

LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN EL COMERCIO INTERIOR. LOS HORARIOS COMERCIALES.

María del Mar VILLAGRASA ROZAS

Universidad de Zaragoza

I) INTRODUCCION

Todo fenómeno económico está sustentado sobre bases sociológicas. Los hábitos de consumo han evolucionado de manera tan radical que los modelos que eran válidos hace unos años hoy pueden conducir a la ruina.

Entre los factores más importantes de esta evolución de hábitos de consumo se encuentra el de la mayor incorporación de la mujer al mundo del trabajo, alrededor de un 35% de la población femenina en la actualidad, que ha reducido su tiempo dedicado a la compra y ha provocado que se acuda a las tiendas en horarios diferentes y dependientes de su propio horario laboral. Otro de los factores es el de la publicidad. Según un estudio hecho público por la Comunidad de Madrid, el consumidor se encuentra hoy más y mejor informado, por lo que pierde importancia el consejo del vendedor y tiene mayor repercusión el peso de las marcas y de los productos ya conocidos. Todo ésto conlleva una pérdida de fidelidad de los clientes, que, con sus mayores posibilidades de desplazamiento, no les importa trasladarse unos kilómetros desde su domicilio.

Todo ejercicio de poder, en cualquier sociedad, consiste precisamente en equilibrar la libertad de cada uno de los ciudadanos y de cada grupo de intereses que la conforman. Desde una perspectiva global vemos que en una economía de mercado como en la que nos encontramos, dentro de un estado del bienestar, exis-

te la intervención estatal creando una serie de restricciones institucionales fundamentales. Los horarios comerciales no escapan al intervencionismo típico de este modelo de Estado.

Por otro lado, existen unos grupos de presión o colectivos con unos intereses comunes que promocionan una acción organizada. En el caso que nos ocupa, los principales grupos de presión lo forman las grandes superficies y los pequeños comercios.

Si observamos la forma de actuación de cada grupo, podemos ver los mecanismos que usan para presionar, así como las argumentaciones y razones, socioeconómicas y de todo tipo, que ofrecen en un intento de conseguir más apoyo en la consecución de sus objetivos.

Pequeños comerciantes.

El pequeño comercio se ha asociado constituyendo un fuerte grupo de presión que lucha por la limitación de la libertad de horarios y el cierre en domingos y festivos.

Las asociaciones representativas de este colectivo son la Confederación Española de Comercio de Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), integrada en la CEOE, y la Confederación Española de Empresarios de Comercio Minorista (CECOMA). Por otra parte está la Mesa Estatal de Comercio que agrupa a las asociaciones territoriales y autonómicas del pequeño comercio y los Sindicatos UGT y CC.OO. Representa a más de dos millones de personas.

La realidad es que la mayoría de los pequeños y medianos comerciantes no pueden desarrollar físicamente un horario de 80 horas semanales. Afirman que los ingresos que pudieran obtenerse por un horario más amplio no cubrirían los costes adicionales que esta medida conllevaría.

Respecto al empleo, ponen en duda, al igual que los sindicatos, que la liberalización de horarios suponga la creación de nuevos puestos de trabajo, ya que muchos pequeños establecimientos pueden verse obligados a cerrar.

Reconocen que la Administración debe jugar un papel fundamental proporcionando unas reglas de juego en el que todos puedan competir en igualdad de condiciones, pero antes de tomar una medida liberalizadora se hace necesario mejorar otros aspectos tendentes a reforzar la estructura del comercio y a favorecer el proceso de modernización del pequeño comercio: fiscalidad, rigidez de las disposiciones estatales, venta ambulante, competencia desleal, Seguridad Social de los trabajadores autónomos, seguridad ciudadana e insuficiente formación profesional.

Grandes superficies.

Las grandes cadenas de distribución, los grandes almacenes y las grandes superficies, agrupadas en dos asociaciones, Asociación Internacional de Grandes Empresarios de la Distribución (ANGED) y Asociación Española de Centros Comerciales (AECC), defienden la libertad de horarios.

Afirman que la intervención administrativa en los horarios comerciales supone un atentado contra la libertad del consumidor y contra la libertad del comercio, argumentando que la actividad económica necesita libertad, puesto que es ella la que se cimenta en los principios de la oferta y la demanda. Sostienen también que con la restricción de los horarios, los perdedores son, en definitiva, los consumidores, que no pueden comprar lo que deseen cuando y cómo lo deseen. Además, la competencia genera precios más bajos y constituye un instrumento fundamental para reducir las presiones inflacionistas.

