



La regulación de los horarios comerciales

■ IGNACIO CRUZ ROCHE

Director General de Política Comercial

El proyecto de Ley de Horarios Comerciales que fue aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 27 de agosto, ha sido el resultado de un intenso proceso de consulta con las asociaciones de consumidores, organizaciones empresariales y principales empresas del sector, sindicatos y responsables de la comunidades autónomas. Se trata de un proyecto que podrá ser mejorado con las aportaciones que se produzcan en el trámite parlamentario.

Los aspectos básicos del proyecto de ley son los siguientes:

Se parte de la libertad de los comerciantes para fijar los días y horas de apertura de sus establecimientos, dentro del marco que definan las CCAA en desarrollo de la ley estatal. Es una ley que permite su desarrollo posterior por parte de las comunidades autónomas que la adaptarán a su modelo comercial y territorial.

Se reconoce la plena libertad para la fijación de horarios y días de apertura para

un conjunto de establecimientos que ya venían disfrutando de esta libertad como, por ejemplo, pastelerías y panaderías, quioscos, establecimientos en estaciones, puertos y aeropuertos, floristerías, los establecimientos situados en las zonas turísticas o las tiendas de conveniencia.

También se reconoce la plena libertad de horarios para los establecimientos de menos de 300 metros cuadrados, siempre que no pertenezcan a grupos de distribución de grandes empresas. El pequeño comercio podrá, si lo considera opportuno dentro de su estrategia empresarial, abrir todos los domingos y festivos, sin estar sometido a ninguna restricción.

Para el resto de establecimientos, se fija en 12 el número de domingos y festivos que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público. Las CCAA podrán incrementar o reducir este número, atendiendo a las circunstancias del sector en cada uno de sus te-

rritorios, sin que nunca pueda ser inferior a 8. Se estima que el interés de los consumidores demanda un mínimo de festivos de apertura.

Los domingos y festivos que se elijan por las CCAA deberán ser atractivos desde el punto de vista comercial, de forma que mediante la fijación de festivos poco comerciales se pudiera desvirtuar el espíritu de la norma. En el caso en que las CCAA opten por no regular esta cuestión, serán los propios comerciantes los que decidan los 12 domingos o festivos en que abran sus establecimientos.

Las CCAA no podrán limitar el número de horas de apertura semanal por debajo de 72 horas, es decir de 12 horas diarias. De esta manera también se limita la posibilidad de reducir mediante un número muy bajo de horas de apertura las posibilidades de compra de los consumidores. Este límite puede ser ampliado por las CCAA si lo consideran oportuno.

El proyecto de ley busca garantizar un

adecuado nivel de oferta a los consumidores que encontrarán un mínimo de festivos que puede ser ampliado por las CCAA hasta la totalidad de domingos y festivos si lo consideran oportuno, pero también esta oferta se completa con los pequeños establecimientos, tiendas de conveniencia y tiendas especializadas que al disponer de libertad de apertura permiten resolver las necesidades de compra que pudieran producirse en festivo. En el futuro, el incremento de las compras a través de internet será un factor que contribuirá a facilitar el abastecimiento de los consumidores.

El proyecto responde a un intento de conciliar los diferentes intereses y sensibilidades que se expresan legítimamente en la sociedad, y que en la medida en que todos los ciudadanos en tanto consumidores participamos cotidianamente en las compras, ésta suscitando un mayor debate en la opinión pública, debido a su proximidad al ciudadano, a los intereses económicos que subyacen en una decisión como esta y al amplio colectivo de trabajadores del comercio y sus familias cuyas condiciones laborales se ven afectadas por estas decisiones. Por ello, aunque desde un punto de vista económico no es el principal problema a que se enfrenta el comercio, sí que tiene una gran importancia política ya que afecta a la configuración del modelo de vida de los ciudadanos en general y a la forma concreta de desarrollar su actividad por parte de los comerciantes y los empleados del comercio.

En este trabajo se analizan algunos de los efectos que la regulación de los horarios comerciales tiene sobre la actividad económica.

