

El marco normativo del comercio interior en España

Una aproximación histórica

AURELIO DEL PINO GONZÁLEZ

Subdirector general de Comercio Interior. Ministerio de Economía



El debate sobre el marco normativo actual en materia de comercio interior está recobrando actualidad en los últimos tiempos con motivo de los recientes informes del Tribunal de Defensa de la Competencia, del Banco de España y del Fondo Monetario Internacional. El análisis crítico de estas instituciones cobra mayor relevancia por el hecho de que, en los últimos tiempos, estamos asistiendo nuevamente a un importante proceso de ajuste estructural dentro del sector, con nuevos procesos de concentración empresarial, y porque el fenómeno de las tensiones inflacionistas en determinados tipos de productos está cuestionando la eficiencia de nuestro actual sistema de distribución comercial.

En el presente artículo no se pretende, sin embargo, tratar de dar respuesta a las cuestiones que se están planteando en la actualidad, sino por el contrario, desde un punto de vista descriptivo, exponer cuál es la situación actual del marco normativo de la distribución comercial, con el fin de que el lector disponga

de elementos de juicio suficientes para formar su propia opinión.

En consecuencia, tras una referencia a los antecedentes doctrinales que permiten fijar el planteamiento del problema, se realizará un breve repaso de las recientes tendencias normativas en España para, por último, desde un punto de vista más descriptivo, centrar algunos aspectos de la regulación comercial que se presentan como más complejos y problemáticos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La distinta forma de considerar el comercio como posible objeto de la actividad normativa de los poderes públicos genera dos corrientes de opinión, que frecuentemente se enfrentan en términos irreconciliables. En los extremos de una y otra están, por un lado, quienes consideran que los poderes públicos deben establecer una regulación detallada de la actividad, para asegurar que cumpla correctamente sus tareas de mediación entre la producción y el consumo. Y, por otro, quienes creen que huelga toda re-

gulación y que lo mejor es dejar que la actividad comercial se desarrolle en la más completa libertad.

En la actualidad, como consecuencia de la existencia de marcos normativos y de competencia supraestatales, la cuestión se plantea en términos mucho más complejos y matizables. Incluso es posible que se defienda una detallada reglamentación en algunos concretos campos o manifestaciones de la actividad comercial, al mismo tiempo que se pida la desregulación de los restantes.

Conviene señalar que, con mucha frecuencia, el debate regulación-desregulación se circunscribe a la regulación administrativa del comercio y más concretamente de la distribución minorista, ya que no se suelen poner en tela de juicio muchos aspectos de la regulación civil y mercantil de la actividad comercial.

Esta actitud se puso de manifiesto, por ejemplo, durante la tramitación de la vigente Ley de Ordenación del Comercio Minorista (1) (LORCOMIN en adelante), cuando en repetidas ocasiones y con gran frecuencia se aseguraba que la me-

jer ley de comercio era la que no existía, sin que por ello nadie cuestionara lo más mínimo la regulación legal que afecta al comercio, contenida principalmente en el código civil y en el código de comercio.

En cualquier caso, la opción legislativa actual responde a este debate ideológico que conviene tener presente en cada momento.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

Contemplando el panorama legislativo español en la segunda mitad del siglo XX se aprecia que, superadas las circunstancias excepcionales de los años posteriores a la guerra civil y prescindiendo de la regulación de los precios, las opciones liberalizadoras inspiran la evolución legislativa hasta casi finales del siglo.

En el aspecto estructural, el principal hito lo constituye el Decreto-Ley 6/1974, de 27 de noviembre, que instrumentó medidas frente a la coyuntura económica. Este decreto sentó las bases que a continuación permitieron acometer la necesaria modernización del comercio español, y que facilitaron la implantación de los nuevos formatos comerciales inspirados en la oferta de amplios surtidos de productos (2). Sin la nueva regulación hubiera sido imposible, por ejemplo, el desarrollo que a partir de ese momento tuvieron los establecimientos en régimen de autoservicio, cuya creciente implantación ha contribuido decisivamente a cambiar el panorama de la oferta alimentaria en España.

Desde la Constitución hasta que, a principios de 1996, entró en vigor la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, la actividad comercial se desarrolló en España, en lo esencial, sin otras regulaciones de ámbito nacional que las heredadas del pasado, contenidas esencialmente en la legislación civil y mercantil común. Así, las novedades legislativas de estos casi veinte años tuvieron esencialmente por objeto la prohibición y represión de prácticas restrictivas de la competencia, a través de las leyes de



defensa de la competencia y de la competencia desleal que no fueron cuestionadas por nadie (3); la defensa genérica de los consumidores, por medio de la ley de 1984 (4) y de los decretos de infracciones y sanciones y de indicación de precios, esencialmente; las disposiciones de desarrollo del código alimentario español, plasmadas en multitud de reglamentaciones técnico-sanitarias y normas de calidad; junto con la obligada transposición al derecho interno de algunas normas comunitarias, tras la entrada de España en la Comunidad Europea.

Estas etapas de gobierno, en las que primó la opción antirregulatoria, llegaron a su cenit con el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica (popularmente conocido como "Ley Boyer") cuyo artículo 5 estableció la más absoluta libertad en materia de horarios del comercio.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de bases para la regulación de los horarios comerciales, marcó el comienzo de una nueva etapa en la que la opción antirregulatoria perdió gran parte de la fuerza que había tenido hasta entonces.

El Real Decreto-Ley 22/1993 puso fin de hecho a la libertad de horarios comerciales que permitió la "Ley Boyer". Aunque dejaba un portillo abierto a la persistencia de tal libertad, que regiría en las comunidades autónomas que decidieran no regular la materia (5).

COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR

A pesar de la presumible opción antirregulatoria adoptada por el Estado, no puede decirse que el comercio interior no suscitara pronto el interés de los responsables autonómicos. No obstante, la evolución de la actividad de las comunidades autónomas sobre la materia se vio en los primeros momentos condicionada por el marco competencial. Por este motivo, antes de seguir adelante en el repaso de la normativa autonómica sobre comercio interior, conviene analizar el fundamento constitucional de las competencias autonómicas al respecto.