Respecto al empleo, la restricción ocasiona, en su opinión, la pérdida de puestos de trabajo, mientras que la libertad de horarios siempre se plasmará en un aumento del empleo porque favorece la contratación a tiempo parcial.

Las grandes superficies adoptan una postura crítica frente al proteccionismo que ofrece la intervención del sector público a los pequeños comerciantes porque les impide adaptarse a las exigencias de la demanda dentro de un modelo de libre comercio.

Consumidores.

Las opiniones de los consumidores sobre la libertad de horarios son encontradas, aunque la mayoría de las asociaciones se muestran a favor de la misma. Así la Unión de Consumidores de España (UCE) y la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) se han manifestado por la libertad de horarios, mientras que la Confederación Estatal de Consumidores y Usuarios (CECU) se muestra partidaria de establecer una limitación “porque la libertad de horarios es una medida que beneficia los intereses de las grandes superficies, no siempre coincidentes con los del consumidor.”

En cuanto a las pequeñas y medianas superficies, la clave reside en “no echar más horas” detrás del mostrador, sino en adaptarlas a los hábitos de los consumidores.

Los partidos políticos.

Las grandes superficies critican las medidas del Gobierno por reflejar la política de la derecha conservadora y proteccionista, pero la realidad es que todos los partidos políticos defienden la restricción de horarios comerciales.

Todas las proposiciones de ley presentadas en el Congreso hasta la fecha son restrictivas y proteccionistas, tanto las que proceden de partidos alineados a la derecha (CiU) como de aquellos alineados a la izquierda (IU Iniciativa por Cataluña). Todas estas proposiciones son la consecuencia de aplicar las propuestas electorales de los respectivos partidos en las pasadas elecciones generales, quienes, excepto el PSOE, apostaban por la abolición del “Decreto Boyer” que consagraba la libertad de horarios.

El tema del comercio en general, y el de los horarios comerciales en particular, presentan el suficiente interés, tanto del punto de vista económico y social como estrictamente jurídico, como para ser merecedores de un necesario estudio

de, al menos, cómo se encuentra el estado de la cuestión en la actualidad. En este trabajo, pues, vamos a estudiar la regulación de los horarios comerciales desde el año 1976 para ver cómo esta regulación va evolucionando, al tiempo que se analizará la polémica surgida a raíz del RDL 2/1985, de 30 de abril, que establecerá la libertad de horarios, así como las Sentencias del Tribunal Constitucional contra las normas autonómicas en las que se regulan ciertas limitaciones. El Tribunal Constitucional declaró estas normas inconstitucionales por considerar la libertad de horarios una Norma básica aplicable a todo el territorio español. El criterio del Alto Tribunal no fue unánime y pronto llegaron al Congreso varias proposiciones de Ley con una regulación restrictiva.

La situación de crisis por la que atraviesa la actividad económica, y, sobre todo, el comercio minorista llevó al Gobierno a dictar el Real Decreto Ley 22/1993, de 29 de diciembre, como medida transitoria hasta que se apruebe la Ley General del Comercio.

Este Real Decreto Ley 22/1993 establece unos principios que deben ser desarrollados por las Comunidades Autónomas. Todas ellas han llevado a cabo su propia regulación durante el año 1994 aunque alguna ha esperado hasta los primeros meses de 1995. En el apartado correspondiente ofrecemos un cuadro comparativo de las regulaciones de cada una de las Comunidades Autónomas señalando las normas en las que se establecen con objeto de ofrecer una visión de conjunto de la normativa autonómica.

II) EL PROCESO HASTA EL RDL 22/1993, DE 29 DE DICIEMBRE.

Hasta la promulgación del Real Decreto-Ley de 30 de abril de 1985 sobre medidas de Política Económica, los horarios comerciales se regían por el Decreto de 9 de enero de 1976 (BOE de 10 de enero).

Este Decreto establecía las normas a las que debían ajustarse los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, no sin antes especificar claramente que estas normas son independientes de la jornada laboral.

