



# La política comercial en España

**IGNACIO CRUZ ROCHE**

Director general de Política Comercial  
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

## SITUACIÓN DEL SECTOR

El período de tres años transcurrido desde principios de 2004 hasta finales de 2006 se puede calificar como bueno para el sector comercial. El consumo ha continuado siendo el factor fundamental del crecimiento de la economía española, y este hecho es positivo para el comercio. Según los datos disponibles del Instituto Nacional de Estadística, las ventas del comercio minorista a precios constantes se incrementaron en un 2,8% de media en 2004 sobre el año anterior. En 2005 el incremento a precios constantes fue del 1,3%, desglosado en un 0,1% para alimentación y un 2,1% para el resto de los productos. En noviembre de 2006 las ventas del comercio minorista a precios constantes aumentaron un 3,5% sobre el mismo mes del año anterior, que se desglosan en un crecimiento del 3% para los productos alimenticios y un 3,8% para el resto de los productos. Las ventas de las grandes superficies crecieron un 3,6% en ese mismo período, distribuido en un 1% para la alimentación y un 5,2% para el resto. Una evolución tan favorable de la demanda se traduce en unas cifras satisfactorias de crecimiento, empleo y rentabilidad de las empresas que operan en el sector.

En términos de empleo este período también ha sido positivo. En el tercer trimestre de 2006 (último dato disponible) los ocupados en el comercio minorista eran 1.882.000 trabajadores, con una tasa de ocupación del 95,55%. Estas cifras mues-

CUADRO 1

Variación anual de los índices de comercio al por menor a precios constantes

|                              | ÍNDICE GENERAL |              |       | ÍNDICE DE GRANDES SUPERFICIES |              |       |
|------------------------------|----------------|--------------|-------|-------------------------------|--------------|-------|
|                              | General        | Alimentación | Resto | General                       | Alimentación | Resto |
| Media anual (2004)           | 2,8            | 0,4          | 4,5   | 4,4                           | 0,7          | 6,7   |
| Media anual (2004)           | 1,3            | 0,1          | 2,1   | 3,2                           | 0,3          | 4,7   |
| Noviembre a noviembre (2006) | 3,5            | 3,0          | 3,8   | 3,6                           | 1,0          | 5,2   |

Fuente. Instituto Nacional de Estadística.



tran un incremento del empleo de 142.300 trabajadores sobre el primer trimestre de 2004. El empleo se ha creado fundamentalmente en el comercio minorista, en asalariados y también, aunque en menor medida, entre los autónomos.

Este modelo de comercio se basa en una fuerte integración entre el comercio y la estructura de las ciudades. En las últimas décadas se ha producido un proceso de deterioro del comercio tradicional en muchos centros urbanos agudizado por el declive urbano, el envejecimiento de la población, la incorporación de colectivos de inmigrantes con diferentes culturas y la obsolescencia funcional de su espacio urbano. Frente a ello, tanto las actuaciones de los poderes públicos: Administración General del Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos, como los movimientos asociativos del comercio han propiciado un proceso de revitalización comercial que está contribuyendo a devolver a los centros de muchas ciudades el atractivo perdido.

**ALGUNAS IDEAS  
RESPECTO A LA POLÍTICA COMERCIAL**

La importancia del comercio en la economía y su impacto en la configuración de los sectores productivos, del territorio y de la vida cotidiana de los ciudadanos aconsejan someter los objetivos de toda política económica a algunas consideraciones previas:

- El comercio, especialmente en su fase minorista, es el **eslabón final de la cadena de valor** para la mayoría de los productos del sistema económico. A través de la relación de negociación entre fabricante o productor y distribuidor se establece la asignación del excedente generado en la cadena. Los conflictos en las relaciones verticales proveedor-distribuidor o entre agricultores y distribuidores son un buen ejemplo de ello. La distribución realiza una función previa de seleccionar el conjunto de

productos (marcas) entre las que posteriormente elige el consumidor. Actúa como un filtro previo de la posterior libertad de elección del comprador. De aquí la importancia de la marca del distribuidor y su incidencia en la innovación en productos.