Aquí hay que recordar que el único punto de la Constitución que menciona expresamente el comercio interior es el artículo 51.3, cuando señala que la ley regulará el comercio interior y el régí-

men de autorización de productos en el marco de lo dispuesto en los anteriores apartados del mismo artículo 51 (6). De este artículo, cuando menos, se deduce la denominada reserva de ley para las normas sobre comercio interior, la necesidad de que la regulación del comercio interior –en su totalidad, sin exclusiones– haya de hacerse por medio de normas con rango de ley formal. Pero, sin embargo, no proporciona ninguna luz sobre la titularidad de las competencias que permitan llegar a esa regulación.

Tampoco los artículos 148 y 149 de la Constitución iluminan directamente esta cuestión, que debe entenderse fundamental.

El artículo 148, cuyo punto 1 enumera las materias sobre las cuales pudieron asumir originariamente competencias las comunidades autónomas, sólo menciona las ferias interiores, como subtemática incluible en el concepto más amplio de comercio interior. Y en el artículo 149.1 tampoco aparece el comercio interior entre las competencias reservadas en exclusividad al Estado, aunque, sin embargo, sí recoge las referidas al comercio exterior y al comercio de armas y explosivos.

De esta forma, las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución pudieron asumir como competencia exclusiva la materia de comercio interior y posteriormente las restantes.

Por lo tanto, las referencias competenciales sobre comercio interior hay que buscarlas en los diversos Estatutos de Autonomía. En un primer momento, todos los estatutos –con la excepción del de Baleares– contemplan expresamente desde un principio la materia de comercio interior como objeto directo de competencia autonómica; aunque la asunción de la competencia se manifestara con niveles de intensidad diferentes entre unas y otras comunidades autónomas (7).

Especialmente a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 22/1993 –y con mayor intensidad tras la LORCO-



MIN– comenzaron las comunidades autónomas a manifestar su voluntad de aumentar el nivel de sus competencias sobre comercio interior.

Como consecuencia del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciado en 1996, puede concluirse que desde principios de 1999, todas las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas sobre comercio interior.

Hasta el momento presente, la actividad legislativa de las comunidades autónomas en materia de comercio interior ha pasado, en consecuencia, por dos etapas básicas, relacionadas con los niveles de competencia asumida:

- La primera etapa, ya señalada, en la que la mayor parte de las comunidades autónomas sólo ostentaba competencia de ejecución de la legislación del Estado. En esos momentos, la legislación del Estado tampoco proporcionaba una norma legal reguladora de la materia de comercio interior con carácter general.
- La segunda etapa, tras las reformas estatutarias, se caracteriza además por la existencia de un marco normativo estatal, la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista (LORCOMIN).

La asunción de la máxima competencia posible sobre las materias propias del comercio interior implica una mayor

capacidad política, que se ha manifestado en la inmensa mayoría de los casos en el legítimo desarrollo de una actividad legislativa puesta al servicio de las respectivas políticas autonómicas de distribución comercial.

NORMATIVA AUTONÓMICA ANTERIOR A 1996

La primera ley autonómica dedicada íntegramente a materias de comercio interior fue la Ley 1/1983, de 16 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales en Cataluña. También en 1983, el País Vasco dictó su Ley 9/1983, de 19 de mayo, de la actividad comercial (8).

Desde un principio, las normas autonómicas sobre comercio interior parecen mostrar una voluntad decidida de intervenir en la actividad comercial que introducían una dinámica distinta a la seguida hasta entonces por el Gobierno de la nación, motivo que llevó a la impugnación de la Ley de Cataluña que planteaba indicios claros de inconstitucionalidad. Aunque la Ley vasca no se recurrió, sin embargo, en 1986, sí se planteó un conflicto de competencia con el Gobierno vasco en relación con un decreto que regulaba las rebajas, obteniéndose del Tribunal Constitucional una sentencia que declaró que la competencia en litigio correspondía al Estado.

Volviendo a la reseña de la legislación autonómica sobre comercio interior anterior a la LORCOMIN, hay que decir que todas las comunidades autónomas que poseían competencias superiores a las de ejecución dictaron sus leyes autonómicas genéricas sobre comercio interior (9).

Todas estas leyes demuestran que las comunidades autónomas, al contrario que el Gobierno de la nación, se apoyaron desde un principio a la opción reguladora. Es verdad que la intensidad del intervencionismo comercial consagrado en las distintas leyes dista mucho de unas a otras comunidades. Pero lo cierto es que todas las que tenían compe-

CUADRO N° 1

NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR
ACTUALIZACIÓN A DICIEMBRE DE 2003