IMPACTO SOBRE LOS CONSUMIDORES

Se ha afirmado genéricamente que la libertad de horarios beneficia a los consumidores. El horario de apertura es un aspecto importante de lo que se denomina "conveniencia" y constituye un factor que crea valor para el comprador junto con otras variables de decisión empresarial



como son el precio, el surtido, la localización o proximidad, etc. Los consumidores valoran positivamente todos estos factores, pero toman sus decisiones de compra en función del conjunto de todas ellas. Los consumidores desean pagar un precio lo más bajo posible, pero saben que para que ello sea posible la variedad del surtido y la atención recibida se reducirán al mínimo, como ocurre en los formatos basados en el descuento. De forma análoga, los consumidores desearían poder comprar a cualquier hora del día, cualquier día de la semana, como pueden hacer actualmente en las tiendas de conveniencia o de "24 horas", aunque saben que estos establecimientos cargan en sus precios de venta el coste que se corresponde con el mayor servicio.

No hay duda de que un mayor servicio horario supone un mayor coste de carácter fundamentalmente laboral, y tampoco que ese mayor coste laboral se trasladará mediante márgenes mayores a los precios de venta al público. El coste del mayor servicio horario es asumido por todos los consumidores, tanto si son compradores en festivos como si no lo son. Cuando los consumidores acuden a establecimientos de conveniencia (tiendas de

apertura las 24 horas del día), estos consumidores saben que en dichos establecimientos su nivel de precios es más elevado para recuperar los mayores costes del servicio.

De hecho, con la información disponible sobre la estructura de costes de las empresas de distribución (ver cuadro nº 1) se observa que en el período 1998-2002 el porcentaje de gastos de personal sobre la cifra de ventas del comercio minorista se incrementa en 2,4 puntos porcentuales en las empresas de mayor tamaño frente a 1,19 puntos de media en el sector. Este crecimiento se debe a un mayor nivel de servicio en el comercio y, dentro del servicio, de un mayor horario de apertura, ya que las estadísticas muestran que el número medio de empleados por tienda no se incrementa (1). El crecimiento es más acusado en las empresas de mayor tamaño, que son las que incrementan en mayor medida el número de días festivos de apertura.

Pero es que, además, la mayoría de los consumidores no parecen precisar horarios más amplios de los actualmente existentes, en los que encuentran una oferta suficiente para su abastecimiento. El Centro de Investigaciones Sociológicas

CUADRO N° 1

**EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE GASTOS DE PERSONAL/CIFRA NEGOCIOS EN EL COMERCIO MINORISTA.
ANÁLISIS DE BALANCES DEL REGISTRO MERCANTIL
RATIOS CORRESPONDIENTES AL VALOR DE LA MEDIANA DE LOS BALANCES ANALIZADOS**

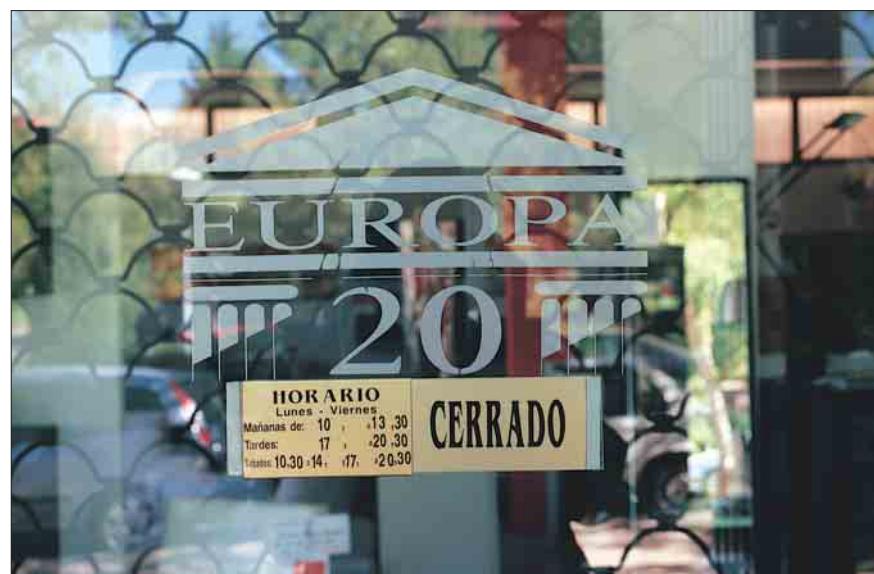
FACTURACIÓN	EJERCICIO	1998	1999	2000	2001	2002
< 1 M EUROS		18,46	18,37	18,96	19,20	19,99
> 1 M < 7 M EUROS		11,09	11,33	11,95	11,89	12,30
> 7 M < 40 M EUROS		10,15	9,84	10,38	9,91	11,47
> 40 M < 100 M EUROS		10,99	11,29	11,52	12,50	12,81
> 100 M EUROS		9,93	9,53	11,31	12,19	12,34
TOTAL		17,18	17,00	17,27	17,70	18,37



FUENTE: RSE (Registro Mercantil-Central de Balances del Banco de España).

