

DE COMPRAS UN DOMINGO: LA REGULACIÓN DE LOS HORARIOS COMERCIALES EN ESPAÑA

PABLO JOAQUÍN MARTÍNEZ CARLOS
ADJUNTO 1º A LA PRESIDENCIA DEL IDIBE

1. Desde hace 50 años, la regulación de los horarios comerciales ha provocado un interesante debate en nuestro país en el ámbito económico y comercial. Los múltiples intereses públicos y privados interpuestos han catalizado numerosos e importantes cambios legislativos, viniendo el último de ellos de la mano del art. 27 del Real Decreto Ley 20/2012.

Este trabajo pretende analizar como el interés del Estado en este tipo de regulación ha evolucionado desde motivos religiosos y laborales, hasta la consideración de la regulación como un instrumento de política macroeconómica. Para ello, se sustentará e irá serpenteando alrededor de dos pilares interrelacionados, uno legal y uno económico.

Empezará revisando la evolución de la legislación sobre horarios comerciales en España en el periodo anterior a 1974, a la vez que destacará las razones de interés general detrás de cada cambio normativo. Posteriormente, se analizarán en mayor profundidad los cambios desde 1974, también deteniéndose en el interés público que motivó cada reforma. En tercer lugar, el actual marco regulatorio tras la promulgación del Real Decreto Ley es explicado: el marco regulatorio general, el marco regulatorio específico y el marco regulatorio subsidiario.

Finalmente se repasarán brevemente los efectos económicos de la regulación, los intereses de los distintos grupos afectados, y los efectos esperados de la reciente legislación del 2012.

2. De acuerdo con lo dicho, se procederá al examen de la evolución histórica de la regulación de los horarios comerciales en España, apoyándonos en VILLAREJO GALENDE, H.: *Régimen jurídico de los horarios comerciales*. Granada (1999): Comares; y en REBOLLO PUIG, M., et al.: “Comercio interior”, en AA.VV.: *Derecho de la regulación económica*, tomo IX. Madrid (2013): Iustel, de quienes tomamos ideas y los datos que en este apartado se exponen.

2.1. Como ha sido constatado por dichos autores, desde tiempos antiguos, la limitación de la actividad económica en determinados días de la semana por parte del poder establecido tuvo una motivación claramente religiosa. El establecimiento por la autoridad de “días de descanso” en el calendario, donde el trabajo estaba prohibido, ha estado siempre presente en las culturas antiguas desde los Babilonios, cuyo día de descanso semanal era el “sapattu”. Subsiguientemente, otras culturas politeístas, como la Grecia y la Roma clásicas, declararon festividades por motivos religiosos y mitológicos (“dies fasti” y “dies nefasti” en Roma), donde ninguna actividad política, judicial, social o militar era programada. Tras ellos, tanto los israelitas (sabbath) como los cristianos (domingo) adoptaron la tradición de declarar un día de descanso semanal.

De hecho, en España, con los distintos reinos adoptando la Cristiandad, todas las autoridades en el poder tras los romanos respetaron el carácter sagrado del domingo en mayor o menor medida. La actividad comercial, la agricultura, el trabajo, las ferias y los mercados quedaron prohibidos en domingo y otros días santos. Esta motivación religiosa detrás de la regulación se mantuvo hasta la Constitución de Cádiz.

Pero tras 1812, una nueva era llegó a España de la mano de los principios del liberalismo económico. Sin embargo, ninguna norma de Derecho público fue promulgada en esta materia, dado que la totalidad de la actividad comercial se regía en el siglo XIX por el Derecho privado. Por su parte, la Sociedad Civil de la época, consciente de los perjuicios económicos que las prohibiciones religiosas generaban, pidió constantemente a la Iglesia una

reducción del número de festividades. Al mismo tiempo, el Gobierno empezó a darse cuenta de que el interés público religioso en establecer fiestas religiosas era contrario a otros intereses públicos como el desarrollo de la actividad económica (vid. Real Decreto de 26 de junio de 1867).

