



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME RELATIVO A LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS DE ALIMENTACIÓN DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

EXPEDIENTE LEA/AVC nº 430-PROM-2020

Sumario:

I. ANTECEDENTES.....	1
II. ANÁLISIS JURÍDICO.....	2
III. CONCLUSIONES.....	14

Pleno

Alba Urresola Clavero, Presidenta
Rafael Iturriaga Nieva, Vocal
Enara Venturini Álvarez, Vocal
Ainara Herce San Martín, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 8 de abril de 2020 el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

Mediante una consulta recibida días pasados, la LEA/AVC ha tenido conocimiento de determinadas actuaciones policiales mediante las que se procedía al cierre forzoso de determinados establecimientos comerciales, motivándose dicho cierre en un presunto

"Incumplimiento de las medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, establecidas en el artículo 10 del R.D 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19."

En la medida en que se trataba de locales ***"de comercialización de artículos de confitería y golosinas"*** donde, al entender de la fuerza actuante, ***"no se suministran productos de primera necesidad"***.



II. ANÁLISIS JURÍDICO

De la lectura de esta motivación puede deducirse que la fuerza policial interpreta que se produce el **incumplimiento de las medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial** establecidas en el RD de Alarma, simplemente por el hecho de tratarse **“de un local de comercialización de artículos de confitería y golosinas”** donde, **“no se suministran productos de primera necesidad”**.

Las medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial establecidas en el Art.10 de RD de Alarma determinan (Aptdo. 1) la suspensión de la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, **a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad**, etc.

A fin de concretar más aún la lista de establecimientos que han de suspender su actividad, el Anexo del RD de Alarma detalla, con mayor especificidad, la **“Relación de equipamientos y actividades cuya apertura al público queda suspendida con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10”**.

Pues bien, el Anexo, en coincidencia con lo determinado en el propio Art. 10.1, no menciona ninguna clase de comercio de alimentación como incluida en el criterio genérico de suspensión de actividad.

Posteriormente, el Consejo de Ministros, reunido el domingo 19 de marzo, ha aprobado el **Real Decreto Ley 10/2020, de 29 de marzo de 2020, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras de los servicios no esenciales** que de manera indirecta, pues su objeto consiste en la regulación del permiso retribuido que los trabajadores de servicios y sectores no esenciales deberán disfrutar de forma obligatoria desde el lunes 30 y hasta el día 9 de abril, hace referencia a la distinción entre sectores económicos a efectos de su apertura durante el estado de alarma.

Esta norma, en su **Anexo**, ofrece una relación sectorial de personas trabajadoras a las que no resulta de aplicación el permiso retribuido recuperable, es decir, **“contrario**



sensu”, la lista de sectores considerados esenciales. Pues bien, en lo tocante al tema que nos ocupa tiene interés el **punto 1** que hace referencia a las personas trabajadoras en las actividades que deban continuar realizándose al amparo de los artículos **10.1, 10.4, 14.4, 16, 17 y 18, del Real Decreto de Alarma** y de la normativa aprobada por la Autoridad Competente y las Autoridades Competentes Delegadas.

También el **punto 2** referido a las personas trabajadoras en las actividades que **“participan en la cadena de abastecimiento del mercado y en el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas, productos higiénicos, medicamentos, productos sanitarios o cualquier producto necesario para la protección de la salud, permitiendo la distribución de los mismos desde el origen hasta el destino final” (comercio al por menor).**

Es decir que, mediante la vía de remisión al RD de Alarma, no se produce, en este sentido, ninguna novedad.

Por otra parte, todos los operadores jurídicos, y muy especialmente los poderes públicos, necesitan efectuar un proceso de interpretación de cualquier norma a la hora de su aplicación a la inmensa variabilidad de las situaciones reales, pero esa interpretación no puede quedar al simple albur del agente de la autoridad o del operador jurídico actuante en cada caso. La interpretación ha de obedecer a unos cánones hermenéuticos entre los cuales, sin duda alguna, podemos destacar los Principios de Legalidad y Jerarquía Normativa, señalados en el mencionado Art. 9.3 de la C.E.

