este comportamiento, de modo que sean posibles las importaciones paralelas por parte de los comercios minoristas para todos los productos, lo que les permitiría acercar aún más el mercado único a los consumidores europeos. La Comisión emprenderá nuevas investigaciones sobre los efectos de tales prácticas en el mercado único. Puede ser necesario tomar otras medidas si la situación no evoluciona como consecuencia del cambio voluntario de enfoque de los proveedores.

### **Restricciones normativas sobre el abastecimiento**

De conformidad con el mercado único de mercancías, los minoristas deben poder disfrutar de la libertad de establecer sus cadenas de suministro, incluido las transfronterizas, a fin de mejorar el acceso de los consumidores a una mayor variedad de productos a precios competitivos.

*Ejemplo: Chequia y Eslovaquia suprimieron los requisitos normativos relativos a determinados minoristas de informar sobre la proporción o el porcentaje del volumen de negocios procedente de la venta de alimentos de origen o producción nacional.*

### **Prácticas contractuales del comercio minorista moderno**

Si las autoridades públicas regulan las prácticas para proteger a los operadores vulnerables, de conformidad con la libertad de establecimiento, no deben prohibir las prácticas contractuales entre los minoristas y los proveedores que sean beneficiosas para ambas partes.

*Ejemplo: En Irlanda, no está prohibido que un proveedor acepte expresamente en un contrato aportar una contribución a los gastos de comercialización, con sujeción a salvaguardias tales como exigir una estimación objetiva y razonable de dicha contribución.*

### **Restricciones territoriales de suministro**

Los operadores privados no deben impedir que los minoristas aprovechen plenamente las posibilidades del mercado único a la hora de adquirir productos transfronterizos. Los

<sup>64</sup> El 31 de mayo de 2022 finalizará el período de validez del Reglamento de la Comisión relativo a la exención de determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas [Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea]. Deberá revisarse antes de su renovación. Las Directrices de la Comisión relativas a las restricciones verticales que lo acompañan deberán revisarse asimismo en ese momento. El Reglamento sobre el bloqueo geográfico permite a los clientes beneficiarse de las mismas condiciones que los clientes situados en el lugar de la prestación, por ejemplo, si conciertan la recogida de los productos ellos mismos. No obstante, excluye de su ámbito de aplicación las compras para reventa y no sería aplicable si se negocia individualmente un contrato de suministro.

<sup>65</sup> El proyecto de documento *Towards a HLF Code of Good Practice in addressing 'dual quality food'* («Hacia un Foro de Alto Nivel, Código de buenas prácticas a la hora de abordar la 'doble calidad de los alimentos'»), documento en inglés, que da forma a las conclusiones de la sesión de intercambio de ideas del subgrupo sobre mercado interior del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria de diciembre de 2017, incluye un llamamiento para que la Comisión Europea evalúe el impacto de las llamadas «restricciones territoriales de suministro» sobre la oferta para los consumidores en varios Estados miembros. La versión final debe aprobarse en diciembre de 2018.



minoristas han de poder ofrecer a los consumidores el acceso a una amplia selección de productos, incluidas las versiones diferentes del mismo producto, a unos precios potencialmente más bajos.

*Ejemplo: Los comerciantes deben tener la posibilidad de decidir de qué entidad nacional del proveedor se deben suministrar las mercancías preferentemente.*

## 5. Reducción de los costes del cumplimiento

Cumplir la legislación tiene un coste: **el coste del cumplimiento**, que puede ascender a entre el 0,4 % y el 6 % del volumen de negocios anual de los minoristas<sup>66</sup>. Para las microempresas, se trata de una carga especialmente pesada<sup>67</sup>.

Las personas que respondieron a la consulta pública abierta señalaron ámbitos en los que podrían conseguirse mejoras: presentación de información empresarial, notificación de cambios, inspecciones<sup>68</sup>, multas y sanciones más proporcionadas.

En los últimos años, la Comisión se ha comprometido firmemente a promover los principios de **mejora de la legislación**, tanto en la UE como en los Estados miembros<sup>69</sup>. También es necesario que los Estados miembros comprueben si la legislación nacional está bien orientada, se basa en datos y está redactada con claridad. Una legislación de menor complejidad, un mejor conocimiento de las particularidades del sector y la ayuda a la aplicación de políticas ayudaría al sector minorista a ser flexible e innovador<sup>70</sup>.

Fomentar el desarrollo del sector minorista en beneficio último de los consumidores exige un planteamiento amplio: simplificar los marcos reguladores, garantizar que sean aptos para un entorno multicanal, así como **reducir las medidas y procedimientos excesivamente gravosos y costosos** impuestos a los comerciantes para garantizar el cumplimiento de dichas normas.

### Cargas y sanciones administrativas

A la hora de diseñar y aplicar las normas, en particular, en lo que respecta al funcionamiento cotidiano de las tiendas, se anima a las autoridades públicas a tener en cuenta los costes implícitos de las tareas administrativas y equipos necesarios. Esto es particularmente importante para las pymes, así como para las autoridades públicas.