El Decreto establecía que los comerciantes “al por menor” (pequeños comerciantes) debían permanecer abiertos al público un mínimo de 44 horas semanales hasta un máximo de 60 horas. Además, se establecía un horario de coincidencia mediante el cual los establecimientos comerciales debían estar abiertos al público como mínimo de 10 a 13 horas y de 17 a 19, salvo la media jornada de cierre semanal reglamentada. En definitiva, cualquier establecimiento podía fijar libremente su cierre entre las 8 de la mañana y las 9 de la noche. Si un establecimiento fijaba un horario que excediese del máximo regulado, o una modificación del horario de coincidencia, se hacía necesario solicitar un permiso.

El Decreto también establecía en su artículo 6º la necesidad de tener en cuenta las peculiaridades sectoriales y locales que afectasen a la actividad comercial y, entre otras, las exigencias derivadas de la densidad y distribución de la población, sus hábitos de compra, la jornada de trabajo del consumidor, el interés turístico, el

carácter y emplazamiento de los establecimientos, las épocas del año, los usos laborales, las costumbres locales o el calendario de fiestas legalmente establecido.

Respecto a la apertura en domingo, a pesar de mantenerse vigente la Ley de descanso dominical de 13 de julio de 1940, existe jurisprudencia posterior que permite la apertura de establecimientos en domingo, dejando el problema del derecho de los trabajadores al descanso dominical al acuerdo de las partes afectadas (empresarios y trabajadores).

En resumen, el Decreto de 9 de enero de 1976 y la legislación posterior propiciaban un gran margen de libertad de horarios cuyas únicas limitaciones eran el horario de coincidencia y la apertura máxima de 60 horas semanales.

El 30 de abril de 1985, el Gobierno aprueba un Decreto Ley sobre Medidas de Política Económica, llamado también “Decreto Boyer”.

La citada norma establecía la libertad de horarios para la apertura y cierre de todos los establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público, así como para establecer los días y horas de actividad semanal, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, en los términos que estableciesen sus respectivos Estatutos de Autonomía. Esta medida fue concebida y adoptada por el Gobierno como instrumento para fomentar el consumo interno, la transformación y modernización de las estructuras comerciales y la creación de puestos de trabajo.

En 1985 la realidad socioeconómica de nuestro país había cambiado. En 1973 apareció en España el primer hipermercado de la mano de Carrefour y, a partir de ahí, habían comenzado a implantarse la grandes superficies con la consecuente desaparición de los comercios tradicionales. Los “grandes” de la distribución acogieron con entusiasmo la libertad de horarios mientras que la oposición del comercio minorista hacía estallar la polémica.

Aragón, Valencia y Galicia, haciendo uso de las competencias que les atribuían sus respectivos Estatutos de Autonomía¹, publicaron leyes de comercio restrictivas de la libertad de horarios que fueron recurridas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional.

En el periodo que transcurrió desde la interposición de los recursos de inconstitucionalidad hasta las resoluciones del Alto Tribunal, el régimen de horarios comerciales era distinto dependiendo de las Comunidades Autónomas. Habría que esperar a las SS.TC de 1993 para asegurar una unidad o uniformidad en el territorio español sobre esta materia.

La primera de las leyes autonómicas que suscitó la polémica, que provocó un conflicto competencial, fue la Ley Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, que en su art. 9, relativo a los horarios comerciales, disponía:

“La apertura semanal máxima será de 60 horas considerándose inhábiles los domingos y festivos aunque podrán autorizarse horarios y días excepcionales al régimen general establecido”.

Esta disposición se impugnó por la vía del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad. La norma autonómica fijaba un régimen general de horarios comerciales en el que existía un tope máximo semanal y declaraba inhábiles los domingos y festivos, mientras que la dictada por el Gobierno de la nación establecía la libertad de las empresas en esta materia y, además, según se expresa en el preámbulo del RDL 2/1985, éste constituye una Norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales.

El Gobierno autonómico y las Cortes Valencianas negaban tal contradicción acogiendo a la salvedad del inciso final de art. 5.1 de la citada norma:

“... sin perjuicio de las competencias de las CC.AA. en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía.”

por considerar que la disposición estatal sólo es de aplicación directa a aquellas Comunidades Autónomas que gozan de competencias de ejecución en comercio interior, lo que no es el caso de Valencia que también posee competencias legislativas.

Dos años más tarde, aparece la ley del Parlamento de Galicia 10/1988 de Ordenación del Comercio interior de Galicia, cuyos arts. 11 y 12 se referían a la limitación de horarios comerciales. El Gobierno de la nación promovió recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de esta ley, entre ellos los antedichos arts. 11 y 12 de los que reproducimos las partes más interesantes:

“ Art. 11.1.- El ejercicio de la actividad comercial, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, se desarrollará entre las 8.00 y las 22.00 horas, con un máximo semanal de sesenta (60) horas, sin que ello pueda perjudicar los derechos reconocidos al trabajador por la legislación laboral vigente.”