Esta interdicción de la arbitrariedad limita estrictamente el margen de discrecionalidad aplicativa de las normas por parte de los poderes públicos: No pueden imponerse conductas ni restricciones que no estén expresamente recogidas en la norma, ni puede aplicarse la misma de manera desigual. Todo lo dicho remarca la necesidad de proceder a una minuciosa interpretación, máxime respecto de normas que, tal vez debido a las extraordinarias circunstancias que han presidido su gestación, ofrecen demasiados conceptos jurídicos indeterminados. La garantía para los ciudadanos no



consiste en otra cosa que en conocer qué actuaciones están permitidas y cuáles prohibidas dado que (Art. 25.1 C. E): ***“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”***.

Desde una perspectiva práctica, el Art. 3.1 del Código Civil determina que ***“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”***.

Pues, si atendemos, en efecto, en primer término, al sentido propio de las palabras de la norma objeto de interpretación (en este caso el Art. 10 del RD de Alarma) vemos que ordena:

“la suspensión de la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad...”

Es decir, que exceptúa expresamente de la suspensión a los establecimientos minoristas de alimentación (sin establecer contra-excepción alguna), bebidas... y ***“productos y bienes de primera necesidad”***.

El uso de esa conjunción copulativa ***“y”***, seguida de un concepto jurídico indeterminado, como es el de ***“productos y bienes de primera necesidad”***, sólo puede interpretarse cabalmente en el sentido de ***cláusula de cierre*** como ***“otros productos y bienes de primera necesidad”***

Dicho en otras palabras, que, de la redacción abierta ofrecida por el legislador, sólo cabe que las distintas autoridades “aguas abajo” del Gobierno (autor de la norma) puedan interpretar la posibilidad de excepción de la suspensión general en el sentido de ampliar, no de reducir (excepto el **Ministro de Sanidad** que, en virtud de lo



dispuesto en el **Art.10.6 del RD de Alarma** podrá **“modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública”**) la misma para determinados productos y bienes no expresamente relacionados en el escueto artículo 10.1 y que se considerasen razonablemente como “de primera necesidad”.

No olvidemos que, complementariamente al Art.10.1, opera el Anexo, con su relación expresa y cerrada de los negocios que sí han de ser objeto de suspensión.

Si se interpretase, como parece ser el caso, que determinados comercios de alimentación (**comercios que vendan de manera exclusiva, o preferente, junto a otros alimentos, productos de confitería y golosinas**) están incursos en la suspensión del Art.10.1 se estaría realizando una interpretación extensiva de la norma y restrictiva de los derechos de los ciudadanos, sin respetar el contenido semántico de la misma. Diciendo lo que la norma no dice y produciendo un efecto de desigualdad arbitraria.

Cosa distinta es, siguiendo con el RD de Alarma, (Art.10.2) que **“La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.**

En todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios”.

En este sentido, aceptada la necesidad de interpretar una norma que particularmente ofrece un amplio margen, dado su carácter abierto y urgente, según señala el propio articulado (Art.4.3 RD de Alarma) corresponde a: **“Los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones**



interpretativas que, en la esfera específica de su actuación...”. Resulta evidente, por tanto, que, de entre todas las interpretaciones posibles, la interpretación “auténtica”, es decir, la realizada por el propio autor de la norma, en este caso el Gobierno de España, ha de ser la que, en principio, prevalezca.

Interesa en este momento señalar que, dentro de la legislación española no existe, pese a su uso habitual en el lenguaje común, un concepto, ni un catálogo, de **“PRODUCTOS -O ALIMENTOS- DE PRIMERA NECESIDAD”**.

