

DICTAMEN SOLICITADO POR UPTA EN RELACIÓN A LA LIBERALIZACIÓN DE HORARIOS COMERCIALES.

ANTECEDENTES:

En los últimos años se ha abierto el debate en torno a la liberalización de los horarios comerciales, suscitado a partir de la aprobación del Real Decreto-Ley de 23 de Junio de 2000 de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, el cual establece libertad para que los comercios, de forma gradual, puedan abrir domingos o festivos y determinar libremente, dentro del límite máximo del horario global, el horario de apertura de los mismos.

La polémica que ha generado la citada norma no es otra que el conflicto de intereses existente entre las grandes superficies comerciales, que ven con buenos ojos la medida adoptada y los pequeños comercios que, por el contrario, ven amenazado su futuro.

Pero hay otros asuntos estrechamente relacionados con este tema y que forman parte de la crispación existente en algunas áreas del sector como el posible fin de la moratoria de apertura de grandes superficies comerciales en Aragón y el hecho de que se considera que la normativa relativa a la liberalización de los horarios comerciales constituye una invasión de las competencias autonómicas.

CONSULTA

La cuestión que se plantea es, por tanto, si la liberalización de horarios comerciales establecida en la Ley Orgánica 2/1996 y en el Real Decreto-Ley 6/2000 es conveniente o no, por los efectos que ello conlleva, ya que afecta a varios factores tanto económicos como sociales y por supuesto al empleo, y si realmente tiene efectos positivos para todo el sector o solamente se han valorado los intereses de una de las partes afectadas por tal medida.

NORMATIVA

Las normas básicas estatales vigentes en la actualidad en materia de horarios comerciales de atención al público son:

- **Ley Orgánica 2/1996** de 15 de Enero, complementaria a la Ley 7/1996 de 15 de Enero de Ordenación del Comercio Minorista.
- **Real Decreto-Ley 6/2000** de 23 de Junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

A nivel autonómico:

- **Orden de 19 de Noviembre de 2003**, del Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo, por la que se determina el número de días de apertura autorizados en domingos y festivos en los establecimientos comerciales para el año 2004, en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Existe normativa autonómica importante relacionada con esta materia:

- **Ley 9/1989** de 5 de Octubre de ordenación de la actividad comercial de Aragón, (modificada por la Ley 13/1999 de 22 de Diciembre).
- **Decreto 112/2001** de 22 de Mayo que aprueba el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1996 proclama el principio de libertad absoluta de los comerciantes para determinar los días y el horario para desarrollar su actividad comercial.

Por otro lado el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 fija una moratoria para la aplicación del régimen de plena libertad comercial establecido en la citada ley, que se aplaza hasta que el Gobierno Central y el Gobierno de las CC.AA. lo decidan conjuntamente y nunca antes del 1 de Enero de 2005.

Este régimen transitorio mantiene la competencia autonómica para regular los horarios comerciales, establece el horario global semanal en días laborables como mínimo en 90 horas y el número mínimo de domingos y festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos hasta el 2004.

El presente Decreto-Ley establece además el carácter supletorio de la normativa estatal en defecto de disposiciones autonómicas relativas a esta materia. En la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido recientemente regulada por la Orden de 19 de Noviembre de 2003 que determina el número de días de apertura autorizados en domingos y festivos en los establecimientos comerciales para el próximo año en la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta orden fija un máximo de 12 días de apertura en domingos y festivos (el mínimo establecido por el Real Decreto-Ley 6/2000) y establece el calendario de los mismos.

DICTAMEN

* Comenzamos analizando cronológicamente la legislación anteriormente mencionada referida a los horarios comerciales, de modo que se pueda observar la evolución del sector en esta materia. Ello nos lleva al **artículo 6 de la Ley 9/1989**, de 5 de Octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón que regula los horarios comerciales:

“1. El horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público, así como los días y número de horas de actividad semanal de los mismos, será de libre fijación por las empresas.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo podrá, a petición de asociación o asociaciones de comerciantes legalmente reconocidas, establecer con carácter excepcional y por un periodo de tiempo determinado el horario a que deberán someterse determinados sectores de la actividad comercial.