(2) (CIS) en su Barómetro de noviembre 1999, cuando los comercios abrían ocho festivos, preguntaba: "Si los comercios que están próximos a su domicilio abriesen libremente en domingos y festivos, ¿con qué probabilidad aprovecharía esos días para realizar este tipo de compras?", obteniendo como respuesta el 26,7% y el 69,4% poca o ninguna. A la pregunta: "Y si los comercios que están próximos a su domicilio abriesen libremente en domingos y festivos, ¿con qué probabilidad aprovecharía esos días para realizar este tipo de compras?", las respuestas mucho y bastante eran del 12,8%; mientras que poca o ninguna era señalada por el 82%.

La última encuesta realizada sobre el particular, dentro del Observatorio de Precios del Ministerio de Agricultura, indica que el 86,3% de los consumidores y el 92,1% de los trabajadores del comercio consideran que los horarios comerciales actuales son los adecuados. El informe que se ha solicitado en el mes de junio al Consejo de Consumidores y Usuarios sobre el anteproyecto de horarios comerciales, "valora como positiva la regulación de horarios comerciales existentes en la actualidad", y "aboga por una legislación de mínimos, en base a los siguientes supuestos: mantener el status quo existente en la actualidad, o regular la libertad de horarios comerciales en ocho domingos al año y setenta y dos horas semanales".



ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN A LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS CCAA

Se argumenta que la unidad del mercado exige uniformidad de las normas de horarios de apertura para que las empresas no se enfrenten a la complejidad de tantas regulaciones como comunidades autónomas existen. Este planteamiento llevaría a que el régimen de aperturas fuera igual en todo el Estado, e incluso que el calendario de festivos en que se autorizase la apertura coincidiera. De esta forma se evitaría el efecto frontera y de desplazamiento comercial entre poblaciones

pertenecientes a distintas CCAA, con objeto de aprovechar los festivos de apertura autorizada en otra comunidad.

En esta cuestión, además de los argumentos jurídicos del reparto competencial establecido en la Constitución, hay razones que aconsejan adaptar la normativa comercial a las distintas necesidades de los territorios que se expresan a través de la regulación autonómica. No puede ser igual el régimen de aperturas en una comunidad autónoma fuertemente urbanizada que en una comunidad integrada por pequeñas poblaciones, como tampoco son las mismas necesidades en terri-

La regulación de los horarios comerciales



torios caracterizados por un denso tejido comercial que zonas de reciente urbanización que carecen de establecimientos comerciales.

Existen fuertes diferencias en los modelos comerciales de las distintas comunidades autónomas. Así, la densidad comercial en España medida en número de

establecimientos por cada 1.000 habitantes era en 2003 de 14,7 locales, oscilando entre los 19,6 de Baleares y los 13,1 locales en Madrid. En el cuadro nº 2, se puede apreciar cómo Madrid se caracteriza por una menor densidad comercial por cada 1.000 habitantes, lo que supone tener el comercio de mayor mercado poten-

cial promedio y también el de menor número de locales, en términos relativos.

En la intensidad del empleo también existen grandes fluctuaciones, desde la media nacional de 39,8 ocupados en el comercio por cada 1.000 habitantes al máximo que presenta Canarias con 49,6 ocupados o el mínimo de Murcia con 33,1 ocupados, como se puede apreciar en el cuadro nº 4.

La lógica de la asignación de las competencias comerciales a las comunidades autónomas se basa en la necesidad de regular considerando la pluralidad y diversidad de los territorios y de sus estructuras comerciales. Por ello, se establece en el Anteproyecto de Ley de Horarios Comerciales que las comunidades autónomas puedan modificar la cifra de doce domingos y festivos en función del modelo comercial que consideren más adecuado para su territorio.