COMUNIDAD AUTONÓMA	LEYES AUTONÓMICAS GENERALES SOBRE COMERCIO INTERIOR (SÓLO INCLUYEN NORMAS CON RANGO DE LEY)
ANDALUCÍA	LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA (BOJA N° 7, DE 18-01) (BOE N° 41, DE 16-02-96) – AFECTADA POR LEY 15/2001, DE 26 DICIEMBRE (BOJA N° 150, DE 31-12) (BOE N° 19, DE 22-01-02) – MODIFICADA POR LEY 6/2002, DE 16 DE DICIEMBRE (BOJA N° 153, DE 28-12) (BOE N° 11, DE 13-01-03)
ARAGÓN	LEY 9/1989, DE 5 DE OCTUBRE, DE ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN ARAGÓN (BOA N° 108, DE 16-10) (BOE N° 265, DE 4-11) – MODIFICADA POR LEY 13/1999, DE 22 DE DICIEMBRE (BOA N° 166 DE 30-12) (BOE N° 25/00, DE 29-01) – MODIFICADA POR LEY 26/2001, DE 28 DE DICIEMBRE (BOA N° 154, DE 31-12) (BOE N° 20, DE 23-01-02)
ISLAS BALEARES	LEY 11/2001, DE 15 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN LAS ISLAS BALEARES (BOIB N° 77, DE 28-06) (BOE N° 164, DE 10-07) – LA LEY 11/2002, DE 23-12 (BOE N° 18, DE 21-01-03) HA DEROGADO LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA ANADIDA POR LA LEY 20/2001, DE 21-12. (BOE N° 14, DE 16-01-02)
CANARIAS	LEY 4/1994, DE 25 DE ABRIL, DE ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE CANARIAS (BOC N° 53, DE 29-04) (BOE N° 126, DE 27-05) – MODIFICADA POR LEY 10/2003, DE 3 DE ABRIL (BOC N° 77, DE 23-04)
CANTABRIA	LEY 1/2002, DE 26 DE FEBRERO, DEL COMERCIO DE CANTABRIA (BOC N° 45, DE 06-03) (BOE N° 79, DE 02-04)
CASTILLA-LA MANCHA	LEY 7/1998, DE 15 DE OCTUBRE, DE COMERCIO MINORISTA DE CASTILLA-LA MANCHA. (DOCM N° 52, DE 6.11) (BOE N° 13, DE 15-01-99) – MODIFICADA POR LEY 13/2000, DE 26 DE DICIEMBRE (DOCM N° 131, DE 29-12) (BOE N° 50, DE 27-02-01)
CASTILLA Y LEÓN	LEY 16/2002, DE 19 DE DICIEMBRE, DE COMERCIO DE CASTILLA Y LEÓN (BOCYL N° 247, DE 24-12) - (BOE N° 26, DE 30-01-03)
CATALUÑA	DECRETO LEGISLATIVO 1/1993, DE 9 DE MARZO. TEXTO REFUNDIDO SOBRE COMERCIO INTERIOR DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY 1/1983, DE 18 DE FEBRERO Y LA LEY 23/1991, DE 29 DE NOVIEMBRE (DOGC N° 1748, DE 21-05) – MODIFICADO POR LEY 21/2001, DE 28 DE DICIEMBRE (DOGC N° 3543 A, DE 31-12) – MODIFICADO POR LEY 31/2002, DE 30 DE DICIEMBRE (DOGC N° 3791, DE 31-12)
COMUNIDAD VALENCIANA	LEY 8/1986, DE 29 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO Y SUPERFICIES COMERCIALES (DOGV N° 497, DE 31-12) (BOE N° 26, DE 30-01-87) – MODIFICADA POR LEY 11/2000, DE 28 DE DICIEMBRE (DOGV N° 3907, DE 21-12) - (BOE N° 32, DE 06-02-01) – MODIFICADA POR LEY 11/2002, DE 23 DE DICIEMBRE (DOGV N° 4409, DE 31-12)



SUPERFICIES DETERMINANTES DE LA CALIFICACIÓN DE GRAN ESTABLECIMIENTO

SUPERFICIE	OBSERVACIONES
SEGÚN MUNICIPIOS: – <10.000 HABITANTES, 1.000 M ² – 10.000/25.000 HABITANTES, 1.300 M ² – >25.000 HABITANTES, 2.500 M ²	LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO Y LOS DE VENTA DE RESTOS DE FÁBRICA REQUIEREN TAMBÉN LICENCIA COMERCIAL
SEGÚN MUNICIPIOS: – < 20.000 HABITANTES, 600 M ² – 20.000/499.999 HABITANTES, 1.000 M ² – > 500.000 HABITANTES, 2.000 M ²	EL PLAN DE EQUIPAMIENTO COMERCIAL ESTABLECE SUPERFICIES DE REFERENCIA EN POLARIDADES COMERCIALES VINCULADAS A COMARCAS.
SE CONSIDERAN GRANDES ESTABLECIMIENTOS LOS QUE PERTENEZCAN A EMPRESAS >250 TRABAJADORES, <40 MILL. EUROS VENTAS (Ó 27 MILL. BALANCE), O PARTICIPADAS 25% TALES EMPRESAS	EXISTE UNA LIMITACIÓN ABSOLUTA DE SUPERFICIES DE LOS ESTABLECIMIENTOS SEGÚN MUNICIPIO: <3.000 HABITANTES, 250 M ² ; 3.001/10.000 HABITANTES, 400 M ² ; 10.001/20.000 HABITANTES, 600 M ² ; > 20.000 HABITANTES, 800 M ² ; PALMA, 1.300 M ² .
SEGÚN MUNICIPIOS: – EL HIERRO Y LA GOMERA, 500 M ² – FUERTEVENTURA, LANZAROTE Y LA PALMA: <20.000 HABITANTES, 750 M ² , >20.000 HAB., 1.000 M ² – GRAN CANARIA Y TENERIFE: <20.000 HABITANTES, 750 M ² 20.000/200.000 HAB., 1.500 M ² >200.000 HAB., 2.000 M ² .	TAMBIÉN SOMETE A LICENCIA LOS CENTROS COMERCIALES, LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO DURO, LOS DEDICADOS PREFERENTEMENTE A LA VENTA DE SALDO Y LOS CONSIDERADOS DE TITULARIDAD DE EMPRESAS O GRUPOS DE EMPRESAS CON GRAN IMPLANTACIÓN COMERCIAL.
2.500 M ²	LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO DURO REQUIEREN TAMBÉN LICENCIA COMERCIAL.
2.000 M ²	
SEGÚN MUNICIPIOS: – < 10.000 HABITANTES, 1.000 M ² – 10.001/50.000 HABITANTES, 1.500 M ² – > 50.000 HABITANTES, 2.000 M ²	TAMBIÉN SOMETE A LICENCIA LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO DURO. LOS MEDIANOS ESTABLECIMIENTOS REQUIEREN UNA LICENCIA COMERCIAL MUNICIPAL.
SEGÚN MUNICIPIOS: – < 10.000 HABITANTES, 800 M ² – 10.001/25.000 HABITANTES, 1.300 M ² – 25.001/240.000 HABITANTES, 2.000 M ² – > 240.000 HABITANTES, 2.500 M ²	EXIGE LICENCIA COMERCIAL MUNICIPAL PARA MEDIANOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES. INFORME PREVIO DEL SERVICIO DE ORDENACIÓN COMERCIAL CUANDO HAGA FALTA LICENCIA COMERCIAL, PARA TODOS LOS SUPERMERCADOS Y PARA LOS AUTOSERVICIOS DE GRANDES GRUPOS EMPRESARIALES.
SEGÚN MUNICIPIOS: – < 40.000 HABITANTES, 600 M ² – > 40.000 HABITANTES, 1.000 M ²	

tencia para ello dictaron sus normas sobre comercio interior, regulando distintas cuestiones, pero especialmente la apertura de grandes establecimientos comerciales en sus respectivos territorios.