La resolución adoptada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo deberá

razonar los motivos excepcionales que justifican la adopción de dicha decisión. En todo caso serán oídas previamente las asociaciones de consumidores y usuarios implantadas en el territorio de la Comunidad, así como las organizaciones sindicales más representativas del sector.

3. Lo dispuesto en los números anteriores en ningún caso podrá perjudicar los derechos reconocidos al trabajador por la legislación laboral.

4. Los establecimientos comerciales tendrán que exponer en lugar visibles los días y horas de apertura para la adecuada información al público.”

Como se puede observar, en esta legislación no se planteaba la cuestión de que los establecimientos ampliasen su horario de atención al público a domingos y festivos. Incluso hace referencia a que, sólo en ocasiones excepcionales, la autoridad autonómica competente en la materia, determine el horario al que deban someterse determinados sectores de la actividad y que dicha determinación deberá estar motivada y sometida a consulta de organizaciones de consumidores y usuarios.

Incluso defiende que en ningún caso deberán verse vulnerados los derechos del trabajador.

Las normas posteriores establecen una regulación de la materia radicalmente distinta, tendentes a la liberalización de horarios comerciales.

* Así el **artículo 2** de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de Enero, Complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista (Ley 7/1996, de 15 de Enero) establece ya la libertad de horarios

“Cada comerciante determinará, con plena libertad y sin limitación legal alguna en todo el territorio del Estado, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos o no y el número de horas diarias o semanales, en los que desarrollará su actividad.”

* Este artículo no deja duda de la intención de implantar una libertad absoluta y de una desregularización total de la materia, pero se ve matizado por el **artículo 3** de la misma ley que establece:

“Lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del 1 de Enero del año 2001. Hasta que proceda, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, la aplicación del artículo anterior, regirán las siguientes reglas:

1ª. En el ejercicio de sus competencias corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales que, sobre ordenación de la economía, se contienen en el presente artículo.

2ª. El horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana será, como mínimo, de setenta y dos horas. Los domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público serán, como mínimo, ocho días al año.

El horario de apertura, dentro de los días laborables de la semana, será libremente acordado por cada comerciante, respetando en todo caso el límite máximo del horario global que, en su caso, se establezca. También será libremente determinado el horario

correspondiente a cada domingo o día festivo de actividad autorizada, sin que pueda ser limitado a menos de doce horas.

La determinación de los domingos o días festivos en que, con un mínimo de ocho días al año, los comercios podrán permanecer abiertos al público corresponderá a cada Comunidad Autónoma, para su respectivo ámbito territorial.

3ª. Los establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustible y carburantes, floristería y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, y en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una extensión útil no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público, al menos, dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios. La determinación de las zonas turísticas a las que se refiere el apartado anterior, así como los periodos a que se contrae la aplicación de apertura en las mismas corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.

Las oficinas de farmacia se regirán por su normativa específica.

Las Comunidades Autónomas podrán regular los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza.

4ª. Las Comunidades Autónomas establecerán el sistema sancionador aplicable a las infracciones a la normativa que dicten en relación con calendarios y horarios comerciales.

No obstante lo dispuesto anteriormente, en defecto de las disposiciones autonómicas sobre las materias reguladas en este artículo, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley.”

Este artículo en primer lugar establece una cláusula por la que se aplaza la aplicación del artículo 2 hasta el 1 de Enero del año 2001 (si bien posteriormente se ha vuelto a aplazar como comentaremos más tarde) y previo acuerdo del Gobierno Central con el Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado este artículo recuerda que las Comunidades Autónomas serán las competentes en el desarrollo de esta materia como así se establece en el artículo 35.1.19ª del Estatuto de Autonomía de Aragón que reconoce a nuestra Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre comercio interior y defensa del consumidor y usuario, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

Se establece explícitamente que la Comunidad Autónoma deberá desarrollar la regulación de los horarios de apertura y cierre de los comercios, determinar los domingos y festivos que los comercios podrán permanecer abiertos al público, la determinación de las zonas turísticas, así como los establecimientos de venta de productos culturales. Del mismo modo será la encargada de regular el sistema sancionador aplicable a las infracciones en esta materia.