*Ejemplo: Facilitar la presentación de solicitudes o de información a través de herramientas en línea, así como la simplificación de los procedimientos administrativos y*

<sup>66</sup> Diferencias entre países, LE Europe, Spark Legal Network and Consultancy, VVA Consulting: *Operational restrictions in the retail sector* («Restricciones operativas en el sector minorista», documento en inglés), 2018, estudio realizado para la Comisión Europea.

<sup>67</sup> Por término medio en la UE, las microempresas minoristas gastan un equivalente del 3,3 % de su volumen de negocios en tareas administrativas y equipos en relación con el cumplimiento normativo, mientras que para las pequeñas, medianas y grandes empresas este valor equivale al 0,4 %.

<sup>68</sup> Unas buenas prácticas de inspección pueden ayudar a generar una economía creciente y próspera al tiempo que las inspecciones mal concebidas imponen una carga considerable sobre las empresas que limitan el crecimiento económico, J. Monk, *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries* («Reforma de la aplicación de la normativa y de las inspecciones en los países de la OCDE», documento en inglés).

<sup>69</sup> Comunicación de la Comisión, *Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE*, COM(2015) 215 final. En el caso del comercio minorista, la utilización de la prueba de las pymes en el proceso de evaluación de impacto es especialmente pertinente.

<sup>70</sup> Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre competitividad en el comercio minorista: *Report of the preparatory working group on innovation* («Informe del grupo de trabajo preparatorio sobre innovación», documento en inglés), 2015. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail_en)

*de las inspecciones, implica un ahorro considerable y permite, en especial a los pequeños minoristas, transferir recursos de las tareas administrativas a su actividad principal, entre ellas la innovación.*

## 6. Conclusiones

**Un mercado único que funcione correctamente y la modernización del marco regulador son indispensables para un sector minorista de la UE adecuado para el siglo XXI.** Las directrices reguladoras y las mejores prácticas establecidas en la presente Comunicación deberían ayudar a los Estados miembros en sus reformas hacia un modelo de mercado minorista más abierto, más integrado y más competitivo sin poner en peligro la consecución de los objetivos legítimos de orden público.

**Reducir las restricciones en el sector minorista tendría también efectos indirectos positivos en otros sectores de la economía, en particular en la fase previa de fabricación.** Un sector minorista más eficiente y unos precios para el consumidor más bajos crearían más demanda y conducirían a los fabricantes hacia productos más innovadores.

**Mientras que la expansión del comercio electrónico ofrece oportunidades sin precedentes para el sector minorista y para los consumidores, las restricciones que afectan a los comercios minoristas físicos no les permiten adaptarse** a la evolución de los hábitos de consumo. Los consumidores en línea están habituados a comprar en cualquier momento y en cualquier lugar. Por consiguiente, es fundamental que, a la hora de diseñar y aplicar la normativa pertinente, las autoridades nacionales, regionales y locales tengan en cuenta que la venta minorista multicanal seguirá siendo la tendencia en los próximos años.

**Las directrices legales y las buenas prácticas que se recogen en la presente Comunicación deberían ayudar a las autoridades públicas a evaluar sus marcos reguladores e identificar medidas menos restrictivas.** Los Estados miembros deben seguir evaluando las medidas existentes y las medidas propuestas para el sector minorista a fin de velar por que no sean discriminatorias, estén debidamente justificadas y sean proporcionadas. Se les anima asimismo a garantizar que estas medidas son eficaces para los objetivos de orden público que se persiguen así como para abordar sus problemas de desarrollo urbano de manera proporcionada, y que son aptas para el rápidamente variable entorno minorista. **Las autoridades nacionales de la competencia deben desempeñar un papel en esta evaluación.**

**El indicador del efecto restrictivo minorista se utilizará como herramienta de seguimiento dinámico** para medir los esfuerzos de los Estados miembros en la reducción de las restricciones sobre el comercio minorista, al tiempo que se tienen en cuenta los objetivos de orden público, como la salud pública, y los efectos de estas reformas sobre el rendimiento del mercado, incluidos los precios, la productividad y la innovación, así como los efectos indirectos en otros sectores.

**La Comisión continuará haciendo un seguimiento la evolución** de los marcos reguladores pertinentes y las tendencias en el sector minorista. Dicho seguimiento contribuirá al análisis económico de la Comisión en el marco del **Semestre Europeo**. También servirá de base para el establecimiento de prioridades por parte de la Comisión a la hora de adoptar medidas de garantía de cumplimiento en el sector minorista.

**Es necesaria una asociación eficaz entre los agentes pertinentes de la UE y los Estados miembros a todos los niveles para mejorar el marco estratégico global del sector minorista.** La Comisión continuará con el diálogo entre las instituciones de la UE y las

autoridades nacionales, regionales y locales, así como con los representantes del sector minorista, sobre el futuro de este sector.