

IPN 13 /09. REALES DECRETOS OMNIBUS. CANALES DE COMERCIALIZACIÓN Y VENTAS A DISTANCIA

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 23 de septiembre ha aprobado el presente informe, relativo al *Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1882/1978, de 26 de julio, sobre canales de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros para la alimentación y el Real Decreto 225/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia, para su adaptación 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*. Dicho informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La solicitud de informe fue remitida por la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en fecha 14 de septiembre de 2009, confiriendo a la CNC un plazo de 15 días hábiles para la emisión del mismo.

I. ANTECEDENTES

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, pretende conseguir la consolidación de un mercado interior de servicios en la Unión Europea. La necesidad de trasponer esta norma comunitaria ha motivado que los legisladores nacionales promuevan medidas de eliminación y reducción de cargas administrativas y cambios de normas que limitan el desarrollo de los mencionados servicios, bien porque limitan la libertad de establecimiento o bien porque restringen la prestación de servicios. Estas iniciativas tienen por misión realizar las reformas necesarias dirigidas al funcionamiento efectivo del mercado interior de servicios.

En el ámbito estatal y desde un punto de vista legislativo, por un lado, se ha impulsado la promulgación de una ley horizontal, la futura Ley sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*), donde se establecen las líneas generales por las que se regirá la regulación de las actividades de servicios, con la finalidad de inspirar la mejora global del marco regulatorio del sector. Y por otro, se ha optado por complementar la transposición de dicha Ley con la futura promulgación de la llamada *Ley Ómnibus*, que efectúa las adaptaciones sectoriales necesarias para asegurar,

caso por caso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la norma europea.

Además de estas modificaciones legales, aún en fase parlamentaria, también es necesario adecuar determinadas normas de rango reglamentario del ámbito de distintos Ministerios a la mencionada Directiva de Servicios, proceso de adaptación que debe concluir el 28 de diciembre de 2009. El Proyecto de Real Decreto objeto del presente informe (PRD) responde a dicho objetivo.

II. CONTENIDO

El PRD en cuestión elimina el Registro Especial de Entidades y Centrales de Distribución de Productos Alimenticios Perecederos, hasta ahora a cargo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Este Registro fue creado por el Decreto-Ley 13/1975, de 17 de noviembre, de Ordenación Económica, y regulado por la Orden de 22 de mayo de 1980 de Alimentos, sobre el Registro Especial de Entidades y Centrales de Distribución a que se refiere el Real Decreto 1882/1978, de 26 de julio, sobre canales de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros para la alimentación.

Esta medida obedece al mandato de simplificación administrativa contenido en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, toda vez que la materia regulada, alimentos perecederos, está sujeta a la estricta ordenación comunitaria en materia de productos alimenticios y las competencias en la materia están asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, con los correspondientes desarrollos normativos. Asimismo se ha considerado que sobre la materia de inspección y control de los productos alimenticios tienen competencias plenas las Comunidades Autónomas, quienes en su caso han desarrollado el correspondiente registro.

Además, el nuevo texto simplifica y actualiza la regulación del Registro de Ventas a Distancia. Este registro, de carácter informativo y cuya llevanza corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, está dirigido a la protección del consumidor, tal y como declaró la sentencia 124/2003, de 19 de junio, del Tribunal Constitucional.

La materia objeto de este ámbito está regulada en normativa europea específica prevalente sobre la Directiva de Servicios. No obstante, se han utilizado los criterios de simplificación administrativa y omisión de trabas injustificadas preceptuadas por la Directiva de Servicios para sustituir la inscripción previa en dicho registro por una obligación de comunicación a posteriori y para la supresión de documentación innecesaria o que puede obtenerse de oficio por parte de la Administración. De esta manera se evita importunar al prestador con requisitos desproporcionados y en algunos casos de carácter discriminatorio.

A mayor abundamiento, se adapta el funcionamiento del Registro a las exigencias de la ventanilla única, para que incluso pueda consultarse por los destinatarios del servicio, sus prestadores y los potenciales emprendedores con mayor celeridad, proporcionando determinada información relativa a certificaciones de calidad y adhesión a sistemas de arbitraje de las empresas inscritas. Asimismo, se proclama la interoperabilidad del Registro, en los términos de la Disposición adicional primera de la ley.../2009, de..., sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Así, la puesta a disposición de datos de manera compartida entre todas las Administraciones Públicas podrá dar lugar a una base censal que comprenda la totalidad de los prestadores en todo el Estado, suprimiéndose el precepto que limitaba el ámbito de aplicación de los registros centrales únicamente a aquéllos prestadores que operaran en más de una Comunidad Autónoma.