“ Art. 12.1.- Los domingos y festivos se considerarán inhábiles. No obstante, la Xunta de Galicia podrá autorizar anualmente la apertura de hasta un total de 3 días, domingos o festivos, previa solicitud de las asociaciones de comerciantes, en la forma en que reglamentariamente se determine.”

En 1989 aparece la Ley de Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la actividad comercial en Aragón, en la que se respetaba la libertad de horarios pero abría el camino a posibles limitaciones futuras:

“Art. 6.1.- 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 el número de horas de actividad semanal de los mismos, será de libre fijación por las empresas.”

“Art. 6.2.- 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.”

A pesar de las cautelas tomadas por el legislador al redactar el precepto, no se salvó del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno.

En 1993 el Tribunal Constitucional manifestó su doctrina al respecto en las STC 225/1993, de 8 de julio, para la Comunidad Valenciana, STC 228/1993, de 9 de julio, para Galicia, y STC 264/1993, de 22 de julio, para Aragón. La doctrina no fue unánime y se formularon votos particulares a los que adhirieron otros magistrados.

Las tres Sentencias contienen básicamente la misma doctrina, por lo tanto nos remitiremos a la STC 225/1993 que resuelve las impugnaciones contra el art. 9 de la Ley de Cortes Valencianas 8/1986, de Ordenación de Comercio y Superficies Comerciales, para estudiar los planteamientos del Tribunal Constitucional.

La citada STC declara que dicho art. 9 fija un régimen limitativo de los horarios comerciales en el que existe un tope máximo semanal y declara inhábiles los domingos y festivos. Ello afecta a la materia de comercio interior y el legislador autonómico es competente para regular los horarios comerciales, siempre que no se invadan competencias estatales.

El RDL 2/1985 fue dictado por el Estado en uso de su competencia para la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.) y la libertad de horarios es una medida adoptada para el fomento de la actividad económica en el sector de la distribución comercial para una mayor competitividad económica de las empresas al servicio de las necesidades de los consumidores, frente a lo cual no puede oponerse el interés de una Comunidad Autónoma en proteger a ciertas categorías de establecimientos comerciales, por lo que el art. 9 impugnado es inconstitucional.

Al mismo tiempo, en esta Sentencia se declara el carácter básico de la norma contenida en el RDL 2/1985 diciendo que “las medidas contenidas en esta norma persiguen, en su conjunto, un objetivo de política económica que inspira también específicamente la concreta medida sobre libertad de horarios comerciales del art. 5.1, el cual tiene, sin duda, un carácter básico y alcanza, por lo mismo, aplicabilidad en todo el territorio del Estado, aunque ello implique la consiguiente reducción de competencias normativas asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de Comercio interior.” (Fundamento jurídico 3º D 225/1993).

En las sentencias aparecen dos votos particulares, a los que se adhieren varios magistrados, que discrepan en lo que se refiere al conocimiento que en ellas se contiene del carácter básico del art. 5 del RDL 2/1985. Para estos magistrados, la fijación de los horarios comerciales radicados en el territorio de una Comunidad Autónoma es propia de la competencia autonómica sobre “comercio interior”, y

la finalidad inmediata conseguida por la norma estatal no es la de incrementar la demanda, que depende, entre otras cosas, de la capacidad adquisitiva del consumidor, sino favorecer a determinados agentes del mercado -grandes superficies- en detrimento de otros -pequeños comerciantes-. La libertad de horarios “no se adopta como base de la planificación general de la actividad económica, sino como una más de la serie de medidas heterogéneas que se refieren directa o indirectamente a distintos aspectos de la economía.”

La STC 264/1993, de 22 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Cortes de Aragón 9/1989 declarando la inconstitucionalidad del art. 6.2 referido a los horarios comerciales por existir oposición con la libertad de horarios.

No alcanzamos a comprender el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, puesto que la redacción de la norma aragonesa no es en ningún caso restrictiva de los horarios comerciales en cuanto a su aplicación. Tan solo prevé una limitación en casos excepcionales, por un periodo de tiempo determinado y previa audiencia de los afectados.