El presidente del Gobierno impugnó ante el Tribunal Constitucional determinados preceptos de las leyes de Cataluña, Valencia, Galicia y Aragón, obteniendo en todos los casos sentencias que en parte reconocieron las tesis de los recursos del Gobierno. Muy resumida, la doctrina que sientan estas sentencias es la siguiente:

- La competencia para dictar la medida relativa a la libertad de horarios comerciales corresponde al Estado, por tratarse de una norma –el Tribunal Constitucional contempla el artículo 5 del Real Decreto-Ley de 1985– que responde a una finalidad de ordenación general de la economía. Ello implica la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos limitativos de la libertad de horarios contenidos en las cuatro leyes de referencia.
- Las facultades para regular el ejercicio de la actividad comercial y las modalidades de venta (rebajas, saldos, venta con pérdida) se pueden entender integradas en las materias de legislación mercantil y defensa de la competencia, por lo que corresponden igualmente al Estado.
- La competencia para otorgar licencia a las grandes superficies comerciales corresponde a las comunidades autónomas.

En relación con este último punto, conviene hacer alguna precisión. La primera de ellas es que la constitucionalidad de la impugnada Ley catalana 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales, finalmente fue reconocida por el Alto Tribunal. La segunda, que, sin embargo, los textos declarados constitucionales en la ley catalana de 1987 y en la ley de Aragón de 1989 tienen muy poco que ver con los preceptos que en relación con la apertura de grandes establecimientos incluyen las leyes

CUADRO N° 1 (CONTINUACIÓN)

NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR
ACTUALIZACIÓN A DICIEMBRE DE 2003

COMUNIDAD AUTONÓMA	LEYES AUTONÓMICAS GENERALES SOBRE COMERCIO INTERIOR (SÓLO INCLUYEN NORMAS CON RANGO DE LEY)
EXTREMADURA	LEY 3/2002, DE 9 DE MAYO, DE COMERCIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.(DOE N° 61, DE 28-05) (BOE N° 140, DE 12-06)
GALICIA	LEY 10/1988, DE 20 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO INTERIOR DE GALICIA. (DOG N° 164, DE 26-08) (BOE N° 238, DE 4-10)
COMUNIDAD DE MADRID	LEY 16/1999, DE 29 DE ABRIL, DE COMERCIO INTERIOR DE LA COMUNIDAD DE MADRID. (BOCM N° 116, DE 18-05) (BOE N° 195, DE 16-08) – MODIFICADA POR LEY 18/2000, DE 27 DE DICIEMBRE. (BOCM N° 309, DE 29-12) (BOE N° 70, DE 22-03-01) – MODIFICADA POR LEY 14/2001, DE 26 DE DICIEMBRE (BOCM N° 308, DE 28-12) (BOE N° 55, DE 05-03-02)
REGIÓN DE MURCIA	LEY 10/1998, DE 21 DE DICIEMBRE, SOBRE RÉGIMEN DEL COMERCIO MINORISTA EN LA REGIÓN DE MURCIA (BORM N° 9, DE 13-01-99) (BOE N° 60, DE 11-03-99) – MODIFICADA POR LEY 1/2002, DE 20 DE MARZO (BORM N° 73, DE 30-03) (BOE N° 128, DE 29-05)
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	LEY FORAL 17/2001, DE 12 DE JULIO REGULADORA DEL COMERCIO EN NAVARRA (BON N° 86, DE 16-07) - (BOE N° 39, DE 14-02-02) – VER TAMBIÉN LEY FORAL 25/2003, DE 4 DE ABRIL, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL 17/2001 (BON N° 45, DE 11-04)
PAÍS VASCO	LEY 7/1994, DE 27 DE MAYO, DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL (BOPV N° 111, DE 13-06) – MODIFICADA POR LEY 7/2000, DE 10 DE NOVIEMBRE (BOPV N° 4, DE 05-01-01)
PRINCIPADO DE ASTURIAS	LEY 10/2002, DE 10 DE NOVIEMBRE, DE COMERCIO INTERIOR (BOPA N° 278, DEL 30) (BOE N° 8, DE 09-01-03)
LA RIOJA	LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA NO DISPONE DE LEY GENÉRICA SOBRE COMERCIO INTERIOR

Fuente: Subdirección General de Comercio Interior. Dirección General de Política Comercial. Ministerio de Economía.

autonómicas de comercio más recientes, a las que nos referiremos después.

LA LEY DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA

En enero de 1996, el BOE publicó las leyes de ordenación del comercio mino-

rista: La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista propiamente dicha y la Ley Orgánica 2/1996, de la misma fecha y complementaria de la anterior (10). Ambas leyes fueron aprobadas por un amplio consenso de los grupos parlamentarios.

Aunque inicialmente ambas leyes constituyan un único cuerpo, la escisión de una y otra leyes se produjo en el Senado, ya que, aprovechando la conveniencia de proporcionar a Baleares la misma competencia ejecutiva sobre comercio interior que poseían las restan-

