# La Ordenación del Comercio Minorista



Normativa europea, estatal y autonómica.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 19 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 EL MARCO COMPETENCIAL DEL COMERCIO INTERIOR
03 NORMATIVA EUROPEA
04 NORMATIVA ESTATAL
05 NORMATIVA AUTONÓMICA
06 CONCLUSIÓN

## 01 INTRODUCCIÓN

**Distribución comercial.** Conjunto de actividades que salvan la distancia entre la producción y el consumo y ponen los productos a disposición de los consumidores en la cantidad, el lugar y el momento adecuados.

El comercio genera en torno al **12,5 % del PIB** (INE, 2025), reúne a más de **3,2 millones de ocupados** y agrupa a casi una de cada cinco empresas. Su transformación responde a factores sociodemográficos y tecnológicos, sobre todo el comercio electrónico. Por su importancia, su ordenación se apoya en tres niveles normativos: europeo, estatal y autonómico.

## 02 EL MARCO COMPETENCIAL DEL COMERCIO INTERIOR

La Constitución no atribuye expresamente la competencia sobre comercio interior ni al Estado ni a las comunidades autónomas. Su **art. 51** obliga a garantizar la defensa de los consumidores y establece que la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas en sus Estatutos (art. 148). Todas la tienen, mientras que Ceuta y Melilla solo tienen competencias de ejecución. El Estado incide a través del **art. 149.1**: legislación mercantil y civil, bases y coordinación de la planificación económica y garantía de la unidad de mercado (**Ley 20/2013**).

La **STC 124/2003**, sobre los recursos de Navarra contra la Ley 7/1996, delimitó qué preceptos son básicos. El Estado fija el marco básico y las comunidades autónomas lo desarrollan, autorizan, inspeccionan y sancionan.

## 03 NORMATIVA EUROPEA

La normativa europea armoniza las legislaciones nacionales para completar el mercado interior. El debate actual gira en torno a las barreras que lo fragmentan, como las restricciones territoriales de suministro. En 2026 la Comisión abrió una consulta pública sobre ellas.

### 3.1 La Directiva de servicios

La **Directiva 2006/123/CE** (Bolkestein) es la norma europea que más ha influido en la ordenación del comercio. Desarrolla la libertad de establecimiento (art. 49 del TFUE) y la libre prestación de servicios (art. 56). Sus medidas principales son:

- Simplificación administrativa, con ventanilla única y tramitación electrónica
- Autorización solo si no es discriminatoria, está justificada por una razón imperiosa de interés general y es proporcionada, es decir, si no basta una medida menos restrictiva como la declaración responsable
- Prohibición de los requisitos económicos, como la prueba de necesidad económica o de demanda, y de la intervención de competidores
- Libre prestación (art. 16): el Estado de destino solo puede imponer requisitos no discriminatorios, necesarios y proporcionados, por orden público, seguridad pública, salud pública o medio ambiente. No se recogió el principio del país de origen de la propuesta de 2004
- Cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)

El plazo de transposición terminó el **28 de diciembre de 2009**. En España se transpuso con la **Ley 17/2009** (ley paraguas) y la **Ley 25/2009** (ley ómnibus). En el comercio, su consecuencia principal fue la **Ley 1/2010**, que hizo de la libertad de apertura la regla general.

### 3.2 La protección de los consumidores

Es una competencia compartida de la UE (arts. 12 y 169 del TFUE).

- **Directiva 2005/29/CE**, prácticas comerciales desleales: prohíbe las engañosas y agresivas e incluye una lista negra. Transpuesta por la Ley 29/2009. Sobre ella se basó la sentencia del TJUE de 19 de octubre de 2017 (Europamur), contraria a la prohibición general de la venta con pérdida
- **Directiva 2006/114/CE**, publicidad engañosa y comparativa
- **Directiva 2011/83/UE**, derechos de los consumidores: armoniza la información precontractual y los contratos a distancia y fuera del establecimiento, con **14 días** de desistimiento. Transpuesta por la Ley 3/2014
- **Directiva (UE) 2019/771**, compraventa de bienes: garantía legal de **tres años**. Transpuesta por el Real Decreto-ley 7/2021
- **Directiva (UE) 2019/2161** (Ómnibus): el precio anterior en una reducción es el más bajo de los **30 días previos**. Refuerza la transparencia de plataformas y reseñas y endurece las sanciones. Transpuesta por el Real Decreto-ley 24/2021
- **Directiva (UE) 2024/825**, transición ecológica: prohíbe las alegaciones ambientales genéricas no demostradas. Se aplica desde el 27 de septiembre de 2026. La completa la Directiva (UE) 2024/1799, sobre el derecho a la reparación
- **Directiva (UE) 2019/882**, accesibilidad: transpuesta por la Ley 11/2023, obliga desde junio de 2025 a que el comercio electrónico sea accesible para las personas con discapacidad