La cadena de valor llega hasta el consumidor final. El reparto de tareas entre minorista y consumidor está sometido a cambios, asumiendo los consumidores algunas tareas en la cadena que antes eran realizadas por los intermediarios.

- El comercio es un equipamiento estratégico que contribuye a la **vertebración del territorio**.

Es el punto de encuentro entre producción y consumo y por ello su localización es un factor estratégico en la configuración de una ciudad que quiera armonizar calidad de vida con la eficacia de su sistema de distribución.

Genera impactos y externalidades positivas o negativas que pueden analizarse, preverse y potenciarse o corregirse, y en esa tarea las Administraciones públicas tienen una clara responsabilidad.

- La **eficacia y la eficiencia del sistema de distribución comercial** es un objetivo que debe ser compatible con la mejora de la calidad de vida y del servicio a los consumidores.

Un mayor nivel de servicios supone unos mayores costes en la distribución y, finalmente, mayores precios. La determinación del nivel óptimo de servicio, la combinación más idónea de servicio y coste, es una cuestión que depende de la valoración que cada consumidor o grupo de consumidores realiza del servicio recibido. La dimensión humana del comercio y su proximidad e imbricación ciudadana son valores tan deseables como la eficiencia económica.

- La **garantía de libre elección por parte de los consumidores** de los bienes y servicios en condiciones de precio, calidad y proximidad.

Los diferentes segmentos de consumidores muestran funciones de demanda en las que dan mayor o menor importancia a los diferentes atributos de la cesta de la compra. Pero, además, cada consumidor se enfrenta a situaciones diferentes de compra (por ejemplo, gran compra planificada, compra diaria, compra por impulso, etc.), que exigen distintos formatos comerciales para resolverlas de forma eficiente. Todo ello supone una diversidad de enseñanzas y formatos comerciales que puedan estar en competencia de forma efectiva.

#### **OBJETIVOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

En general, se acepta que la justificación de la intervención de los poderes públicos en la economía debe estar inspirada por el principio de garantía del buen funcionamiento de los mercados y que la intervención se justifica cuando existen fallos de mercado o cuando de su actuación se derivan externalidades o costes para el sistema que no están siendo computados por los mercados. Por ello, la política comercial se debe inspirar en la defensa de la competencia, tanto en las relaciones horizontales (empresas distribuidoras entre sí) como en las relaciones verticales (relación con las empresas proveedoras), evitando situaciones de dominio y de abuso de poder. Además, la protección de los consumidores es un elemento fundamental dentro de la actuación de los poderes públicos, evitando prácticas que incitan a decisiones perjudiciales a los intereses de los mismos y garantizando la seguridad de los productos adquiridos. Por último, la distribución comercial tiene determinados efectos en la configuración de las ciudades y en el medio ambiente, que no son valorados en términos de mercado y que exigen sean tenidos en cuenta en las decisiones económicas.

La política comercial debe también crear un marco o entorno favorable al mejor desarrollo de las actividades comer-

ciales, mediante el suministro de conocimiento sobre el sector que permita tomar mejores decisiones, el establecimiento de un marco regulador favorable para su desarrollo y las medidas de fomento de la actividad.

#### **LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

##### **Información**

La Dirección General de Política Comercial ha vuelto a publicar a partir de 2004 el *Informe Anual de la Distribución Comercial*, que se inició en 1995 y que se dejó de publicar en 1998. Con este trabajo se pretende proporcionar a los operadores y estudiosos del tema una información precisa sobre la evolución del sector.