En esta línea, el artículo establece el carácter supletorio del artículo 2 de esta ley a falta de normativa autonómica sobre la materia.

Además establece una apertura progresiva pues empieza por establecer la posibilidad de apertura en domingos y festivos en 8 días al año y fija un horario global semanal de apertura de 72 horas como mínimo (ambos datos han sido posteriormente ampliados).

Si bien el presente artículo expone una lista cerrada y concreta de establecimientos que

tienen plena libertad de apertura, deja en el aire algunos conceptos que no delimita (zonas turísticas, establecimientos de productos culturales, etc.), trasladando esta responsabilidad a las comunidades autónomas, que en el caso de nuestra comunidad no se realizó.

Por último, aunque establece unos límites mínimos en cuanto a horas de apertura semanal y domingos y festivos, por el contrario no establece un límite máximo de horario global semanal (mínimo 72), ni de domingos y festivos al año (mínimo 8), ni de horarios de apertura tanto en días laborables como en domingos y festivos (mínimo 12 horas), que desde nuestro punto de vista sería conveniente.

* El **artículo 43** del Real Decreto-Ley 6/2000 vuelve a regular la materia en la misma línea que la ley anterior, tendiendo progresivamente hacia la plena libertad horaria. Sin embargo esta norma establece de nuevo una moratoria para la aplicación del artículo 2 de la Ley 2/1996.

“UNO. La libertad absoluta de horarios y de determinación de días de apertura de los comerciantes no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del uno de Enero del año 2005.

Hasta que proceda, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, la aplicación del mencionado régimen, regirán las siguientes reglas:

1. En el ejercicio de sus competencias, corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en el presente artículo.

2. El horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana será, como mínimo, de noventa horas.

Los domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público serán, como mínimo nueve en 2001, diez en 2002, once en 2003 y doce en 2004. El horario de apertura, dentro de los días laborables de la semana, será libremente acordado por cada comerciante, respetando siempre el límite máximo del horario global que, en su caso, se establezca. También será libremente determinado el horario correspondiente a cada domingo o día festivo de cada actividad autorizada, sin que pueda ser limitado a menos de doce horas.

La determinación de los domingos o días festivos en que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con los mínimos anuales antes señalados, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.

3. Los establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas, y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo o aéreo, y en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

También tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional los establecimientos de venta de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los que pertenecen a grupos de distribución u operen bajo el mismo nombre comercial de aquéllos.

Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una extensión útil no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público, al menos,

dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios. La determinación de las zonas turísticas a las que se refiere la norma anterior, así como los periodos a que se contrae la aplicación de libertad de apertura en las mismas, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.

Las oficinas de farmacia se regirán por su normativa específica.

Las Comunidades Autónomas podrán regular los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza.

4. Las Comunidades Autónomas establecerán el sistema sancionador aplicable a las infracciones y a la normativa que dicten en relación con calendarios y horarios comerciales.

No obstante lo dispuesto anteriormente, en defecto de disposiciones autonómicas sobre las materias reguladas en este artículo será de aplicación lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de Enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista.

DOS. En aquellas zonas que tuviesen actualmente otorgada la calificación de zonas turísticas se mantendrá como mínimo el régimen de apertura comercial existente a la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley.”

Como hemos anunciado anteriormente en este Real Decreto-Ley, actualmente en vigor en esta materia, se establece una ampliación del horario global semanal de apertura de 72 horas a 90, como mínimo y de igual modo se amplía progresivamente el número mínimo de domingos y festivos en los que los establecimientos podrán permanecer abiertos, llegando hasta 12 en el año 2004.

En este sentido la Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado este punto, determinando los días (domingos o festivos) de apertura.