Es precisamente por su excepcionalidad por lo que no contradice la Norma básica. Más bien pudiera decirse que la complementa haciendo uso del último inciso que, aunque ya reseñado, repetimos: “...sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía.”

El problema, pues, radica en dilucidar si el legislador estatal, cuando dictó la norma, estaba pensando en un posible desarrollo de las Comunidades Autónomas, lo que es acorde con el concepto de “legislación básica”, o cerraba totalmente ese posible desarrollo de la norma con la redacción de la primera parte del precepto.

El Tribunal Constitucional, en la STC 264/1993 aclara las posibles dudas declarando que el común denominador normativo que las normas básicas encierran no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas: “Ahora bien, en el presente caso la norma estatal ha establecido, con carácter principal, la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos. Y en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, es obvio que dicho precepto no requiere ulteriores desarrollos legislativos, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas.”

No discutimos la naturaleza básica de la norma y la importancia y el objetivo que tenía cuando entró en vigor. El legislador pretendía modernizar la estructura del mercado, fomentando la entrada de grandes superficies financiadas por capi-

tal extranjero y con ello favorecer la competitividad, lo cual nos parece positivo. El problema es la situación de indefensión ante la que queda nuestro comercio interior, el pequeño y mediano comercio. Y es ahí precisamente donde debe intervenir la Administración para equilibrar la posición de los agentes del mercado y evitar el abuso de superioridad.

III) EL REAL DECRETO LEY 22/1993 DE 29 DE DICIEMBRE. SUS CONSECUENCIAS.

El 29 de diciembre de 1993 (BOE de 7 de enero de 1994) el Gobierno aprueba el Real Decreto Ley 22/1993 por el que se establecen las bases para la regulación de los horarios comerciales, con el que se pretende amortiguar los efectos de la crisis sobre el comercio minorista.

Anteriormente, el Tribunal de Defensa de la Competencia había remitido un informe al Gobierno en el que se aconsejaba la liberalización de los horarios comerciales como medida para introducir la competencia en el sector de la distribución. Su restricción supondría frenar el proceso de modernización del sector y reducir las inversiones y la ocupación. El Gobierno hizo caso omiso e intentó regular la materia de una forma equilibrada para que nadie se sintiese especialmente perjudicado.

En este nuevo Decreto-Ley se atribuye a las Comunidades Autónomas la capacidad de determinar los horarios de apertura y cierre de los comercios, respetando, en todo caso, los límites siguientes:

- * El horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad no será inferior a 72 horas semanales, por lo que las Comunidades Autónomas sólo podrán regular por encima de esta cifra.

- * Los días festivos en los que podrá permanecer abierto un comercio serán como mínimo 8. Las Comunidades Autónomas podrán legislar por encima de los citados hasta el máximo de festivos al año, correspondiéndole también determinar los mismos.

- * Tendrán plena libertad para establecer los días y horas de apertura al público los establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan y platos preparados, prensa, combustible y carburantes, floristerías y plantas, y las denominadas tiendas de conveniencia. También tendrán libertad los establecimientos instalados en puntos fronterizos, estaciones y medios de transporte y zonas de gran afluencia turística, correspondiendo a la Comunidad Autónoma, en este último caso, su determinación.

En defecto de las disposiciones autonómicas seguirá vigente la libertad de horarios establecida en el art. 5 del RDL 2/1985.

El Gobierno estimó que con esta decisión se atendía en buena medida a las demandas del pequeño comercio, que solicitaba el cierre todos los domingos y festivos, y no se lesionaba gravemente a las grandes superficies, que podrían seguir abriendo en los festivos de mayor venta al año.

Pero la nueva regulación no contentó a nadie. Ni a los pequeños comerciantes ni a las grandes superficies que amenazaron con la pérdida de miles de puestos de trabajo.

La principal crítica que ha recibido el Decreto regulador es que las diferencias entre las Comunidades Autónomas romperán por completo la unidad de mercado y las posibilidades de auténtica competencia en igualdad de condiciones.