SUPERFICIES DETERMINANTES DE LA CALIFICACIÓN DE GRAN ESTABLECIMIENTO

SUPERFICIE	OBSERVACIONES
SEGÚN MUNICIPIOS: – <10.000 HABITANTES, 750 M ² – 10.000/50.000 HABITANTES, 1.500 M ² – >50.000 HABITANTES, 2.000 M ²	EXIGE LICENCIA PARA EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS. NO EN CASO DE LOS ESTABLECIMIENTOS MAYORISTAS, MERCADOS DE ABASTOS NI MERCADILLOS
SEGÚN MUNICIPIOS: – < 9.000 HABITANTES, 500 M ² – 9.000/50.000 HABITANTES, 1.000 M ² – > 50.000 HABITANTES, 2.000 M ²	EL DECRETO 341/1996, SÓLO EXIGE LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA PARA ESTABLECIMIENTOS CON MÁS DE 2.500 M ²
SEGÚN MUNICIPIOS: – < 10.000 HABITANTES, 1.500 M ² – 10.000/25.000 HABITANTES, 2.000 M ² – > 25.000 HABITANTES, 2.500 M ²	LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO DURO Y LOS MEDIANOS ESTABLECIMIENTOS MINORISTAS (>750 M ²) REQUIEREN UNA AUTORIZACIÓN SIMILAR A LA LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA
SEGÚN MUNICIPIOS < 5.000 HABITANTES, 600 M ² – 5.001/15.000 HABITANTES, 900 M ² – 15.001/35.000 HABITANTES, 1.500 M ² – 35.001/75.000 HABITANTES, 1.800 M ² – > 75.000 HABITANTES, 2.500 M ²	TAMBIÉN SOMETE A LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA A LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO DURO
SEGÚN MUNICIPIOS: – <12.000 HABITANTES, 1.500 M ² – >12.000 HABITANTES, 2.500 M ² PAMPLONA Y SU COMARCA, 2.500 M ²	NO SE CONSIDERAN GRANDES ESTABLECIMIENTOS LOS MERCADOS MAYORISTAS NI LOS MERCADOS MUNICIPALES
SEGÚN MUNICIPIOS: – > 5.000 HABITANTES, 400 M ² – 5.000/10.000 HABITANTES, 800 M ² – 10.000/24.999 HABITANTES, 1.000 M ² – < 25.000 HABITANTES, 2.000 M ²	TAMBIÉN SE EXIGE LICENCIA PARA ESTABLECIMIENTOS >400 M ² QUE PERTENEZCAN A PERSONAS O ENTIDADES CON: >250 TRABAJADORES, O FATURACIÓN >40 MILLONES DE EUROS (O BALANCE >27 MILLONES); O PARTICIPADAS >25% POR COMPAÑÍAS DE TALES CARACTERÍSTICAS
2.500 M ² , EN GENERAL. TAMBIÉN, LOS ESTABLECIMIENTOS DE CADENAS SUCURSALISTAS CON MÁS DE 25 ESTABLECIMIENTOS O DE 10.000 M ² DE SUPERFICIE EN LA COMUNIDAD.	LA LICENCIA MUNICIPAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS MEDIANOS (INCLUIDOS LOS DE DESCUENTO DURO) REQUIERE INFORME PREVIO DEL CENTRO DIRECTIVO COMPETENTE EN MATERIA DE COMERCIO
SEGÚN MUNICIPIOS: < 10.000 HABITANTES, 1.000 M ² – 10.001/24.999 HABITANTES, 1.500 M ² > 25.000 HABITANTES, 2.500 M ²	

tes comunidades autónomas del artículo 143, se quiso dotar a todas estas comunidades de la facultad de regular los horarios del comercio que no les otorgaban sus respectivos Estatutos y que tampoco les había facilitado el Real Decreto-Ley 22/1993 (11).

Dejando para más tarde la consideración de los horarios comerciales, conviene analizar mínimamente el contenido de la Ley 7/1996 y el sentido de sus preceptos.

Para defender la oportunidad y conveniencia –e incluso la necesidad de es-

ta ley– se ha señalado en repetidas ocasiones que España necesitaba una ley de comercio interior. Y se han aducido al menos cuatro motivos para justificar esta necesidad: Primero, el propio mandato del art. 51 de la Constitución, desatendido durante tantos años. Segundo, la necesidad de cubrir el vacío legal existente sobre muchas prácticas comerciales, que habían ido surgiendo de la imparable dinámica del sector y que eran ya completamente usuales, pero que permanecían carentes de una mínima regulación de ámbito nacional. Tercero, la dispersión normativa y la limitación geográfica existentes respecto a determinadas materias que sí estaban reguladas. Y cuarto, el sistema de reparto de competencias establecido por la Constitución, que impedía a las comunidades autónomas tomar la iniciativa de la regulación de muchas materias, que por su naturaleza están reservadas a la competencia exclusiva del Estado, como habían proclamado algunas sentencias del Tribunal Constitucional.

Como se ha señalado, no es el objeto de este artículo el de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos confesados de la ley, que aparecen en su exposición de motivos. Pero, con la perspectiva que proporcionan casi ocho años de vigencia de la norma, sí se puede decir que el balance general de su eficacia no ha sido negativo, como ha puesto de relieve la evolución económica del sector y como ha reconocido públicamente un amplio segmento de operadores comerciales. Aunque igualmente hay que reconocer que la mayor parte de sus efectos han pasado inadvertidos para el gran público que integra la masa de los consumidores, en un contexto general de bonanza económica.

En una apretada síntesis, forzosamente incompleta, del contenido de la LOR-COMIN, se puede decir que las principales novedades que recogió fueron las siguientes:

–El establecimiento y la regulación básica de una licencia autonómica es

pecífica para la implantación de grandes establecimientos comerciales.

- La prohibición de ventas en instituciones de crédito.
- La prohibición de limitar el número de unidades de compra por persona.
- El establecimiento de plazos mínimos de garantía y disponibilidad de repuestos para los bienes duraderos.
- La prohibición de las ventas por debajo de coste.
- La prohibición de la venta indiscriminada en los establecimientos con público objetivo restringido.
- La regulación de las obligaciones de pago a los proveedores del comercio.
- La regulación de la venta multinivel y la prohibición de las ventas en cadena o piramidales.
- La regulación genérica de las denominadas ventas promocionales: rebajas, saldos, ventas en liquidación y ventas con obsequio.
- La regulación genérica de las denominadas ventas especiales: ventas a distancia, venta automática, venta ambulante o no sedentaria y venta en pública subasta.
- La regulación del régimen de las franquicias.
- Un régimen de infracciones y sanciones, con atribución expresa de la competencia sancionadora a favor de las comunidades autónomas.
- La introducción de requisitos para una mayor exigencia de publicidad para las cuentas de las grandes empresas de distribución.
- Los preceptos de la LORCOMIN se pueden clasificar, por razón de su naturaleza y de su fuerza de obligar, en tres grandes grupos:
 - Los que constituyen legislación civil y mercantil y son, por tanto, de aplicación general y directa en todo el territorio nacional, por ampararse en competencias que la Constitución reconoce como exclusivas del Estado. En este caso, tras la reforma operada en diciembre de 2002, están, total o parcialmente, treinta y ocho de los setenta y un artículos



de la ley, y cuatro de sus disposiciones adicionales.

- Los que se califican como normativa básica, cuyo contenido tiene que ser respetado en la regulación de las respectivas materias que puedan acometer las comunidades autónomas. Esta es la situación en que se encuentran en la actualidad los preceptos de otros once artículos, así como seis de las conductas que en otro artículo se tipifican como faltas graves. De este cómputo se ha excluido ya el artículo 37, que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional por haber sido calificado indebidamente como norma básica.
- Las restantes disposiciones –en total, veintidós artículos, más algunos preceptos integrados en otros– son sólo de aplicación directa en las ciudades de Ceuta y Melilla, que carecen de competencia normativa sobre comercio interior. En el resto del territorio nacional, se aplicarán sólo en defecto de legislación específica sobre las respectivas materias dictadas por las comunidades autónomas.