Se mantienen las competencias autonómicas para desarrollar esta legislación, pero en la actualidad se sigue echando de menos una regulación autonómica que no deje dudas en esta materia (en concreto las zonas de gran afluencia turística, productos culturales o servicios de la misma naturaleza, las pertenecientes a grupos de distribución, etc.)

Este artículo introduce una novedad en cuanto a los establecimientos de superficie inferior a 300 metros cuadrados, los cuales tendrán plena libertad de apertura, excepto los que pertenezcan a un grupo de distribución.

En relación con este punto se plantea la duda de que realmente los titulares de estos establecimientos conozcan esta posibilidad y tampoco queda claro a qué grupos de distribución se refiere.

* La Orden de 19 de Noviembre de 2003 en su **artículo 1**, determina el número de días de apertura autorizados en domingos y festivos en los establecimientos comerciales para el año 2004 en Aragón.

“Durante el año 2004 se fija un máximo de doce días de apertura de los establecimientos comerciales en domingo y festivos, resultando el calendario como sigue:

4 de enero

22 de febrero

28 de marzo

4 de abril

2 de mayo

4 de julio

29 de agosto

*26 de septiembre
28 de noviembre
5 de diciembre
19 de diciembre
26 de diciembre.”*

Después de consultar sobre la materia a la Dirección General del Comercio de Aragón, sabemos con certeza que esta es la única regulación autonómica existente en Aragón en materia de horarios comerciales y por tanto la normativa que se aplica es el Real Decreto-Ley 6/2000.

Esto quiere decir que la Comunidad Autónoma de Aragón no ha delimitado los conceptos que hemos ido destacando, tanto en la legislación de 1996 como en la del 2000, para lo cual tiene competencia, y por tanto siguen siendo ambiguos.

Esta nueva regulación ha sido bien acogida por las grandes superficies comerciales, ya que ofrecen un gran número de servicios que les permiten atraer a clientes en días festivos y domingos (zonas de ocio, restaurantes, bares, incluso boleras y cines). De hecho a las grandes superficies les podría resultar indiferente el aumento o no de los horarios de apertura y cierre, sin embargo les interesa principalmente ampliar la apertura en domingos y festivos. Valoran positivamente la liberalización porque consideran que supondrá una creación de empleo en el sector, garantizará la competencia entre distribuidores y mejorará los precios.

Sin embargo los colectivos de pequeños comercios ven esta medida como una amenaza y desde su punto de vista la liberalización supondrá un aumento de precios, competencia desleal, afectará a la calidad del empleo y destruirá puestos de trabajo. Al contrario que las grandes superficies el pequeño y mediano comercio podría soportar el aumento de horas de apertura de 72 a 90 horas semanales, pero no la apertura en domingos y festivos.

Los defensores de esta medida defienden que favorece la **competencia** en el sector, sin embargo, en el momento en que puede provocar la destrucción del empleo en pequeños comercios y el cierre de los mismos, esa afirmación se convierte en una falacia. La libertad de apertura en domingos y festivos se transforma en una obligación para los pequeños comercios, que tienen que abrir si no quieren perder clientes y cuota de mercado frente a las grandes superficies e incluso en ocasiones se trata de una verdadera obligación impuesta a las tiendas ubicadas en centros comerciales. Pero, además, hay que añadir que la apertura en festivos transferirá cuota del pequeño comercio a grandes superficies provocando una situación de competencia desleal.

Según determinados sectores de opinión esta medida no supone una destrucción del comercio minorista, pero lo cierto es que, según datos del Ministerio de Economía y el Consejo Superior de Cámaras, la medida desde 1996 a 1999 supuso la destrucción de 54.865 empleos en el comercio minorista.

Ciertamente no puede descartarse que la liberalización de horarios pueda provocar problemas que afecten a comercios tradicionales ya que les supone mayores **costes** que a las grandes superficies, las cuales juegan con amplios márgenes y además pueden adaptarse con mayor rapidez, mientras que el pequeño comercio deberá trasladar esos costes al consumidor final vía **precios**.