CUADRO N° 2

DENSIDAD COMERCIAL EN NÚMERO DE ACTIVIDADES Y LOCALES POR CADA 1.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL ACTIVIDADES COMERCIALES POR 1.000 HABITANTES (2003)	ACTIVIDADES COMERCIALES DE ALIMENTACIÓN POR 1.000 HABITANTES (2003)	LOCALES COMERCIALES POR 1.000 HABITANTES (2004)
ANDALUCÍA	19,4	6,9	15,5
ARAGÓN	22,2	9,0	14,4
ASTURIAS	21,7	8,5	14,8
BALEARES	21,8	6,2	19,7
CANARIAS	21,6	6,1	15,6
CANTABRIA	22,4	9,5	14,6
CASTILLA Y LEÓN	21,9	8,9	14,6
CASTILLA-LA MANCHA	21,3	7,8	15,0
CATALUÑA	21,6	8,2	15,8
COMUNIDAD VALENCIANA	20,8	7,8	15,4
EXTREMADURA	24,6	9,6	14,3
GALICIA	21,0	7,0	15,4
LA RIOJA	24,1	9,6	16,3
MADRID	15,1	4,7	13,1
MURCIA	18,4	6,5	14,2
NAVARRA	24,4	10,1	14,4
PAÍS VASCO	19,7	7,5	14,1
CEUTA Y MELILLA	23,6	8,4	18,1
TOTAL ESPAÑA	20,2	7,3	15,1

FUENTE: Elaboración a partir de Anuario Económico de España 2003 de La Caixa y del Directorio Central de Empresas (DIRCE) 2004 del INE. Los datos de población están referidos a 2003.

CUADRO N° 3

**INCREMENTO DEL EMPLEO EN EL COMERCIO MINORISTA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
BASE 100 = 1996**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	% 2000/1996	% 2003/1996	% 2003/2000
ANDALUCÍA	109	119	110
ARAGÓN	122	143	117
ASTURIAS	95	96	101
BALEARES	141	133	95
CANARIAS	137	149	108
CANTABRIA	124	143	116
CASTILLA-LA MANCHA	120	128	107
CASTILLA Y LEÓN	101	115	113
CATALUÑA	107	115	107
C. VALENCIANA	116	140	121
EXTREMADURA	108	102	95
GALICIA	126	125	99
LA RIOJA	95	126	133
MADRID	128	136	107
MURCIA	118	115	98
NAVARRA	128	131	102
PAÍS VASCO	120	135	113
CEUTA/MELILLA	85	105	123
TOTAL ESPAÑA	115	125	108

FUENTE: Elaborado a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE).

IMPACTO SOBRE EL EMPLEO

Se suele afirmar que la liberalización de los horarios crea empleo. Uno de los argumentos manejados es el número de empleos que se dejarán de crear como consecuencia de los proyectos de aperturas de nuevas grandes superficies, que no se van a llevar a cabo, como consecuencia de que las restricciones a las aperturas en festivos los hace menos atractivos económicamente. El argumento es parcial, ya que mientras se computan los posibles nuevos empleos, no se evalúan los empleos del comercio actual que se reducirían como consecuencia de la reducción o eliminación de sus ventas.

En la medida en que la liberalización de horarios pudiera teóricamente aumentar la cuota de mercado de los formatos de mayor tamaño y productividad frente al comercio tradicional, se estarían sustitu-

yendo formatos más intensivos en trabajo por formatos intensivos en capital. Según los datos del anuario Nielsen, un hipermercado vendía en 2003 una media de 40 millones de euros con un empleo promedio de 207 trabajadores, mientras que para conseguir esa cifra era necesario reunir 368 tiendas tradicionales que daban empleo a 552 comerciantes. Aún considerando los posibles efectos de empleo inducido por un formato y otro, resulta difícil concluir que la sustitución de comercio tradicional por grandes superficies favorezca el empleo.

Tampoco se puede afirmar que en las comunidades autónomas en las que se ha abierto un mayor número de festivos se ha creado más empleo. Como muestra el cuadro n° 3, en el periodo 2000/2003, en el que como consecuencia del Real Decreto ley 6/2000 se ha ido aumentan-

do el número de festivos abiertos, el crecimiento del empleo fue del 8,4%, frente al 15,1% del periodo 1996-2000, sin duda porque el empleo en el comercio responde fundamentalmente a la evolución de la economía (demanda), más que a medidas reguladoras. La evolución por comunidades autónomas muestra en el periodo 2000-03 un crecimiento por encima de la media en el País Vasco (12,6%), donde no se producen aperturas en festivos, Cataluña (7,4%) con un mínimo de aperturas, Madrid (6,5%) con el mayor número de aperturas, y decrece en Baleares (-5%) donde se reduce a tan sólo cinco los festivos abiertos. Como se puede apreciar, el análisis de los datos por comunidades autónomas no permite establecer una relación concluyente entre empleo y regulación de horarios.