Una vez visto someramente el régimen de ordenación del sector introducido por la LORCOMIN, procede hacer referencia a la regulación de los horarios comerciales a partir de 1996.

La Ley Orgánica 2/1996 consagra el principio de libertad de horarios (12), pero establece con carácter transitorio una regulación básica de los horarios comerciales que es exactamente la misma que la del Real Decreto-Ley de 1993 (13). Así, la libertad de horarios se suspende, temporalmente, hasta el 1 de enero de 2001 y se permite a las comunidades autónomas que incrementen el régimen de apertura recogido con este carácter de básico y transitorio en la propia ley.

Aunque la LORCOMIN y la ley orgánica suponen la introducción de nuevos ámbitos de regulación desde el nivel estatal, no puede decirse que por este motivo el Estado adopte una posición reglamentista.

En el caso de los horarios comerciales, objeto de la ley orgánica, por el horizonte de libertad que, aun de forma indeterminada, se contempla.

En el caso de las materias que contempla la LORCOMIN, porque la regulación que lleva a cabo no es en sí demasiado intervencionista, aunque ha propiciado la posibilidad de que posteriormente las comunidades autónomas hayan incrementado los niveles de intervenciónismo.

Un ejemplo paradigmático de esta situación está en la regulación de la licencia comercial específica para grandes establecimientos, del art. 6 LORCOMIN.

Cuando entró en vigor, la ley podría haber servido para racionalizar y homogeneizar las diversas exigencias autonómicas para la implantación de grandes establecimientos comerciales, ya que proporciona una pauta acerca de lo que se debe entender como gran establecimiento y establece los criterios básicos que deben tener en cuenta todas las comunidades autónomas para otorgar o denegar las licencias comerciales (14).

Pero la propia LORCOMIN dejó en cierto modo expedito el camino para que las comunidades autónomas sometieran a licencia comercial de gran establecimiento un número cada vez mayor de establecimientos de muy diversos ti-

pos: De un lado, porque el propio artículo 2 comienza diciendo que "las comunidades autónomas establecerán los requisitos en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento". De otro, porque el artículo 6, al someter obligatoriamente a licencia comercial los grandes establecimientos, y encomendar la concesión de tal licencia a "la Administración Autonómica", introduce la ambigua expresión "sin perjuicio de que ésta pueda también someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial".

Así, utilizando esta doble vía, se da la paradoja de que alguna comunidad (como Baleares) considere grandes establecimientos a los que tengan más de 250 m² o a los que pretendan abrir las grandes empresas (o las cadenas sucursalistas, en el caso de Asturias), por pequeño que sea el tamaño del establecimiento. Y de que se impongan licencias no sólo para la apertura de los establecimientos, sino también para los supuestos de ampliaciones, trasladados y cambios de titularidad, así como para las aperturas, ampliaciones, trasladados y cambios de titularidad de los establecimientos de descuento, de venta de restos de fábrica, o que pertenezcan a empresas que superen una determinada cuota de mercado. Y también a los supermercados de proximidad, calificados como medianos establecimientos.

En sus casi ocho años de vida, la LORCOMIN ha experimentado dos modificaciones, en 1999 y en 2002. Ambas modificaciones suponen sin duda una mayor extensión del ámbito de lo regulado, pero no parece que ello signifique necesariamente un avance significativo en la opción reglamentista, salvo en lo que concierne a la reforma de 1999 (15). Porque la de 2002, que ha venido exigida por la adaptación a la normativa europea, ha establecido una regulación de carácter estatal de las ventas a distancia no susceptible de ser desarrollada por normas autonómicas.

Por su parte, las actuales bases para

la regulación de los horarios comerciales que estableció el Real Decreto-Ley 6/2000 (16), suponen un avance en la adaptación del comercio al régimen de libertad de horarios que contemplaba la ley de 1996.

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA POSTERIOR A 1996

La asunción por todas las comunidades autónomas de la competencia exclusiva sobre las materias propias del comercio interior implicó evidentemente una mayor capacidad política, que se manifestó en la inmensa mayoría de los casos en el desarrollo de una intensa actividad legislativa.

Así, al amparo de sus nuevas competencias, desde 1996 hasta la fecha han dictado sus leyes sobre comercio interior Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Baleares, Cantabria, Extremadura, Asturias y Castilla y León. En este momento, por tanto, sólo permanece sin ley propia de comercio la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Pero no sólo emprendieron actividades legislativas en esta época las comunidades autónomas que estrenaron competencias. También casi todas las que originariamente tenían ya competencia más amplia sobre comercio interior han dictado leyes nuevas o han modificado sustancialmente las antiguas: En este caso están Cataluña, País Vasco, Navarra, Andalucía y Canarias; además de la Comunidad Valenciana y Aragón, que también han modificado –aunque con menos trascendencia estructural– sus leyes anteriores.

Denominador común de la mayor parte de las nuevas leyes autonómicas de comercio es la extensión del concepto de gran establecimiento a establecimientos distintos de los que contemplaba inicialmente la LORCOMIN (los de más de 2.500 m²). También, la ampliación de los supuestos de exigencia de la licencia comercial específica en los términos que según algunas interpretaciones autoriza la LORCOMIN; y la introducción de criterios de cuota de mercado de

las empresas como elemento determinante de las licencias.

Otras prácticas desarrolladas por algunas comunidades autónomas en relación con esta cuestión consisten en establecer moratorias en la concesión de licencias para grandes establecimientos y en crear impuestos específicos que graven el mero funcionamiento de los establecimientos de gran superficie (17).

Las denominadas moratorias, al amparo de la cobertura legal correspondiente, llevan a la prohibición temporal de conceder nuevas licencias comerciales específicas para los establecimientos sujetos a esta licencia. La naturaleza y el alcance de estas moratorias son muy diversas (18). Además de las moratorias propiamente dichas, pueden encontrarse otras limitaciones establecidas en planes de equipamiento comercial o normas equivalentes (19).