Es evidente que los establecimientos soportan unos costes fijos que se generan cuando permanecen abiertos al público, se produzcan o no ventas. Un mayor número de horas de apertura supone un aumento de los costes operativos y costes de trabajo, siendo necesario un aumento en el volumen de ventas, el cual se consigue a través de un mayor consumo global o bien captando cuota de otros competidores y ahí es donde las grandes superficies ganan la partida.

En cuanto al **empleo**, es cierto que la ampliación de los horarios de apertura de los comercios tenga como consecuencia lógica generar más empleo, al menos a corto plazo, puesto que es necesario contratar personal para cubrir todas las horas de apertura. Sin embargo también hay que admitir la posibilidad de que, a medio o largo plazo, se produzca un efecto “rebote” disminuyendo el nivel de empleo. La razón también es lógica ya que para los pequeños comercios y autónomos el hecho de tener que contratar a personal para cubrir todas las horas de apertura necesarias, conlleva unos costes, que pueden no verse compensados por los niveles de venta conseguidos, que los beneficios no sean suficientes para amortizar los gastos, por lo que llegará un momento en el que se verán obligados a cerrar sus negocios provocando la consiguiente destrucción de empleo.

(NOTA: De hecho ya existen casos en los que los titulares de pequeños comercios ubicados en grandes centros comerciales, ante la obligación de abrir los domingos impuesta por la apertura del hipermercado dominante, se han visto en la necesidad de cerrar su negocio al no poder asumir los gastos generados por ello, incluida la contratación de personal que cubriera esas horas de apertura.)

En este sentido se nos puede plantear la duda de que esta disminución del nivel de empleo en el pequeño comercio no sea tanto una destrucción de empleo sino una migración de empleados de pequeños negocios hacia las grandes superficies. Si esto se produjera realmente, el hecho merece dos comentarios:

- Ante tal efecto, debemos aclarar que el crecimiento del empleo que se defiende en las grandes superficies tampoco sería real sino que se debería a esa migración. En resumen no podríamos hablar de destrucción de empleo pero tampoco que la medida generase empleo, sino que se produciría una migración de empleo de un sector hacia otro.
- Por otro lado esto fomentará la proliferación de grandes superficies, que crecerán en detrimento de las “tiendas de barrio” con todas las consecuencias negativas que ello supone y que expondremos más adelante.

Otro hecho indudable es que la necesidad de contratación provoca unos costes (sueldos, S.S. etc.) que, mientras se vean compensados por los beneficios que se obtengan, no supondrán ningún problema, pero he ahí la cuestión: si realmente en esos días se aumenta el consumo o simplemente es el mismo consumo repartido en más días y horas de apertura (es decir consumiremos por ejemplo los sábados lo mismo que hasta ahora y además consumiremos también los domingos o se trata del mismo consumo que se viene realizando los sábados pero repartido en dos días).

Hay que analizar si realmente la ampliación de horarios comerciales supone un incremento general en el nivel de ventas, suficiente para compensar los gastos.

En lo que la mayoría coincide es en la pérdida de calidad de vida de los trabajadores del

sector comercial, independientemente del aumento o disminución del empleo. Se habla de “esclavitud” tanto del autónomo del pequeño comercio como del trabajador de las grandes superficies. No debe olvidarse que las reestructuraciones del horario laboral pueden suponer algún tipo de conflicto de intereses entre los empleados y el empleador que puede llevar a un incremento de los costes laborales, además de un empeoramiento de las condiciones laborales (contratos a tiempo parcial, rotación, etc.).

En cuanto a los **efectos sociales**, los consumidores defienden el derecho a poder elegir y poder comprar cuando quieran y donde quieran, basándose en que se debe tener en cuenta la evolución en los hábitos sociales y de consumo, así como el cambio en las pautas de vida de las familias. La apertura en festivos parece que favorece las posibilidades de elección de los consumidores pero es solo un espejismo, los consumidores estamos muy mediatizados y nuestras posibilidades de elección se reducen a lo que nos meten por los ojos a través de la publicidad y del marketing, a lo que nos quieren vender. El consumidor no elige libremente porque, no conoce con profundidad la referencia de los productos ni los precios.