La evolución en términos de densidad de empleo comercial se analiza en el cuadro nº 4 en el que se recoge la evolución del número de ocupados en el comercio minorista por cada 1.000 habitantes. La densidad comercial depende de las características geográficas del territorio, nivel de urbanización e impacto turístico. Su evolución temporal permite analizar la intensidad de las transformaciones que se están produciendo en los últimos años.

OTROS EFECTOS

Por último, hay dos importantes externalidades o efectos derivados de la regulación, que tienen difícil cuantificación económica, pero que afectan de forma fundamental al bienestar global de la población. En primer lugar, destacar las condiciones de trabajo y conciliación de la vida familiar y laboral de los 1.729.500 trabajadores ocupados en el comercio minorista que suponen el 10,1% de la población ocupada en España, y con una participación de la mujer del 61% (3). La generalización de la apertura en festivos supondría que una gran parte de la población no pudiera compartir su ocio con el de sus familias. Por otra parte, el atractivo laboral de estos empleos en el comercio con la necesidad de trabajar en fines de se-



CUADRO N° 4

OCUPADOS EN EL COMERCIO MINORISTA POR CADA 1.000 HABITANTES

CC.AA. ORDENADAS SEGÚN VALOR 2003

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Ocupados comercio/ 1.000 hab (1996)	Ocupados comercio/ 1.000 hab (2000)	Ocupados comercio/ 1.000 hab (2003)
MURCIA	33,2	37,3	33,1
NAVARRA	28,3	34,5	33,3
CASTILLA-LA MANCHA	28,5	33,7	34,5
EXTREMADURA	35,5	38,3	36,1
ANDALUCÍA	33,0	35,3	37,4
CANTABRIA	27,4	33,7	37,7
CASTILLA Y LEÓN	32,7	33,5	37,9
ASTURIAS	39,3	37,9	38,3
PAÍS VASCO	28,8	34,4	38,5
MADRID	32,4	39,9	38,7
GALICIA	31,2	39,6	38,8
ARAGÓN	29,8	36,2	41,0
COMUN. VALENCIANA	33,1	37,3	41,6
LA RIOJA	36,6	34,8	42,6
CATALUÑA	42,2	43,7	43,9
BALEARES	42,4	53,8	45,4
CANARIAS	39,3	50,5	49,6
CEUTA/MELILLA	53,6	41,5	50,3
TOTAL ESPAÑA	34,3	38,7	39,8

FUENTE: Elaborado a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE).

manía, los están haciendo menos atractivos para los nuevos demandantes de trabajo, haciendo más difícil la incorporación de los más jóvenes y de las personas más formadas, lo que ya empieza a plantear problemas de recursos humanos en algunas empresas.

El comercio urbano de proximidad realiza una función de vertebrar la estructura de las ciudades, evitando la despoblación de los centros urbanos; en definitiva, haciendo ciudad. Algunos costosos programas de rehabilitación de los centros urbanos que se han emprendido en numerosas ciudades, se hubieran podido evitar si se hubiera mantenido un tejido comercial de proximidad, que hubiera generado tráfico de personas y actividades complementarias.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley de Horarios Comerciales considera y valora los diferentes intereses de los operadores económicos, empresas grandes, medianas y pequeñas, a la vez que sus efectos sobre los consumidores, los trabajadores de las empresas del comercio y su impacto en el territorio y el medio ambiente. Se trata de una regulación de mínimos, que garantiza unas aperturas dirigidas a ofrecer un nivel adecuado de oferta a los consumidores, y que posteriormente deberá ser adaptado por cada comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias legislativas, a las características propias de su modelo territorial y comercial y a las demandas de sus ciudadanos. ■

IGNACIO CRUZ ROCHE

Director General de Política Comercial

NOTAS

(1) Los Anuarios Nielsen muestran una reducción en el número medio de trabajadores por establecimiento en las grandes superficies.

(2) Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio n.º 2.376, noviembre 1999, pág. 4.

(3) Datos de la Encuesta de Población Activa (INE). Segundo trimestre de 2004.