Esta crítica nos parece infundada. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, que precisamente tiene encomendada la tarea de velar por la unidad del mercado europeo, ha reiterado en múltiples ocasiones que la diversidad de horarios comerciales en modo alguno conculca o pone en peligro esta unidad.²

Por otra parte, como se ha dicho en el voto particular del Magistrado Carlos Viver Pi-Sunyer en la STC 225/1993, de 8 de julio, *“la estructuración u ordenación del mercado de la distribución corresponde en primera instancia a las Comunidades Autónomas, a las que el bloque de la constitucionalidad ha atribuido competencia exclusiva sobre comercio interior y, en consecuencia, la posibilidad de diseñar políticas comerciales propias.*

Los hábitos y estructuras comerciales dependen de variables de carácter marcadamente local y los poderes públicos que mejor conocen sus problemas y sus posibles soluciones son los que más cerca están de los mismos.” Esta es una opinión que plenamente compartimos.

En atención a la evidente crisis por la que atraviesa el pequeño y mediano comercio en las Comunidades Autónomas, todas ellas han hecho uso de la capacidad reguladora atribuida por la ley, introduciendo limitaciones en la fijación de los horarios comerciales, a los efectos de evitar que la recesión de la demanda repercuta de forma excesiva en el comercio minorista.

Uno de los puntos de interés de este trabajo es el de presentar el estado de la cuestión en las diferentes Comunidades Autónomas. Adjuntamos aquí un cuadro que recoge los aspectos más relevantes de la regulación de las mismas, como son el número global de horas que pueden abrir los establecimientos durante la semana y el número de festivos al año.

COMUNIDAD AUTONOMA	DISPOSICION	HORAS SEMANA	DIAS FESTIVOS	EXCEPCIONES
Andalucía	Decreto 66/1994, de 24 de marzo	Máx. 72 h.	8	
Aragón	Decreto 24/1995, de 21 de feb 1994... Autorregulación	Máx. 72 h. Máx. 72 h.	10 12	Tiendas de alimentación sin personal asalariado y las situadas en poblac. de menos de 3.000 hab. de tipo familiar.
Asturias	1994... Autorregulación 1995... Autorregulación	Máx. 72 h.	Ninguno Se está pactando abrir sobre 4 domingos	
Baleares	Decreto 35/1994, de 28 de marzo	Máx. 72 h.	8	
Canarias	Decreto 24/1994 de 4 de marzo	Máx. 72 h.	8	Excepciones más amplias (zonas en que tradicionalm. se celebren ferias y mercados y exista coincidencia.)
Cantabria	Decreto 58/1994, de 16 de diciembre	Máx. 72 h.	8	
Castilla-La Mancha	Decreto 19/1994, de 1 de marzo	Máx. 72 h.	8	
Castilla-León	Decreto 65/1994, de 17 de marzo	Máx. 72 h.	8	Días de ferias y mercados tradicionales establecidos reglamentariamente.
Cataluña	Decreto 41/1994, de 22 de febrero	Máx. 72 h.	8	Establecimientos comerciales situados en el entorno inmediato de los mercados tradicionales de periodicidad superior a la semanal con autorización adva.
Galicia	Decreto 20/1994, de 4 de febrero	Máx. 72 h.	8	
Extremadura	Decreto 148/1994, de 27 de diciembre 1994 ... Autorregulación	Máx. 72 h.	8	
La Rioja	Decreto 2/1994, de 10 de febrero	Máx. 72 h.	8	
Madrid	Ley 4/1994, de 6 de junio Decreto 64/1994, de 23 de junio	Máx. 72 h.	12 más fiestas local. a petición de los Ayuntamientos correspondien.	12 festivos a partir de la entrada en vigor del Decreto
Valencia	Decreto 42/1994, de 21 de febrero	Máx. 72 h.	8	Posibilidad de autorizar horarios excepcionales.
País Vasco	1994 ... No existe regulación 1995 ... en preparación.	Máx. 72 h.	Ninguno	
Navarra	1994 ... Autorregulación 1995 ... Autorregulación	Máx. 72 h.	3 festivos 4 festivos	
Murcia	Decreto 32/1994, de 4 de marzo.	Máx. 72 h.	8	

A la vista de las regulaciones autonómicas recogidas en el cuadro anterior, con la precisión de que algunas Comunidades no han dictado su normativa en materia de horarios comerciales hasta finales de 1994, estableciendo así su regulación para 1995, podemos observar que todas ellas tienen un marcado carácter restrictivo a excepción hecha de la Comunidad Autónoma de Madrid y de Aragón que han ampliado el número de festivos en los que se permite la actividad comercial.

Canarias, Castilla-León y Cataluña permiten abrir en aquellos lugares en que se celebren ferias y mercados tradicionales durante esas celebraciones y Valencia contempla la posibilidad de autorizar horarios excepcionales fuera de los casos previstos en el RDL 22/1993.