Otro de los puntos fuertes de la amplitud de horarios es que servirá para conciliar la demanda de los consumidores con la oferta de los distribuidores, ya que la coincidencia entre horarios comerciales y laborales supone un problema para muchas personas, sobretodo en hogares unifamiliares. Sin embargo datos estadísticos muestran que el 68% de los encuestados nunca aprovecharía ese día para ir a comprar.

Quizá debería tenerse en cuenta que por el hecho de abrir los comercios en días festivos y domingos no se vaya a consumir más y disponer de menos tiempo de ocio, sino que el tiempo que destinamos al consumo se distribuya de otra manera. Lo que esto tiene de positivo corrobora la teoría expuesta anteriormente de que no se producirá un mayor consumo sino una redistribución del tiempo dedicado a ello.

En otro orden de cosas pero guardando estrecha relación con el tema debemos realizar una obligada referencia a la problemática suscitada en torno a la instalación de grandes superficies comerciales.

* El **artículo 1** del Decreto 112/2001 por el que se aprueba el PLAN GENERAL PARA EL EQUIPAMIENTO COMERCIAL EN ARAGÓN (en lo sucesivo PGECA)

“Objeto del Plan y ámbito de aplicación.

1.1. El Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón tiene por objeto regular los requisitos de implantación de nuevos establecimientos comerciales, y establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial a las necesidades de consumo y compra de los residentes en los distintos municipios y comarcas de la C.A. de Aragón. Esta adecuación debe hacerse teniendo en cuenta, las características de la población, la estructura territorial de los asentamientos y las estructuras de la distribución comercial. También es objeto del presente Plan regular el programa y régimen de ayudas destinadas al fomento del desarrollo de la actividad comercial, la reforma de las estructuras comerciales y el urbanismo comercial.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, constituyen los principales objetivos

de este Plan:

- b) Introducir de forma progresiva y armónica los nuevos sistemas de venta comercial*
- c) Proteger la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa*
- g) Asegurar el aprovisionamiento de la población, con una estructura comercial que permita la mejora continua en calidad y precio, y que los pequeños, medianos y grandes comerciantes puedan competir de forma equilibrada.*
- k) La modernización e innovación de las formas tradicionales de comercio, reforzando su competitividad, haciendo compatible la introducción progresiva y armónica de nuevas tecnologías y sistemas de venta demandados por el consumo, con especial atención al comercio urbano como centro de convivencia social.*
- l) Mejorar la cooperación entre empresas, la formación e información continua, el diálogo entre todos los agentes implicados, aprovechar las sinergias entre el comercio y otras atracciones sociales, culturales o turísticas, así como fomentar la internacionalización del comercio.”*

En este artículo si bien se defiende como objetivos del Plan un buen nivel de competencia entre los distintos comercios, una distribución equilibrada de los mismos, una buena relación calidad-precio, todo ello en la realidad se ve desvirtuado ante las nuevas medidas que se están potenciando, que parecen llevar al polo opuesto.

Del mismo modo se dice que se deben estudiar las características de la población, las estructuras territoriales y de distribución comercial, sin embargo reina la duda de si realmente analizan todos esos factores a fondo, de qué modo y con qué baremos, a la hora de implantar nuevos centros comerciales.

Igualmente se habla de prestar especial atención al comercio urbano como centro de convivencia social, mientras planean crear un centro de ocio y comercio en las afueras de la ciudad.

Esta realidad se vive en Zaragoza, levantándose críticas ante la posibilidad de que se ponga fin a la moratoria que prevé el Artículo 27.2 del PGECA para la apertura de grandes superficies comerciales en la comarca de Zaragoza. Dicha moratoria se extiende durante la vigencia del PGECA la cual es de 4 años, transcurrido dicho plazo se procederá a su revisión, esto tendría lugar el 7 de Junio de 2005. Pues bien últimamente se considera la posibilidad de abrir uno de estos establecimientos en la ciudad de Zaragoza, el llamado “Puerto Venecia”, incumpléndose, por tanto, dicho plazo.