En honor a la verdad, es posible encontrar una referencia normativa, siquiera parcial e indirecta, al concepto de **“bien de primera necesidad”** en la **Norma Foral 7/1994, de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido**, que traslada al Territorio Histórico de Bizkaia con exactitud los términos de la correspondiente **Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido**.

Así, su Art.44.1 referido a las importaciones de bienes destinados a organismos caritativos o filantrópicos, exime del impuesto del IVA las importaciones de **“bienes de primera necesidad, adquiridos a título gratuito, para ser distribuidos gratuitamente a personas necesitadas”** considerándose que, a tales efectos fiscales se entenderá por **“por bienes de primera necesidad los que sean indispensables para la satisfacción de necesidades inmediatas de las personas, tales como alimentos, medicamentos y ropa de cama y de vestir”**.

Dicho en otras palabras: los alimentos, incluso en esta referencia indirecta, son considerados **“bienes de primera necesidad”**

En este mismo sentido, la regulación del IVA establece, en el coincidente artículo 91.1, tanto de la Norma Foral vizcaína como de la Ley española, que se habrá de aplicar un tipo reducido (10%, frente al 21% general) entre otras operaciones a las ventas de **“sustancias o productos, cualquiera que sea su origen que, por sus características, aplicaciones, componentes, preparación y estado de conservación, sean susceptibles de ser habitual e idóneamente utilizados para la nutrición humana o animal, de acuerdo con lo establecido en el Código**



Alimentario y las disposiciones dictadas para su desarrollo, excepto las bebidas alcohólicas”

Asimismo, se aplicará el tipo del 4 % a las ventas, entre otros productos y servicios, de los siguientes alimentos:

- ***pan común, así como masas y harinas panificables.***
- ***leche y quesos.***
- ***huevos.***
- ***frutas, verduras, hortalizas, legumbres, tubérculos y cereales.***

Ha de insistirse en la idea de que el legislador fiscal, al determinar estos tipos reducidos del impuesto, no lo hace declarando que se trate de la relación, ni mucho menos exhaustiva, de “**alimentos de primera necesidad**”, al margen de que todos los relacionados, evidentemente, lo sean.

Y, si los alimentos son, en términos generales (y legales) “**bienes de primera necesidad**” ... ¿Qué son los “**alimentos**” y cuál es el alcance legal del término?

En la clasificación realizada por el **Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español**, dentro del apartado **1.02.00. (Alimentos, productos y útiles alimentarios)** y concretamente en el epígrafe **1.02.01. (Alimentos)** se ofrece la siguiente definición:

Tendrán la consideración de alimentos todas las sustancias o productos de cualquier naturaleza, sólidos o líquidos, naturales o transformados que, por sus características, aplicaciones, componentes, preparación y estado de conservación, sean susceptibles de ser habitual o idóneamente utilizados a alguno de los fines siguientes:

- a) Para la normal nutrición humana o como fruitivos.**



b) Como productos dietéticos, en casos especiales de alimentación humana

Ha de hacerse constar que, en términos de nutrición, se denomina “fruitivo” a un producto o sustancia que, aún formando parte de la alimentación, no tiene función nutritiva desde un punto de vista fisiológico y se consume por placer.

- En general, un alimento se define como aquella sustancia ingerida por los seres vivos con fines nutricionales o psicológicos, pudiendo ambos fines darse de forma simultánea, o no, en el mismo alimento. Los fruitivos entrarían en la categoría de alimentos consumidos sólo con fines psicológicos, debido a su capacidad de producir efectos no nutritivos, generalmente relacionados con sensaciones gratificantes, tales como **alimentos edulcorantes**, como el azúcar refinado y los productos azucarados en general, **alimentos estimulantes o energizantes**, tales como el café, el té, etc. y otros **condimentos y especias como** el vinagre, sal, pimienta o azafrán.¹

Por su parte, el **Real Decreto 1507/2000** regula es el catálogo de “**Productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado a efectos del artículo 2.2 y 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores**”