Con la finalidad más concreta de estudiar los procesos de formación de precios en los canales de distribución, en colaboración con Mercasa y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se están publicando con carácter semanal en las webs de las tres instituciones las cotizaciones de una amplia muestra de productos de alimentación fresca. A partir de estos datos se elabora con carácter trimestral un Índice de Tendencia de Márgenes

Comerciales de productos frescos de alimentación, que se publica también en la página web del Ministerio. Por último, se realiza semestralmente un estudio de precios por formatos comerciales que permite analizar las diferentes políticas de precios de hipermercados, supermercados, comercio tradicional y mercados municipales.

Finalmente, existe un programa para la realización de estudios de diferentes canales de comercialización, sectores y formatos comerciales, que son difundidos mediante publicación en papel y en la web.

##### **Regulación**

El Gobierno, tras las elecciones de marzo de 2004, ha marcado una dinámica de intensas actuaciones en el sector comercial.

La Ley de Horarios Comerciales, primera ley aprobada en esta legislatura, ha permitido que las comunidades autónomas desarrollen el modelo comercial que consideren más adecuado a las características de su modelo comercial. Frente a la liberalización de aperturas en festivos que preveía la legislación anterior, la nueva Ley de Horarios permite a las comuni-





dades autónomas definir el número de festivos que consideran adecuado para sus estructuras comerciales, a la vez que garantiza la libertad de apertura para que el pequeño comercio pueda establecer sus estrategias competitivas y de supervivencia.

La Ley de Horarios Comerciales permite que las comunidades autónomas, que así lo consideren, puedan reducir hasta 8 los festivos de apertura autorizada para las grandes superficies. De hecho, para 2007 casi todas las comunidades, con independencia del signo político de sus gobiernos, están haciendo uso de la posibilidad de reducir a 8 el número de festivos autorizados. Madrid con 20 festivos y Canarias con 9 son las excepciones a esta tendencia.

El horario del comercio minorista, tanto para los trabajadores de grandes cadenas como para los de los pequeños comercios, se caracteriza por unas jornadas amplias, que muchas veces se prolonga más allá del horario de apertura de las tiendas, restando tiempo al ocio y a la vi-

da familiar. El comerciante procura ajustar sus horarios de forma que logre un mejor servicio al público, atendiéndolo en las horas de mayor afluencia, pero sin que ello suponga un menoscabo de la dignidad de sus condiciones laborales.

La ley establece la libertad de horarios para los establecimientos de menos de 300 metros cuadrados de superficie de venta que no pertenecen a cadenas de distribución, como forma de que el pequeño comercio pueda, si así lo considera, utilizar las aperturas en festivo como elemento de ventaja competitiva. En la reciente Ley de Mejora de la Protección de Consumidores y Usuarios de 2006, y respondiendo a las demandas de algunas comunidades autónomas, se ha incorporado la posibilidad de que las mismas puedan reducir esta libertad de horarios a los establecimientos de menos de 150 metros cuadrados.

La nueva normativa permite establecer un buen equilibrio entre intereses contrapuestos: garantiza a los consumidores un mínimo de días festivos de apertura en

los que realizar sus compras, permite respetar el derecho de los trabajadores al descanso dominical y a la conciliación de la vida familiar y laboral, establece una transacción entre los legítimos intereses de las grandes superficies que desearían mayores aperturas en festivos y los pequeños comercios partidarios de la prohibición total de aperturas. Este equilibrio ha sido destacado por el ministro de Comercio francés, Renaud Dutreil (1), en el debate que actualmente se está produciendo en Francia respecto a la modificación de la regulación de la apertura en festivos.

La Ley de Medidas de Lucha contra la Morosidad en las operaciones comerciales, aprobada en diciembre de 2004, ha reformado también el artículo 17 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista de 1996 con objeto de reducir los períodos de aplazamientos de pago a los proveedores en el comercio minorista. En España estas cifras se sitúan entre las más altas de Europa. Algunas grandes empresas estaban pagando a una media de 130 días a sus proveedores, lo que suponía una ventaja competitiva frente al pequeño comercio que pagaba a plazos inferiores y, también, una menor competitividad para sus suministradores, ya fueran fabricantes industriales o productores, que debían financiar plazos de pagos más dilatados que los de sus competidores de otros países.