En algunas Comunidades Autónomas, existía durante 1994 una autorregulación o un “pacto entre caballeros” firmado entre las partes afectadas. Este es el caso de Aragón que, a pesar de los distintos intereses de estas partes implicadas, en 1994 consiguieron llegar a un acuerdo: se abrieron 12 festivos al año y estuvieron de guardia todos los domingos por la mañana 7 supermercados en Zaragoza y 1 en Huesca. En 1995 no ha habido acuerdo posible y ha sido regulado por vía de Decreto.

El Decreto aragonés (Decreto 24/1995, BOA de 24 de febrero) no se limita a fijar el calendario de horarios comerciales, sino que incluye varios artículos que defienden al pequeño comercio. Las excepciones son más amplias que las de otras Comunidades Autónomas apoyando a las tiendas de alimentación sin personal asalariado y a las situadas en poblaciones de menos de 3.000 habitantes como regla general. Permite abrir 10 festivos en 1995, pero este número puede variar cada año.

Curiosamente, algunas Comunidades Autónomas no han regulado el RDL 22/1993 y han establecido mediante la autorregulación unas aperturas por debajo de los 8 festivos. Este es el caso de Asturias, donde existen excepciones para comercios familiares tradicionales que abren los domingos por la mañana y donde nunca se abría los domingos cuando existía la libertad de horarios.³ Y de Navarra, donde no han existido demasiados problemas a la hora de pactar la apertura en días festivos, que se encuentra entre los 3 ó 4 días. Caso excepcional también es el del País Vasco que no abrió ningún festivo en 1994 y donde se están estableciendo negociaciones para 1995.

Es conveniente recordar que aquellas Comunidades Autónomas que no desarrollan el RDL 22/1993 tienen libertad de horarios sin perjuicio de que dentro de esa libertad los agentes establezcan pactos.

Actualmente se está debatiendo una Ley de Comercio que se denominará “Ley de Ordenación del Comercio Minorista”. La proposición de Ley de CiU es partidaria de congelar de forma indefinida la libertad de horarios comerciales con el fin de defender a los numerosos pequeños comerciantes catalanes. Por su parte,

el Partido Popular prepara en sus enmiendas (Enmienda nº 227) que la libertad de horarios sea efectiva en el año 2000 y hasta esa fecha ampliar de forma progresiva los mínimos de apertura establecidos en la actualidad. El Grupo Socialista aboga por el retraso de la libertad total de horarios comerciales hasta el año 2001. Hasta esa fecha, se establecerían unas aperturas mínimas de 8 domingos y festivos al año y 72 horas semanales.⁴

IV) CONCLUSIONES

La relevancia del tema de los horarios comerciales se pone de manifiesto si se considera que los cambios registrados en los últimos años en el nivel de renta, los horarios laborales y los hábitos de compra de los consumidores revelan la necesidad de ajustes permanentes en el sector comercial. Dicha necesidad de ajuste se tradujo en la libertad de horarios comerciales, que llegó con el Real Decreto Ley 2/1985, y se consiguió una profunda transformación del sector comercial, que hoy combina establecimientos tradicionales con establecimientos modernos.

La libertad de horarios trajo no sólo la modernización del sector sino que también introdujo la competencia, lo cual hace bajar los precios y reducir la inflación.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de los recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes de comercio de Galicia, Valencia y Aragón y la presentación, el día 16 de julio de 1993, de la proposición de Ley de Comercio del Grupo Parlamentario catalán CiU, reavivaron las discusiones sobre los horarios comerciales. El 3 de septiembre, la Mesa estatal de Comercio presenta su propuesta y el 13 de septiembre IU- Iniciativa por Cataluña presentan otra. Todas abogan por la limitación de horarios y la abolición del “Decreto Boyer”.

Es cierto que en el marco de la Comunidad Europea se está llevando a cabo un esfuerzo para liberalizar al máximo de trabas administrativas los procesos económicos. Pero no es menos cierto que los cambios que afectan a la distribución, a las actividades comerciales, son radicalmente nuevos y se producen en periodos temporales cada vez más cortos. Frente a estos fenómenos el mercado se muestra incapaz de generar mecanismos que permitan atemperar estos procesos. Y esta incapacidad de moderar las disfuncionalidades es lo que, en definitiva, justifica la regulación de la actividad comercial y, dentro de ella, de los horarios comerciales.