Este término, “**uso o consumo común, ordinario y generalizado**”, siendo, a su vez, un concepto jurídico indeterminado, se corresponde cabalmente con lo que, en el lenguaje común, se interpreta como “**productos de primera necesidad**”, concepto inevitablemente ligado a las circunstancias económicas, históricas y sociales de cada momento, aspecto que reconoce y menciona la propia Exposición de Motivos del RD 1507/2000 que señala cómo “**dados los términos genéricos en que se pronuncia la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, se aclara, lo que estaba implícito en el texto precedente, que la enumeración de los bienes, productos y servicios de los anexos tiene carácter enunciativo y no exhaustivo**”.

¹ Mendoza, E. (2010). *Bromatología: Composición y propiedades de alimentos*. McGraw-Hill. ISBN 9786071503794



Pues bien, el citado Anexo I del RD 1507/2000 consta de dos apartados, dentro de los cuales el catálogo está numerado. En el Apartado “A”, titulado **“Productos alimenticios y alimentarios”** se recogen, entre otros, los siguientes:

.../...

8. Huevos y ovoproductos.
9. Leche y derivados.
10. Aceite y demás grasas comestibles.
11. Cereales.
14. Harinas y derivados.
16. Frutas y derivados.
17. Edulcorantes naturales y derivados.
18. Salsas y demás condimentos y especias.
19. Café y demás alimentos estimulantes y derivados.
20. Conservas animales y vegetales.
21. Platos preparados, productos dietéticos y de régimen.
22. Agua y hielo.
23. Helados.

Siendo así que los productos que denominamos “confitería y golosinas” son derivados, o preparaciones, de varios de los mencionados genéricamente en el catálogo comprendido en el Anexo I del RD 1507/2000, entendemos que la interpretación realizada por la Delegación del Gobierno, además de ser la auténtica, puede reputarse como más que razonable.

Por ello, un local que realizase la actividad clasificada en la partida 47.24 de la clasificación nacional de actividades económicas 2009 (CNAE-2009), referida al comercio al por menor de pan y productos de panadería, confitería y pastelería en establecimientos especializados, puede considerarse razonablemente como un establecimiento comercial minorista de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad a los efectos del art. 10.1 del RD 463/2020.

La CNAE-2009 es la Clasificación Nacional de Actividades Económicas resultante del proceso de revisión acordada por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, elaborada según las condiciones recogidas en el Reglamento de aprobación de la NACE (Rev.2) y sustituye a la CNAE-93 (Rev.1). Su finalidad es, por lo tanto,



estadística y su obligatoriedad viene determinada por el **REAL DECRETO 475/2007, de 13 de abril, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009.**

Pues bien, si acudimos a la clasificación CNAE, encontramos varios epígrafes (clases de actividad) relativos a este tipo de actividad comercial:

- **CNAE G4711: Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con predominio en productos alimenticios, bebidas y tabaco**
- **CNAE G4724: Comercio al por menor de pan y productos de panadería, confitería y pastelería en establecimientos especializados**
- **CNAE G4729: Otro comercio al por menor de productos alimenticios en establecimientos especializados**

Además de la clasificación CNAE, a efectos de la aplicación del **Impuesto de Actividades Económicas** disponemos de otra, recogida en el **Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas**, cuyo **Anexo** señala:

Agrupación 64. Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabacos, realizado en establecimientos permanentes.

Grupo 644. Comercio al por menor de pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos.

Por lo que, la consideración genérica de “Comercio de confitería y golosinas” se encuentra recogida dentro de la Agrupación de “comercio al por menor de productos alimenticios”, es decir, de la excepción señalada en el Art. 10.1 del RD de Alarma.

Y, dentro del mencionado Grupo 644, encontramos, entre otros:

Epígrafe 644.1 Comercio al por menor de pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos.