### 3.3 La cadena alimentaria

La **Directiva (UE) 2019/633** protege a los proveedores de la cadena agrícola y alimentaria frente a compradores de mayor tamaño. Prohíbe, entre otras prácticas, los pagos tardíos de productos perecederos, las cancelaciones con poca antelación y las modificaciones unilaterales de los contratos. Se transpuso por la Ley 16/2021, que reformó la Ley 12/2013.

### 3.4 El comercio electrónico y las plataformas

- **Directiva 2000/31/CE**, comercio electrónico: transpuesta por la Ley 34/2002 (LSSI)
- **Reglamento (UE) 2018/302**: prohíbe el bloqueo geográfico injustificado, es decir, discriminar por nacionalidad o residencia en las ventas en línea
- **Reglamento (UE) 2022/2065** (DSA): los mercados en línea deben identificar a los vendedores y actuar frente a los productos ilegales
- **Reglamento (UE) 2023/988** (RGSP), aplicable desde diciembre de 2024, con obligaciones para los mercados en línea
- **Reglamento (UE) 2019/1020**: muchos productos vendidos a distancia deben tener un operador económico responsable en la UE. En España, el SOIVRE controla en frontera la seguridad de determinados productos industriales importados (Real Decreto 330/2008), también si llegan por comercio electrónico

### 3.5 Pagos y crédito al consumo

La **Directiva (UE) 2015/2366** (PSD2), transpuesta por el Real Decreto-ley 19/2018, impuso la autenticación reforzada y abrió el mercado a nuevos proveedores. En noviembre de 2025 hubo acuerdo político para sustituirla por PSD3 y un reglamento de servicios de pago. El **Reglamento (UE) 2015/751** limita las tasas de intercambio de las tarjetas.

La **Directiva (UE) 2023/2225**, de crédito al consumo, amplía la protección a los microcréditos y a algunas fórmulas de compra aplazada. Se aplicará desde el **20 de noviembre de 2026** y su transposición está en anteproyecto de ley.

## 04 NORMATIVA ESTATAL

### 4.1 La Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista

La **Ley 7/1996** (LOCM), junto con la **Ley Orgánica 2/1996**, establece el régimen general del comercio minorista, entendido como la actividad profesional con ánimo de lucro de ofrecer artículos a los destinatarios finales, con o sin establecimiento. Se ordena en cuatro títulos.

### 4.2 Título I. Principios generales

- **Libertad de apertura** (arts. 2 a 6): no hay autorización con carácter general. Solo cabe una autorización única y por tiempo indefinido si las instalaciones pueden dañar el medio ambiente, el entorno urbano o el patrimonio histórico-artístico y no basta una declaración responsable o comunicación previa
- **Oferta comercial** (arts. 9 a 12): el comerciante no puede limitar la cantidad de artículos por comprador. El Real Decreto-ley 6/2022 permite suspender esta prohibición ante circunstancias extraordinarias o de fuerza mayor
- **Libertad de precios** (art. 13): el Gobierno puede fijar precios o márgenes de productos de primera necesidad o estratégicos
- **Venta con pérdida** (art. 14): solo está prohibida cuando sea desleal, es decir, si induce a error sobre el nivel de precios, desacredita un producto o establecimiento ajeno, forma parte de una estrategia para eliminar a un competidor o contiene información falsa sobre el precio

### 4.3 Título II. Actividades de promoción de ventas

Regula las rebajas, las ventas en promoción, los saldos, las liquidaciones, las ventas con obsequio y la oferta de venta directa. Desde el **Real Decreto-ley 20/2012**, el comerciante decide libremente las fechas y la duración de las rebajas y puede combinar actividades de promoción. No pueden ofrecerse como rebajados artículos deteriorados o adquiridos expresamente para la rebaja. Desde el **Real Decreto-ley 24/2021**, el precio anterior es el más bajo de los 30 días previos. Los outlets no están tipificados y se asimilan, según la comunidad, a saldos, venta directa del fabricante o actividad promocional.