La nueva ley establece un período máximo de 30 días para el pago a proveedores de productos de alimentación frescos y perecederos y de 60 días para los restantes productos de alimentación y productos de gran consumo, si bien en estos últimos las partes pueden establecer un plazo de hasta 90 días, siempre que establezcan una compensación económica equivalente al mayor aplazamiento. Con esta medida se espera reducir la práctica generalizada de utilización de la financiación con cargo a los proveedores que estaba incidiendo sobre la competitividad de los suministradores.

Debido al fuerte impacto económico que la nueva norma podía tener sobre la

estructura financiera de las empresas de distribución, se estableció un amplio período transitorio que se ha extendido hasta julio de 2006. Por esta razón, en los balances disponibles no se refleja aún el impacto total de la norma. No obstante, los datos publicados en la Central de Balances del Banco de España para 2005 muestran una reducción de los períodos medios de aplazamiento de pagos en el comercio minorista desde 75 días en 2004 a 72 días en 2005 y el período de cobro medio en la industria de alimentación, bebidas y tabaco se ha reducido desde 52 días en 2004 a 45 días en 2005.

Otro de los logros obtenidos ha sido la firma, en diciembre de 2005, del acuerdo para la reducción de las tasas de intercambio en los pagos realizados con tarjeta entre las asociaciones comerciales y los sistemas gestores. Este acuerdo es un buen exponente de cómo los acuerdos de autorregulación en el sector pueden hacer innecesaria la actuación reguladora del sector público. El acuerdo está teniendo efectos positivos para el sector de la actividad comercial y pone fin a la conflictividad de los últimos años con las entidades procesadoras de tarjetas. Así, durante el tercer trimestre de 2006 las tasas de descuento, es decir las que pagan los comerciantes a las entidades financieras, se han reducido desde el 1,52% de media en 2005 al 1,12% en el tercer trimestre de 2006. Esto supone una reducción del 26,3% en la factura que los comerciantes pagan. Se estima que este acuerdo puede suponer al comercio un ahorro de más de 275 millones de euros en comisiones sólo en el año 2006.

En línea con este acuerdo, el pasado mes de junio se aprobó, por acuerdo de Consejo de Ministros, la creación del Observatorio de los Pagos con Tarjeta Electrónica, con representantes del sector comercial, financiero, sistemas gestores de tarjetas, consumidores y usuarios, y diferentes departamentos ministeriales. El objetivo del mismo es que sirva de foro de seguimiento del acuerdo y de los temas relacionados con el sector de pagos

con tarjetas, así como proponer acciones de promoción de este sistema de pagos.

#### Fomento

Para apoyar al pequeño comercio se ha aprobado un Plan de Mejora de la Calidad en el Comercio (2005-08), que ha sido consensado con las comunidades autónomas, y que está permitiendo apoyar actuaciones dirigidas a reforzar la competitividad del pequeño comercio. Este plan pretende incentivar la cooperación entre las pequeñas empresas para la realización de tareas en común de aprovisionamiento y comercialización como forma de conseguir una reducción en sus costes de compra y gestión para ser más competitivas. También se apoya la creación de centros comerciales abiertos, calles peatonales y mantenimiento de los cascos históricos de las ciudades, que permita al pequeño comercio competir con el comercio de periferia. Para el comercio rural, se establecen también programas de ayu-

das al comercio, para que los ciudadanos que habitan en pequeños núcleos de población tengan acceso a una oferta de los productos que necesitan.