Toda esta exposición nos permite ver la relación existente entre la liberalización de los horarios comerciales y la instalación de grandes superficies comerciales en las ciudades. Podemos considerar positivo que en estos centros se unan consumo y ocio pues por todos es sabido que estos centros ofrecen una gran variedad de servicios (supermercados y tiendas junto a cines, restaurantes, bares, incluso boleras en algunos casos), pero la otra cara de la moneda es que ello pueda favorecer a que el ciudadano se convierta en un individuo consumista, que no sea capaz de disfrutar del ocio en sí mismo si no va unido a un acto de consumo en tiendas e hipermercados.

Actualmente si bien es cierto que no son muchas las tiendas que cierran, si que son muchas las que se reconvierten y se sitúan alrededor de estos centros, de modo que se puedan beneficiar de la afluencia de consumidores que éstos tienen, obligando a otros pequeños comercios a aumentar los precios de sus productos, para compensar esa pérdida de cuota.

Pero estos centros, además, provocan una desestructuración de las ciudades, los centros de las ciudades se vacían puesto que muchos comerciantes optan por abrir sus negocios en torno a los hipermercados o dentro de centros comerciales que por lo general se encuentran en las afueras de los núcleos urbanos. Esto provoca, sin apenas darnos cuenta, la marginalidad en los centros históricos de las ciudades.

El asunto no sólo ha provocado la polémica grandes superficies vs. comercio tradicional, sino que a nivel autonómico también ha suscitado divergencias entre las distintas Comunidades Autónomas, pues algunas de ellas han regulado la materia con normalidad, desarrollando la normativa estatal contenida en el Real Decreto-Ley. Sin embargo otras se oponen radicalmente, como Cataluña, que ha llegado en una ocasión a establecer la apertura de 8 domingos y festivos en 2004 ignorando el mínimo de 12 domingos o festivos previstos por la norma para el año 2004, si bien esta medida finalmente no se ha llevado a cabo. En el lado opuesto la C.A. de Madrid previó abrir un número de domingos y festivos superior al mínimo establecido por la norma estatal. Otras comunidades como Melilla y el País Vasco aplican el régimen establecido por la Ley Orgánica 2/1996 con carácter supletorio al carecer de regulación propia.

* Sin embargo, varias CC.AA. han coincidido en considerar que, respecto a este tema, existe una intromisión del Gobierno en las competencias autonómicas. Así por ejemplo, Aragón ha denunciado mediante el **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD** número **2081/2000** (BOE N° 264, de 3 de Noviembre) que el contenido del artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 vulnera sus competencias constitucional y estatutariamente establecidas, sin que el Tribunal haya considerado conveniente la suspensión de su aplicación

Del mismo modo han actuado la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha y Cataluña.

CONCLUSIONES

Como se puede observar a partir de todo lo expuesto anteriormente son varios los factores que amenazan la continuidad de los pequeños comercios, pues no sólo la amplitud de horarios comerciales y la apertura en domingos y festivos afectan a su futuro sino la proliferación de grandes superficies comerciales en las ciudades que rompen el equilibrio hasta ahora existente.

Dada la importancia y la repercusión del tema que tratamos, cualquier medida que se adopte requiere un profundo estudio de los hábitos de consumo de los españoles (horarios de mayor venta, porcentajes de venta de los pequeños comercios y de las grandes superficies, evolución en el consumo en los últimos años, tendencias, etc.), no sólo a nivel nacional, sino también y, sobre todo, a nivel autonómico, dado que se trata de una competencia autonómica.

Por otro lado deben tenerse en cuenta y analizar los efectos de todos y cada uno de los factores que se ven afectados por la aplicación de esta medida, como son:

- volumen de ventas globales
- costes
- empleo (en qué medida se genera empleo y en qué condiciones)
- establecimientos que se ven beneficiados

- establecimientos que se ven perjudicados y con qué consecuencias
- efectos en los precios de los productos.