Que faculta para el comercio al por menor de todo tipo de pan y panes especiales; de productos de pastelería, confitería, bollería y repostería; de obleas y barquillos,



caramelos, dulces, turrone, hojaldres, pastas, conservas en dulce, galletas, cacao y chocolate y sus derivados y sucedáneos; de leche, productos lácteos y miel; helados, fiambres, conservas de todas clases; salsas de carnes o pescados, frutas en almíbar, en mermelada o en pasta; infusiones, café y solubles; bebidas embotelladas y con marca; quesos, embutidos y emparedados.

Epígrafe 644.2 Despachos de pan, panes especiales y bollería.

Este epígrafe faculta para el comercio al por menor de pan, panes especiales y bollería, incluyendo la bollería industrial, así como para la venta al por menor de leche y demás productos lácteos.

Epígrafe 644.3 Comercio al por menor de productos de pastelería, bollería y confitería.

Este epígrafe faculta para el comercio al por menor de pan y panes especiales; de productos de pastelería, confitería, bollería y repostería; de obleas y barquillos, caramelos, dulces, turrone, hojaldres, pastas, conservas en dulce, galletas, cacao y chocolate y sus derivados y sucedáneos; de leche, productos lácteos y miel; helados y conservas de todas clases; frutas en almíbar, en mermelada o en pasta; infusiones, café y solubles; bebidas embotelladas y con marca.

Así como el **Epígrafe 644.4 Comercio al por menor de helados**; el **Epígrafe 644.5 Comercio al por menor de bombones y caramelos**; el **Epígrafe 644.6 Comercio al por menor de masas fritas, con o sin coberturas o rellenos, patatas fritas, productos de aperitivo, frutos secos, golosinas, preparados de chocolate y bebidas refrescantes**.

Debe tenerse en cuenta, complementariamente, el **EPÍGRAFE 647.1: Comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas, en régimen de autoservicio o mixto en establecimientos cuya sala de ventas tenga una superficie inferior a 120 metros cuadrados**.

En **Bizkaia**, en virtud del Concierto Económico, la regulación y gestión del IAE corresponde a los poderes del Territorio Histórico que, en efecto, ha aprobado el **Decreto Foral Normativo 1/1991 de 30 de abril, por el que se aprueban las Tarifas**



y la Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOB 30 mayo) que, en idéntico sentido a la regulación estatal, determina:

AGRUPACIÓN 64. COMERCIO AL POR MENOR DE PRODUCTOS, ALIMENTICIOS,

BEBIDAS Y TABACO REALIZADO EN ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES

GRUPO 644. COMERCIO AL POR MENOR DE PAN., PASTELERIA, CONFITERÍA Y

SIMILARES Y DE LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS.

- **Epígrafe 644.1. Comercio al por menor de pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos.**
- **Epígrafe 644.2. Despachos de pan, panes especiales y bollería.**
- **Epígrafe 644.3. Comercio al por menor de productos de pastelería, bollería y confitería.**
- **Epígrafe 644.4. Comercio al por menor de helados.**
- **Epígrafe 644.5. Comercio al por menor de bombones y, caramelos.**
- **Epígrafe 644.6. Comercio al por menor de masas fritas, con o sin coberturas o rellenos, patatas fritas, productos de aperitivo, frutos secos, golosinas, preparados de chocolate y bebidas refrescantes.**

GRUPO 647. COMERCIO AL POR MENOR DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y BEBIDAS

EN GENERAL.

- **Epígrafe 647.1. Comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas en establecimientos con vendedor.**
- **Epígrafe 647.2. Comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas en régimen de autoservicio o mixto en establecimientos cuya sala de ventas tenga una superficie inferior a 120 metros cuadrados.**

Todos ellos con idénticas facultades a las reconocidas en la norma estatal.