III. OBSERVACIONES

La eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio de los servicios guarda una estrecha relación con la erradicación de las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento que pretenden conseguirse mediante la transposición de la Directiva. Así, un marco normativo en el que se potencien dichas libertades contribuye a que existan menos barreras a la entrada de operadores y menos limitaciones a la prestación de servicios y por tanto, contribuye a potenciar la competencia en los mercados. Es por ello que resulta conveniente aprovechar esta oportunidad para adoptar un enfoque ambicioso que permita eliminar, en profundidad, las restricciones a la competencia que resulten injustificadas por ser innecesarias o desproporcionadas.

Tal ejercicio de identificación de las restricciones a la competencia presentes en la regulación, así como la justificación de la necesidad y proporcionalidad de dichas restricciones y, en su caso, la utilización de alternativas regulatorias menos restrictivas de la competencia, es lo que propone la CNC a las Administraciones Públicas en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia*. Esta metodología puede resultar particularmente útil en el contexto de transposición de la Directiva de Servicios, dada la finalidad de dicha norma.

Si bien las observaciones realizadas en el presente informe versan fundamentalmente sobre las modificaciones a las normas originales planteadas en el Proyecto de Real Decreto en cuestión, adicionalmente pueden ponerse de manifiesto aspectos restrictivos de la competencia presentes en dichas normas originales, que resultan injustificadas en opinión de la CNC y que, en consecuencia, resultaría conveniente modificar o suprimir a propósito de la

revisión proyectada. Evidentemente ello no agota las posibles recomendaciones que pudieran derivarse de una revisión integral de la regulación del sector que pudiera acometer la CNC en el futuro.

III.1 Observaciones generales

Desde el punto de vista de competencia, el proyecto sometido a análisis elimina determinadas restricciones a la competencia previamente existentes, resultando en una regulación más procompetitiva.

En este sentido, la eliminación del Registro Especial de Entidades y Centrales de Distribución de Productos Alimenticios perecederos alivia la carga burocrática que debían soportar los obligados a registrarse, ya que suponía acreditar el cumplimiento de una serie de obligaciones ya acreditadas ante otras autoridades públicas competentes o aportar determinada información irrelevante para el cumplimiento adecuado de su actividad y el respeto a la protección de los consumidores y la salud pública.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el Art 3 de la Orden de 22 de mayo de 1980 que regula el Registro, se obligaba a determinados agentes a facilitar una *“relación suscrita por el solicitante de los productos alimenticios perecederos comercializados o a comercializar, así como de las cantidades mínimas de ellos que se distribuyen anualmente o se prevé distribuir, desglosadas por destinos según los diferentes núcleos poblacionales, con indicación de si están tipificados en origen o lo van a ser en destino.”* Este tipo de obligaciones daba lugar a una carga para los administrados de presentar un gran volumen de documentación, que si bien pudo estar justificada en el momento de creación del registro, resulta innecesaria en el momento actual, y que con la eliminación del registro queda suprimida.

Asimismo, el artículo primero del presente PRD, en su apartado uno modifica el Real Decreto 1882/1978 ampliando las posibilidades de comercialización por parte de las centrales de distribución de manera que estas: *“podrán simultanear la comercialización de más de un grupo de productos sean o no perecederos”*.

Además se mejora el procedimiento de adjudicación de puestos en los mercados mayoristas al contemplar la nueva redacción del artículo 15 del citado RD 1882/1978, además de los principios de: *“equilibrio en el abastecimiento, la protección del consumidor y la protección de la salud pública”*; también los de: *“publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.”*

En cuanto a la *Modificación del Real Decreto 2251/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia y la*

inscripción en el registro de empresas de ventas a distancia, la principal mejora consiste en eliminar la obligación de registro con carácter previo al inicio de la actividad, sustituyéndolo por un control ex post. Así, se establece un plazo de tres meses tras comenzar la actividad para comunicar tal extremo al Registro. Además tal inscripción deja de tener carácter habilitante para prestar el servicio, de manera que el reconocimiento del derecho para la prestación del mismo ya no recae en el Registro de Empresas de Ventas a Distancia.

III.2 Observaciones al articulado

Sin perjuicio de lo anterior, procede realizar las siguientes observaciones al articulado propuesto.