Si bien la tendencia europea es restrictiva en cuanto a horarios comerciales se refiere, hay países que han optado por posiciones intermedias que parecen realmente acertadas. Así por ejemplo, como en Francia se puede establecer un horario de apertura y cierre flexible dentro de un número de horas semanales de apertura determinado y se considera conveniente distinguir entre los pequeños comercios y las grandes superficies. Puesto que la medida provoca consecuencias y tiene efectos radicalmente opuestos, la normativa debe contemplar esas distinciones.

Es interesante la idea de fijar un periodo transitorio en el que se realicen modelos de simulación que permitan observar y analizar la nueva situación del sector.

En cualquier caso la regulación de la materia debería pasar por considerar la posibilidad de frenar la apertura de grandes superficies comerciales decidiendo su construcción en función de variables como el número de habitantes, comercios similares existentes en una determinada población, entre otras. Además de las que establece el PGECA como son: las características de la población, la estructura territorial de los asentamientos y la estructura de la distribución comercial.

A modo de resumen y como conclusión, conviene dejar claras las ideas extraídas de este dictamen:

- Que la única legislación que se aplica actualmente en Aragón es el Real Decreto-Ley 6/2000 que proclama la libertad de horarios comerciales.
- Que dicho artículo establece una moratoria para la aplicación del artículo 2 de la Ley 2/1996 y de la plena libertad horaria hasta el 1 de Enero de 2005.
- Actualmente la única regulación autonómica sobre la materia es la Orden de 19 de Noviembre de 2003 que establece los domingos y festivos que podrán permanecer abiertos los establecimientos comerciales en el año 2004.
- Que tienen hoy en día plena libertad horaria los siguientes establecimientos comerciales: panaderías, pastelerías y repostería, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las tiendas de conveniencia, las instaladas en puntos fronterizos, estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y zonas de gran afluencia turística.
- También disponen plena libertad horaria cualquier establecimiento comercial que tenga una superficie útil de menos de 300 metros cuadrados.
- Que quedan excluidos de los anteriores los que pertenezcan a un grupo de distribución (cadena) o que operen bajo su nombre comercial.
- Que al no existir regulación autonómica, en todo lo que es competencia de la Comunidad Autónoma existe un vacío legal.
- A raíz de lo anterior consideramos conveniente una normativa sobre el tema.

Nos inclinamos por apostar por el siguiente planteamiento:

- El horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana será, como mínimo, de 72 horas.
- Los domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público serán como mínimo de 8 días al año.

- Se mantienen las excepciones a este horario planteadas por la actual legislación.
- Habrá que estudiar y delimitar en nuestra Comunidad Autónoma cuáles son las Zonas de Gran Afluencia Turística a efectos de excepción de los horarios comerciales. Insistimos en la necesidad de declarar al Casco Histórico de la Ciudad de Zaragoza: zona de Gran Afluencia Turística.
- Los horarios de las actividades recreativas y espectáculos públicos serán objeto de otro informe específico. Si bien avanzamos que la regulación básica se encuentra desfasada y hay que actualizarla.
- Nuestra Comunidad debería determinar qué establecimientos son los que ofrecen productos culturales o que presten servicios de esta naturaleza, pues están exceptuados en las limitaciones de horarios comerciales.
- En cuanto a los establecimientos con superficie inferior a 300m², absolutamente todos (independientemente de los productos que ofrezcan) tienen plena libertad para abrir, a excepción de los que pertenezcan a grupos de distribución. Por ello, es necesario informar a los comerciantes al respecto, pues creemos que hay comerciantes que desconocen esta posibilidad.

BAJÉN GONZALO ABOGADOS.

RUTH VILLASANTE SEGARRA. (Especialista en consumo)

ÁLVARO BAJÉN GARCÍA. (Sº General UPTA Aragón)