No puede sostenerse, por tanto, a la vista de la normativa reguladora de la clasificación comercial internacional, española y foral, que un establecimiento de venta



de productos de confitería y golosinas no es un establecimiento de alimentación y por lo tanto, que no se encuentra amparado por la excepción del Art.10.1 del RD de Alarma.

Por otro lado, recordamos que el Art. 5 del RD de Alarma, referido a la colaboración con las autoridades competentes delegadas, señala que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales quedarán bajo las órdenes directas del Ministro del Interior, a los efectos de este real decreto, en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, añadiendo (Art. 5.2) que *“los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo”*.

En este sentido, la Jefatura de la Ertzaintza ha elaborado un documento de **“CRITERIOS DE APLICACIÓN SOBRE LA ALARMA SANITARIA”**, dirigido, **tanto a la propia Ertzaintza, como a las policías locales de Euskadi**, en el que afronta la cuestión de dilucidar qué establecimientos pueden abrir y cuáles no, y expresamente, señala:

Como premisa, la actividad laboral está permitida en todos los sectores, suspendiéndose la apertura al público de locales y establecimientos minoristas, excepto los recogidos en el Punto 1.

1. ¿Qué locales comerciales pueden abrir?

Sólo los de alimentación, bebidas, farmacias, sanitarios, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, gasolineras, tabacos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos de animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y clínicas veterinarias,



empresas de alquiler de vehículos, entidades bancarias, notarias, asesorías y entidades aseguradoras.

III. CONCLUSIONES

Primera. - No puede considerarse legalmente que los productos genéricamente denominados como de **“confitería y golosinas”** no sean productos alimentarios.

Segunda.- En ausencia de una definición legal concreta de lo que debe entenderse como **“alimento, o producto alimentario de primera necesidad”** es forzoso acudir a lo regulado por el **Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español, así como por el RD 1507/2000 (Anexo I)** que relaciona los **productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado a efectos del artículo 2.2 y 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios**, dentro de los cuales se incluyen implícitamente los productos de confitería y golosinas, en tanto que productos elaborados, derivados de los reseñados en el Anexo I de la norma.

Tercera. – Los locales de venta de productos de confitería y golosinas son establecimientos minoristas de alimentación a todos los efectos, tanto estadísticos como fiscales, por lo que deben considerarse incluidos en la excepción señalada en el Art.10.1 del RD de Alarma y, en ausencia de otras razones, no debe impedirse su actividad.

Cuarta. - Cuestión distinta es que el motivo del cierre de un establecimiento de estas características tuviera que ver con lo que determina el propio Art.10.1 “in fine” cuando advierte de que ***“en cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando”***. Esta es una cuestión sobre la que la LEA/AVC no tiene nada que decir.

Quinta. - El Apartado 6 del Art.10 del RD de Alarma habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud



pública. Hasta el momento, no se ha producido ninguna restricción en el sentido de que los establecimientos de las características de que es objeto de esta consulta deban suspender su actividad comercial.

Sexta. - El Gobierno Vasco no ha dictado tampoco, hasta el momento, ninguna resolución que permita amparar una interpretación del Art.10.1 RD de Alarma en el sentido restrictivo objeto de este informe.

Séptima. - Si se interpretase que determinados comercios de alimentación que vendan de manera exclusiva, o preferente, junto a otros alimentos, productos de confitería y golosinas están incurso en la suspensión del Art.10.1 se estaría realizando una interpretación extensiva de la norma y restrictiva de los derechos de los ciudadanos, sin respetar el contenido semántico de la misma. Diciendo lo que la norma no dice y produciendo un efecto de arbitraria desigualdad.

Octava. – Tal interpretación restrictiva resulta contraria a la libertad de empresa consagrada en el Art.38 de la Constitución Española y representa un cierre particularizado del mercado, innecesario e ineficaz, por cuanto tal categoría de productos se venden con toda libertad en el resto de establecimientos de alimentación, carece de fundamento legal y produce una discriminación injustificada entre competidores.