### 4.4 Título III. Ventas especiales

Regula la venta a distancia, ambulante, automática, en pública subasta y la franquicia. La venta a distancia se remite al **Real Decreto Legislativo 1/2007** (TRLGDCU). La franquicia se regula en el **art. 62** y el **Real Decreto 201/2010**, que exige entregar información precontractual al futuro franquiciado con al menos **20 días** de antelación. El Real Decreto-ley 20/2018 suprimió el Registro de Franquiciadores y el Registro de Empresas de Ventas a Distancia.

### 4.5 Título IV. Infracciones y sanciones

La potestad sancionadora corresponde a las comunidades autónomas. Las infracciones son **leves, graves y muy graves**.

### 4.6 Principales reformas

- **Ley 1/2010**: adaptó la LOCM a la Directiva de servicios. Las comunidades solo pueden exigir autorización por razones imperiosas de interés general y nunca con criterios económicos o de necesidad de mercado. Suprimió la categoría legal de gran establecimiento comercial, cuya exposición de motivos mencionaba los 2.500 $m^2$ solo como referencia orientativa. Sustituyó por una comunicación la autorización de la venta automática y la inscripción en los registros
- **Ley 12/2012**: eliminó la licencia municipal previa para los pequeños establecimientos, sustituida por declaración responsable o comunicación previa. El umbral de 300 $m^2$ se elevó a 500 $m^2$ con la Ley 14/2013 y a **750 $m^2$** con la Ley 20/2013
- **Real Decreto-ley 20/2018**: prohibió la venta con pérdida solo si es desleal y suprimió los dos registros
- **Ley 18/2014**: reformó el art. 6 para adaptar las autorizaciones a la unidad de mercado y reducir plazos
- **Real Decreto-ley 24/2021** (Ómnibus) y **Real Decreto-ley 6/2022** (límite excepcional de unidades por comprador)

### 4.7 La Ley 1/2004, de Horarios Comerciales

La **Ley 1/2004, de 21 de diciembre**, es la norma básica estatal y establece un régimen de libertad limitada:

- Libertad de horarios como principio general (art. 1)
- Horario global en días laborables que las comunidades no pueden restringir por debajo de **90 horas semanales** (art. 3)
- Domingos y festivos (art. 4): la ley fija **16**, que las comunidades pueden reducir hasta un mínimo de **10** o

ampliar. Si no los fijan, cada comerciante decide
- Libertad plena (art. 5) para pastelería, pan, platos preparados, prensa, combustibles, flores y plantas, tiendas de conveniencia (hasta 500 m², abiertas al menos 18 horas al día), estaciones, medios de transporte y puntos fronterizos, establecimientos de menos de **300 m²** de superficie útil que no pertenezcan a grandes empresas o grupos de distribución y zonas de gran afluencia turística (ZGAT)

Reformas:

- **Real Decreto-ley 20/2012**: elevó el horario mínimo de 72 a 90 horas, los domingos y festivos de 12 a 16 (mínimo autonómico de 8 a 10) y obligó a declarar ZGAT en las grandes ciudades turísticas
- **Real Decreto-ley 8/2014** (Ley 18/2014): los municipios de más de 100.000 habitantes con más de 600.000 pernoctaciones o más de 400.000 pasajeros de cruceros en el año anterior deben tener al menos una ZGAT. Si la comunidad no resuelve en seis meses, se declara ZGAT todo el municipio

Los principios de la ley son básicos y prevalecen sobre la normativa autonómica contraria.

### 4.8 La Ley 3/2004, de lucha contra la morosidad

La **Ley 3/2004, de 29 de diciembre**, protege a las pymes de los aplazamientos excesivos de pago. Fija un plazo máximo entre empresas de **60 días**, que no puede ampliarse por pacto, y de **30 días** para alimentación fresca y perecedera. Establece el devengo automático de intereses de demora, una indemnización por costes de cobro y la nulidad de las cláusulas abusivas. Transpuso la Directiva 2000/35/CE, sustituida por la Directiva 2011/7/UE, que transpuso la Ley 11/2013. La **Ley 18/2022** vincula el cumplimiento de los plazos de pago al acceso a subvenciones públicas y extiende la factura electrónica.