La crisis económica ha supuesto un duro golpe para el comercio minorista de nuestro país que tiene que competir, en desigualdad de condiciones, con las grandes superficies, la mayoría de ellas financiadas con capital extranjero.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional declaran la inconstitucionalidad de las normas autonómicas recurridas, restrictivas de la libertad vigente, pero el criterio no es unánime. Dos votos particulares con sólidos argumentos niegan el carácter de Norma básica al art. 5.1 del RDL 2/1985 y propugnan una regulación autonómica del tema por ser las Comunidades Autónomas las que mejor conocen

las necesidades en sus respectivos territorios. A estos votos se adhieren otros magistrados del TC.

El Gobierno, sometido a grandes presiones desde todos los sectores, aprueba el Decreto Ley 1993 en el que se regulan las bases de los horarios comerciales dejando a las Comunidades Autónomas su ulterior desarrollo y estableciendo unos mínimos fijos muy restrictivos. En defecto de regulación autonómica seguiría vigente el RDL 2/1985 y, por tanto, la libertad.

Pero todas las Comunidades Autónomas han desarrollado la norma básica de forma restrictiva, bien por la vía del Decreto, bien por la de la autorregulación. La mayoría de ellas sólo permite abrir 8 festivos al año, el mínimo que establece el RDL 22/1993. Sólo Madrid hace una regulación más abierta y Aragón, además de permitir la apertura 10 festivos en 1995, con posibilidad de variar el número en años posteriores, amplía la libertad para los pequeños comerciantes dedicados al sector de la alimentación que no tengan trabajadores asalariados. Este Decreto Ley es una norma transitoria hasta que se apruebe la Ley de Comercio que se está tramitando en las Cortes y que en el tema de horarios comerciales no se ha llegado al consenso.

Parecía que esta nueva Ley iba a ser la respuesta a los problemas, pero con posturas tan encontradas es imposible dar satisfacción a todos los sectores. Y es que la cuestión de los horarios comerciales tiene muchos matices y, como en todo lo humano, no existe la verdad absoluta, cada cual tiene la suya y todas son legítimas.

El principal problema del comercio tradicional es su reestructuración interna para adaptarse a los cambios experimentados por los consumidores. La distribución comercial seguirá perdiendo cuota de mercado ante nuevas ofertas como los “discounts” o establecimientos de descuento duro, las compras por catálogo, por teléfono, etc.⁵

La tendencia del sector se dirige hacia la liberalización de los horarios comerciales, La libertad de horarios es el futuro. Y es ahora cuando la Administración debe jugar un papel fundamental creando las reglas de juego en las que todos puedan competir en igualdad de condiciones; incentivos fiscales y financieros, convenios con la Seguridad Social para favorecer las jubilaciones anticipadas, formación profesional, etc.

Pero ante todo, es el comercio tradicional el que debe adaptarse a las nuevas circunstancias. Los economistas proponen conseguir nuevas fórmulas como la especialización, buscar el segmento en el que pueden ofrecer calidad a buen precio y explotarlo, asociarse en cooperativas, centrales de compras o recurrir a franquicias.

Si los comerciantes deciden responder al reto de la competitividad, con la adecuada modernización de los establecimientos y la adopción de nuevas técnicas comerciales, la situación del sector mejorará. En este proceso el papel del sector público y de la legislación es fundamental.

Por eso, quizá la solución menos traumática sería establecer un periodo transitorio en el que se aceptasen una serie de restricciones para que el pequeño comercio pudiera adaptarse a los nuevos cambios. Una vez producida esta adaptación, con el año 2000 como horizonte, debería establecerse la libertad de horarios de nuevo.

NOTAS

¹ Vid. art. 30 EA de Galicia,

Art. 34 EA de la Comunidad Valenciana,

Art. 36 EA de Aragón,

² Sentencias 148/1991 y 149/1991, de 28 de febrero

³ En el momento de redactar este trabajo, abril de 1995, se está negociando la posibilidad de apertura durante 4 domingos en 1995.

⁴ Enmienda nº 224. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Propositiones de ley nº 10.

⁵ Hemos tenido en consideración en este apartado algunas de las conclusiones más importantes del "*Libro Blanco de las Estrategias del Comercio Español.*", elaborado por la Consultora Coopers & Lybrand por encargo del Instituto de Estudios del Libre Comercio (IDELCO).