Otro aspecto en el que también ha hecho hincapié la legislación autonómica posterior a 1996 es el referido a los horarios del comercio. En materia de horarios se ha llegado, en el caso de Baleares, a una abierta contraposición legal con la regulación básica nacional. No obstante, en el desarrollo concreto de la legislación básica del Estado, por lo general, las comunidades autónomas respetan formalmente la regulación básica del Real Decreto-Ley 6/2000 (20).

Aunque, como se ha señalado en repetidas ocasiones, el objeto de este artículo no es el de establecer juicios de valoración respecto de la normativa autonómica, no puede obviarse que el presidente del Gobierno ha presentado ante el Tribunal Constitucional, especialmente a partir del año 2000, recursos contra algunas de las leyes aprobadas por las comunidades autónomas. El motivo de los recursos ha sido en todos los casos que las normas autonómicas no respetaban el orden constitucional de reparto de competencias (21).

También conviene recordar que el Tribunal de Defensa de la Competencia, en

su informe de 28 de mayo de 2003, “sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial”, realiza una valoración de los efectos que sobre la libre competencia provocan algunas de las regulaciones autonómicas.

CONCLUSIÓN

Como podrá deducirse de la exposición del presente artículo, la evolución del marco regulatorio de la distribución comercial ha pasado por distintas fases, marcadas por las transformaciones de la

economía española y por las distintas circunstancias políticas.

En el momento actual nos encontramos en una situación especialmente compleja, derivada fundamentalmente del ejercicio por parte de las comunidades autónomas de sus competencias en materia de comercio interior. Esta circunstancia ha dado lugar a que ya no pueda hablarse de un único marco normativo, sino de una pluralidad de regímenes comerciales, pluralidad que comporta una gran diversidad y heterogeneidad.

Esta situación encuentra nuevamente sus defensores y detractores, que justifican su punto de vista en la necesidad de atender a las peculiaridades del ejercicio de la actividad en cada territorio o en la utilidad de contar con un marco uniforme para lograr la unidad y la eficiencia del mercado, respectivamente.

No obstante, y aunque éste no constituye el objeto del presente artículo, sí conviene recordar que este debate no se circscribe al ámbito nacional únicamente. La política europea en materia de

NOTAS

(1) Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del Comercio Minorista.

(2) Al margen de otras cuestiones, el decreto sienta por un lado el principio de la polivalencia de los establecimientos de comercio alimentario, impedida por la normativa de la época: a partir de entonces, todos los establecimientos minoristas de alimentación pudieron comercializar simultáneamente toda clase de productos alimenticios, tanto perecederos como no perecederos, siempre que cumplieran las normas que les afectasen, y que estas normas hubieran sido aprobadas con rango de decreto.

Sienta también el principio de libertad de establecimiento: La apertura de los establecimientos comerciales sólo podrá estar condicionada, en el ámbito de la competencia de la Administración del Estado, por los requisitos establecidos en el código de comercio y en las leyes especiales, o en normas reglamentarias aprobadas por decreto, limitando las posibles interferencias de los ayuntamientos.

Se exime de la obligación de paso por los mercados mayoristas a los productos alimenticios perecederos envasados y tipificados en origen que puedan adquirir los comerciantes detallistas, sus asociaciones y las centrales de distribución que pertenezcan a organizaciones de detallistas o de consumidores.

En su artículo 6, ordena al Gobierno dictar las normas generales a las que se habrán de ajustar los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales. Aunque los horarios del comercio habían alcanzado ya, a partir de abril de 1961, un nivel de libertad considerable, permanecían ligados inevitablemente, por razón de la mentalidad de la época, a las normas de obligado cumplimiento sobre horarios laborales y sobre descanso dominical. La peculiaridad de la habilitación normativa del decreto-ley de 1974 estriba en que las normas sobre horarios que se

dicten bajo su amparo, respetando la duración de la jornada laboral, “regirán con independencia de dicha jornada laboral”.

Finalmente, el decreto en cuestión ordena al Gobierno regular por decreto los requisitos y autorizaciones necesarias para que ejerzan el comercio en España personas físicas o jurídicas extranjeras.

(3) Ley 16/1989, de 7 de julio, de Defensa de la Competencia; y Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

(4) Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

(5) El art. 2 marcaba las bases a que se deberían ajustar las regulaciones autonómicas: setenta y dos horas de horario global semanal en días laborables y ocho domingos o festivos de apertura anual, como mínimo, con libertad de los comerciantes para escoger las horas de apertura. El artículo 3 enumeraba los tipos de establecimientos excluidos de la regulación y que en consecuencia gozaban de plena libertad de horarios. Y el art. 4 ordenaba a las comunidades autónomas establecer el sistema sancionador aplicable. Una disposición final determinaba que el régimen de libertad del real decreto-ley de 1985 continuaría aplicable en defecto de regulación autonómica.

(6) Estos apartados se refieren a la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, de protegerlos y de fomentar su capacitación, su aptitud autoorganizativa y la audiencia de sus organizaciones.

(7) Inicialmente asumieron competencia plena (o exclusiva) sobre comercio interior las comunidades que habían accedido a su autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución o de las disposiciones transitorias segunda y tercera. También la Comunidad Valenciana asumió desde el primer momento competencia exclusiva sobre comercio interior, pero en virtud de una ley orgá-

nica de transferencia de las previstas en el artículo 150. Por su parte, Aragón y Canarias asumieron competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado (aunque Canarias pudo ejercer desde un principio funciones legislativas, en virtud de otra ley orgánica de transferencia). El resto de las comunidades autónomas –menos Baleares– se conformaron con una mera competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior.

(8) La ley catalana contenía normas específicas para la venta no sedentaria, la venta domiciliaria, la venta a pérdida, la venta en rebaja, la venta en liquidación y la venta de saldo. Por su parte, la vasca incluía, entre otras cosas, la regulación de distintas modalidades especiales de venta, así como algunas normas sobre control de apertura de grandes superficies comerciales, horarios de atención al público en el comercio y régimen sancionador. Con anterioridad a estas leyes, tanto Cataluña como el País Vasco habían dictado algunas normas de ordenación comercial con rango inferior, en buena parte traslación de normas nacionales al ámbito autonómico. Baste a estos efectos mencionar el Decreto de 10 de septiembre de 1980 del País Vasco, que reguló el ejercicio de la venta ambulante fuera de establecimiento comercial permanente.