El comercio está en el origen de las ciudades y contribuye de forma destacada a la calidad de vida de sus habitantes. Un tejido comercial denso ayuda al mantenimiento de los centros y de los barrios, garantiza la seguridad y habitabilidad y, por último, evita abordar costosos programas de recuperación urbana en las zonas que han perdido su comercio. En este sentido, queremos profundizar en la evolución de los centros comerciales abiertos como punto de encuentro de los comerciantes de calles adyacentes hacia los denominados "distritos comerciales", en los que mediante el partenariado entre el sector público y privado, y partiendo de la idea de que cada ciudad es única, se ponga en marcha una gestión del centro comercial abierto adaptada particularmente para ofrecer soluciones apropiadas a cada caso.

Entre las medidas del plan ocupa un lu-





gar destacado el impulso a la acreditación e implantación de normas de calidad en el pequeño comercio, que permitirá a los empresarios evaluar y mejorar su gestión, a la vez que para los consumidores supondrá una garantía de buenas prácticas comerciales.

Además del Plan de Mejora de la Calidad en el comercio, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio está apoyando al pequeño comercio a través del Plan de Consolidación y Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa, de la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa, que concede ayudas para la plena integración de las PYME en la Sociedad de la Información y para la incorporación de técnicas empresariales innovadoras.

También, el Programa Arte Pyme, gestionado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, cofinancia proyectos basados en el comercio electrónico para pequeñas y medianas empresas comerciales.

Con una perspectiva más amplia, es decir no sólo centrado en la PYME comercial, el Plan de Actuación del Comercio In-

terior establece un marco estratégico para todo el sector y contempla actuaciones por parte de varios ministerios e instituciones. El objetivo principal de este plan es la adopción de una serie de medidas de impulso a la productividad, con el fin de mejorar la competencia y la transparencia en los mercados de distribución del comercio interior. Recoge medidas encaminadas a mejorar la transparencia en los mercados e incrementar la competencia y la eficiencia.

El objetivo que se persigue es conseguir un comercio eficiente, competitivo, equilibrado entre los diferentes formatos comerciales, que defienda nuestro modelo urbano, y que garantice un empleo de calidad.

Un comercio eficiente supone un comercio bien gestionado, que permita reducir los costes de comercialización, y que traslade estas mejoras a los consumidores en un mejor servicio y en menores precios.

Un comercio más competitivo supone una mayor rivalidad entre las empresas y entre los formatos comerciales por lograr las preferencias de los consumidores, pero también mejorar la competitividad de

nuestra economía al reducir los márgenes comerciales y los precios de venta al público.

Los diferentes formatos comerciales compiten ofreciendo a los consumidores diferentes combinaciones de surtido, servicios, horarios, proximidad, calidad y precios. Los consumidores eligen el formato en función de sus preferencias y para cada situación de compra. Por ello, es importante que los consumidores puedan elegir entre una amplia combinación de establecimientos comerciales y construir un modelo que garantice la convivencia entre los diferentes formatos comerciales: comercio especializado de proximidad, mercados municipales, supermercados y grandes superficies.

Finalmente, queremos un comercio que proporcione empleo, y que sea permanente y de calidad. El comercio es el sector de mayor tasa de empleo autónomo y paralelamente entre los trabajadores asalariados es un sector caracterizado por unos índices de rotación muy elevados. Tenemos que avanzar en la formación de los comerciantes y lograr un mayor reconocimiento social de la profesión, que lo haga atractivo para la incorporación de las nuevas generaciones. Para ello, es importante que las condiciones laborales y de horarios comerciales permitan la conciliación de la vida familiar y laboral.

Para 2007, las expectativas del comercio son favorables. El modelo de crecimiento se seguirá apoyando en la expansión del consumo interior y esto supone un buen punto de partida. En esta coyuntura favorable y dentro del nuevo marco normativo, las empresas comerciales deberán abordar las reformas estructurales y las mejoras que necesita nuestro comercio, entre ellas el incremento de productividad que nos aproxime a las cifras medias europeas. ■

## NOTA

(1) "Il faut regarder à l'étranger ce qui se fait de mieux, et il y a un pays qui a trouvé le bon équilibre, c'est l'Espagne". *La Tribune*, 19/12/2006.