### 4.9 Otras normas estatales relevantes

- **Real Decreto Legislativo 1/2007** (TRLGDCU), reformado por las Leyes 3/2014 y 4/2022 y los Reales Decretos-leyes 7/2021 y 24/2021
- **Ley 3/1991**, de Competencia Desleal, y **Ley 15/2007**, de Defensa de la Competencia
- **Ley 12/2013**, de la cadena alimentaria
- Ley 12/2012, de liberalización del comercio, y Ley 20/2013, de unidad de mercado
- **Ley 10/2025**, de atención a la clientela de las grandes empresas
- Ley 7/2022, de residuos, y Ley 1/2025, de prevención del desperdicio alimentario

## 05 NORMATIVA AUTONÓMICA

Todas las comunidades han aprobado su ley de comercio interior, además de normas sobre cámaras, ferias y ayudas al pequeño comercio. Son ejemplos Andalucía (Decreto Legislativo 1/2012), Galicia (Ley 13/2010), la Comunitat Valenciana (Ley 3/2018) y Cataluña (Ley 18/2017).

### 5.1 Grandes establecimientos comerciales

Desaparecida la categoría estatal, cada comunidad define sus umbrales. La mayoría considera grandes los de más de **2.500 m²** de superficie de venta, con umbrales más bajos en territorios insulares o municipios pequeños. Conviven tres modelos de autorización:

- Supresión de la licencia autonómica, como en Madrid, donde basta la licencia o declaración municipal
- Autorización autonómica, justificada en razones territoriales, urbanísticas y ambientales
- Sustitución de la licencia por instrumentos de ordenación del territorio o por un informe autonómico vinculante

Las autorizaciones deben respetar la Directiva de servicios y la LOCM: sin criterios económicos, proporcionadas y sin intervención de competidores. La CNMC, con la legitimación que le da la Ley de unidad de mercado, ha recurrido normas autonómicas restrictivas.

### 5.2 Planificación comercial e impuestos

Algunas comunidades aplican planes territoriales sectoriales de equipamiento comercial, que orientan la localización de los grandes establecimientos con preferencia por la trama urbana consolidada. Cataluña, Asturias y Aragón, entre otras, gravan los grandes establecimientos por sus efectos ambientales y territoriales. La sentencia del TJUE de 26 de abril de 2018 (ANGED) consideró que, con carácter general, no son ayudas de Estado.

### 5.3 Horarios comerciales

Las comunidades aprueban cada año su calendario de domingos y festivos, que el ministerio publica con carácter informativo. La mayoría se sitúa entre **10 y 16 días**. Madrid aplica libertad total desde su **Ley 2/2012** y no aprueba calendario. El País Vasco y Navarra fijan menos de los diez del mínimo estatal, lo que ha generado conflictos con la legislación básica. Las ZGAT amplían mucho la apertura en numerosos municipios turísticos.

### 5.4 Rebajas, promociones y régimen sancionador

Las comunidades desarrollan las promociones dentro del marco liberalizado por el Real Decreto-ley 20/2012, e inspeccionan y sancionan. La **Conferencia Sectorial de Comercio Interior** coordina al Estado y las comunidades, también en inspección.

### 5.5 Defensa de la competencia

La **Ley 1/2002** permitió crear autoridades autonómicas de competencia, que actúan sobre las conductas que afectan solo a su territorio. Varias comunidades cuentan con la suya y en las demás ejerce esas funciones la CNMC.

## 06 CONCLUSIÓN

La ordenación del comercio minorista resulta de tres niveles. La UE impulsa la liberalización de los servicios y una protección armonizada de los consumidores, hoy extendida al entorno digital y a la transición ecológica. El Estado fija el marco básico con la LOCM, la Ley de Horarios y la Ley de morosidad. Las comunidades lo desarrollan, autorizan los grandes establecimientos, aprueban los calendarios e inspeccionan y sancionan.

La tendencia es la liberalización: libertad de apertura salvo razones imperiosas de interés general, declaraciones responsables en lugar de licencias, libertad de rebajas y más horarios. Gana peso la regulación de la cadena alimentaria, la transparencia de precios, la sostenibilidad y las plataformas. El

reto es la convivencia del comercio de proximidad con los grandes formatos y el comercio electrónico, con competencia leal también frente a operadores de terceros países, en cuyo control en frontera participa el SOIVRE.