(9) Con la sola excepción de Navarra, que se limitó inicialmente a regular la implantación de los grandes establecimientos comerciales, a través de sucesivos decretos forales dictados en 1988 y 1993, en los que primaban las consideraciones urbanísticas sobre las estrictamente comerciales. En concreto, dictaron sus propias leyes sobre materias comerciales, además de Cataluña y País Vasco, la Comunidad Valenciana (en 1986), Galicia (en 1988), Aragón (en 1989), Canarias (en 1994) y Andalucía (ya en 1996).

(10) Ambas leyes surgen no de un proyecto de

mercado interior, junto con el objetivo de Lisboa, están llevando a que los temas que afectan a la distribución comercial minorista se traten cada vez con mayor frecuencia e intensidad en las instancias comunitarias. De hecho, tanto los informes de la Comisión sobre el estado del mercado interior de los servicios como las distintas propuestas normativas que se están presentando, nos llevan a la conclusión de que la perspectiva europea va a constituirse en la clave de la futura regulación del mercado inte-

rior. Esto no supone una novedad; de hecho, los últimos textos legales aprobados por el Estado (22) que afectan al ejercicio de la actividad comercial no son sino consecuencia de la transposición de normas europeas.

En cualquier caso, sí cabe afirmar que el marco normativo va a seguir experimentando transformaciones en los próximos años, y que no va a ser posible encontrar un período de estabilidad normativa como el transcurrido entre 1974 y 1996. Por este motivo, el disponer de

una perspectiva histórica y territorial lo más amplia posible puede resultar de gran utilidad para comprender y enjuiciar esta materia. ■

AURELIO DEL PINO GONZÁLEZ

Subdirector general de Comercio Interior
Ministerio de Economía

NOTA: El autor quiere agradecer la colaboración y las sugerencias de José María Alcalde Rojo, funcionario de la Subdirección General de Comercio Interior, para la preparación de este artículo.

ley remitido por el Gobierno a las Cortes Generales, sino de una proposición de ley presentada al Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Catalán (CiU).

(11) Como ha venido a señalar el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 19 de junio de 2003, los preceptos de la Ley Orgánica 2/1996 no tienen carácter de ley orgánica sino de ley ordinaria.

(12) El artículo 2 contempla que 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.

(13) Esencialmente, horario global semanal máximo de 72 horas; y ocho domingos o festivos, determinados por las comunidades autónomas, de apertura mínima al año.

(14) Se define el gran establecimiento como el de dimensión superior a 2.500 m². Entre los criterios para concesión de la licencia figuran si en la zona afectada por el establecimiento que se pretende implantar existe o no previamente un equipamiento comercial adecuado y cuáles pueden ser los efectos del nuevo emplazamiento sobre la estructura comercial en la zona. Criterios ambos bastante razonables, ajustados al carácter estrictamente comercial de la licencia que se establece, y que se complementan con la exigencia de un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, cuya finalidad obvia sería la de analizar lógicamente la situación de competencia en la zona y los efectos que sobre la misma pudiera ejercer el establecimiento proyectado.

(15) La reforma introducida por la Ley 55/1999, de 20 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, supone esencialmente el establecimiento de nuevas reglas para el pago a los proveedores del comercio.

(16) El Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de julio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, establece un nuevo régimen que, sintéticamente, consiste en: la ampliación del horario global de apertura a 90 horas semanales; la libertad de horarios para los establecimientos comerciales de menos de 300 m² que no pertenezcan a grupos de distribución; y la libertad de horarios para una serie de establecimientos (pastelerías, floristerías, tiendas de conveniencia, establecimientos que se sitúen en zonas turísticas, aeropuertos, estaciones...). Las comunidades autónomas pueden definir el número de domingos y festivos en que pueden permanecer abiertos los establecimientos que no disfrutan de libertad de horarios respetando un número mínimo de días que se fija en: 9 en 2001, 10 en 2002, 11 en 2003 y 12 en 2004. La revisión de este régimen por acuerdo del Estado y cada comunidad autónoma no se producirá antes del 1 de enero de 2005.

(17) Han establecido estos impuestos Cataluña, Navarra y Asturias; y las tres leyes están impugnadas ante el Tribunal Constitucional.

(18) Pueden contemplar la prohibición de instalar grandes establecimientos en general, o sólo determinados tipos de los mismos; en todo el territorio autonómico o sólo en parte; durante un período delimitado o por tiempo indefinido; a partir de un momento concreto y determinado o periódicamente. En este momento funcionan o está previsto que puedan funcionar, bajo determinadas condiciones, moratorias en las comunidades de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Navarra.

(19) Esta es la situación de Aragón, Canarias, Castilla y León y País Vasco. En el caso de Baleares, cuya Ley 11/2002, de 23 de diciembre, derogó la norma que establecía la moratoria vigente a la sazón, el problema no es de superficie

máxima autorizable para la actividad, sino de superficies máximas autorizables para cada establecimiento.

(20) Aunque sea anecdótico, se puede señalar que Andalucía, por ejemplo, mantiene vigente la parte de su ley que ajustaba la materia de horarios al decreto ley de 1993, consciente de que ha quedado desplazada por la regulación básica del 2000, pero habilita cada año los domingos y festivos que exige la ley nacional. Extremadura establece en su ley el horario global de 72 horas semanales y proclama el principio de inhabilidad comercial de domingos y festivos, pero en la propia ley dispone que tales normas no serán aplicables hasta que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso interpuesto contra el real decreto-ley del 2000. Y Cataluña habilita ocho domingos comerciales al año, de acuerdo con su normativa, y adicionalmente "por imperativo legal" los que sean necesarios para cumplir el mínimo que cada año exige la norma básica.

(21) Además de las leyes reguladoras de los impuestos sobre grandes establecimientos de Cataluña, Navarra y Asturias, desde 2000 se han planteado recursos ante el Tribunal Constitucional contra las leyes genéricas de comercio interior de Baleares, Navarra y Extremadura, y en el caso de la ley de Cantabria se llegó a un acuerdo en la comisión bilateral con la comunidad autónoma que circunscribió el recurso a un solo aspecto muy concreto de la ley.

(22) Por ejemplo, la Ley 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo, o la ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de contratos a distancia, y para la adaptación de la ley a diversas directivas comunitarias.