Artículo segundo

En relación con la modificación del *Real Decreto 225/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el registro de empresas de ventas a distancia*, se establece en el apartado Tres, artículo 2.1, que:

“Tienen la obligación de comunicar sus datos en el plazo de 3 meses desde el inicio de su actividad al registro de empresas de ventas a distancia los siguientes sujetos:

1. En régimen de libre establecimiento, todos los prestadores que deseen establecerse en España, ya sean:

- a) De nacionalidad española,*
- b) De nacionalidad de un Estado miembro, o*
- c) De nacionalidad de un tercer Estado, no perteneciente a la Unión Europea. “*

Por su parte el apartado cinco, artículo 4.1, determina que:

“1. En cualquier caso, para la inscripción registral las empresas aportarán al registro de la Comunidad Autónoma donde tengan su sede si en la misma estuviese constituido o, en su defecto, al registro de empresas de ventas a distancia, únicamente una comunicación de datos donde se manifieste el cumplimiento de los extremos que se contienen en el anexo de este real decreto.”

A tenor de la comparación de ambas redacciones, se encuentra que puede producirse una incongruencia entre lo dispuesto por ambos artículos. Así, en caso de que una empresa de ventas a distancia quisiera establecerse en España en una Comunidad Autónoma que tuviera Registro Autonómico, se deduce del Art. 4.1 que únicamente debería inscribirse en éste, mientras que

del Art. 2.1 se deduce que tiene la obligación de inscribirse en el registro de empresas de ventas a distancia estatal. Esto puede introducir confusión en los administrados a la hora de asumir sus obligaciones normativas. Por tanto, **se propone que se modifique la redacción del Art. 2.1 en su primer párrafo según el siguiente tenor:**

“Tienen la obligación de comunicar sus datos en el plazo de 3 meses desde el inicio de su actividad al Registro de la Comunidad Autónoma donde tenga previsto establecerse, o en defecto de éste, al Registro de empresas de ventas a distancia, los siguientes sujetos:”

Por otra parte, siguiendo con el apartado 5 del artículo segundo del proyecto de RD, según éste la información que las empresas deben aportar al registro será la contenida en el anexo del propio RD. En dicho anexo se presenta un formulario de inscripción en el que se solicita determinada información que resulta innecesaria para el cumplimiento del objetivo del Registro.

Así, por ejemplo, a propósito de la inscripción en el registro estatal se solicita información sobre la autorización administrativa previa obtenida de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, como se ha señalado, la solicitud de inscripción dirigida al Registro estatal únicamente tiene sentido en caso de que la empresa se establezca en una Comunidad Autónoma que no cuente con registro autonómico. Por tanto, si en estos casos no se ha producido la inscripción en el Registro autonómico, lógicamente no podrá aportarse ninguna información sobre la misma. *Sensu contrario*, cuando tal autorización se haya obtenido con la inscripción en el registro de una Comunidad Autónoma, no habrá obligación de inscribirse nuevamente en el Registro estatal.

Adicionalmente, el Anexo del Real Decreto original de 2006 solicita información acerca del Colegio profesional en el que el solicitante está inscrito, así como su título y su número de colegiado. Se entiende que esta información sólo la podrán aportar las personas físicas, y que, en cualquier caso no resulta relevante, toda vez que, ni dicha actividad está sujeta a colegiación específica, ni por otra parte resulta este registro el cauce adecuado para proporcionar información acerca de la colegiación del profesional que oferta servicios a distancia.

Así, se considera que, cuando existe obligación de colegiación en relación con la profesión cuyos servicios se ofertan a distancia, -obligación que en todo caso debe someterse a un riguroso ejercicio de justificación de necesidad y

proporcionalidad como ha venido reiterando la CNC¹-, ya existen medios para controlar el cumplimiento de dicho requisito, sin que sea procedente demandar dicha información a la hora de la inscripción en este registro.

En definitiva, se considera que debería eliminarse de dicho formulario la petición de dicha información. De una manera más amplia, se debería someter la demanda de toda la información solicitada a un análisis del impacto que la solicitud de dichos extremos tiene para la competencia, y en caso de verificarse dicho impacto, a una rigurosa justificación de la necesidad y proporcionalidad de solicitar la información en cuestión.

¹ Véase el *Informe de la CNC sobre el sector de colegios profesionales y servicios profesionales*, de julio de 2008.