Finalmente, a principios del siglo XX, la primera ley moderna reguladora de los horarios comerciales fue dictada en España. Dicha ley, la Ley del descanso dominical de 3 de marzo de 1904, con el claro objetivo de proteger a la clase obrera, consolidó la regla general de prohibir el trabajo los domingos (también estableció diversas excepciones en relación con bares, restaurantes, espectáculos públicos, industrias de interés general o panaderías, entre otros). Poco después, con la Ley de 4 de julio de 1918, se regularon los horarios comerciales el resto de días de la semana, y con el Real Decreto de 3 de abril de 1919 España fue uno de los primeros países europeos en acoger ampliamente la jornada laboral de 8 horas.

A diferencia del siglo anterior, con la entrada del siglo XX se observa como el interés general detrás de estos cambios deja de ser religioso y deviene social. Así, el Estado trataba de mejorar la vida de los trabajadores implementando medidas como el derecho al descanso. Poco a poco el Estado Liberal se transformaba en Estado Social.

Durante el régimen del general Franco, la Ley Fundamental del Fuero del Trabajo mantuvo el domingo como día de descanso obligado y la Ley del descanso dominical de 13 de junio de 1940 desarrolló diversas excepciones, así como una lista de derechos religiosos para los trabajadores. Además, el Reglamento nacional del trabajo en el comercio de 10 de febrero de 1948 confirmó la validez de la Ley de 4 de julio de 1918. A lo largo de la Dictadura, el interés de protección de los trabajadores continuó coexistiendo con una serie de objetivos religiosos.

Por tanto, entre 1919 y 1973 no hubo ningún progreso significativo en la regulación de los horarios comerciales.

2.2. Después de experimentar España el mayor periodo de crecimiento económica de su historia entre 1963 y 1973, la crisis del petróleo sacudió la economía del país, sacando a la luz sus múltiples debilidades.

Así, en el campo de los horarios comerciales, comenzó la regulación moderna como respuesta gubernamental a la crisis, con el objeto de mitigar las

vulnerabilidades estructurales de la nación. Ya en 1967, el Gobierno era consciente de que uno de los principales problemas de la economía española era que los horarios comerciales eran coincidentes con los horarios laborales (vid. el Informe de la Comisión de Comercio Interior de 1967). Para combatir esta disfunción, el Ejecutivo de Arias Navarro promulgó el Decreto Ley 6/1974, cuyo principal éxito fue el hecho de que, por primera vez en la historia de España, se reconociera la necesidad de hacer una distinción entre los horarios laborales y los comerciales, a los que se dio una regulación específica.

Con la publicación de esta ley, y tal y como establece su Preámbulo, el gobierno reconoció explícitamente que la regulación de los horarios comerciales es, en efecto, un efectivo instrumento de política macroeconómica.

El siguiente paso vino con el Decreto 3/1976, que desarrolló el Decreto Ley en el campo de los horarios comerciales. La norma proclamó la libertad de horarios comerciales con una serie de limitaciones: mínimo 48 horas de apertura semanal y máximo 60, franja obligatoria de apertura diaria de 10h a 13h y de 17h a 19h, diversas excepciones a la regla general y la obligación de comunicar a la Administración el horario de apertura elegido y de exhibirlo de forma visible cara al público.

2.3. Antes de pasar a examinar los cambios legislativos más recientes, es obligatorio preguntarse cuál es la potencial influencia que la Constitución y el Derecho comunitario pueden tener en esta materia.

El art. 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa y el art. 53.1 establece una reserva de ley para las materias reguladas en el art. 38. La cuestión es si la regulación de los horarios comerciales puede ser considerada parte de la libertad de empresa según el art. 38. El Tribunal Constitucional (TC) ha aclarado que no, que el único mandato que el art. 38 establece para el legislador es desarrollar una regulación que permite comenzar y mantener una actividad comercial, sin que medidas irracionales, desproporcionadas o arbitrarias impidan seriamente su desarrollo (vid. STC 225/1993). En consecuencia, esta doctrina otorga al legislador poder casi ilimitado para regular los horarios comerciales sin violar la norma constitucional.

Con respecto al Derecho comunitario (ahora Derecho de la Unión), no hay actualmente ningún instrumento de Derecho originario o derivado que regule

los horarios comerciales. No obstante, el Tribunal de Justicia ha sido preguntado en varias ocasiones si la regulación de los Estados miembros puede ser contraria al art. 34 del Tratado de Funcionamiento (prohibición de restricciones cuantitativas a las importaciones y medidas de efecto equivalente). La doctrina del Tribunal es que la regulación de los horarios comerciales constituye una parte legítima de la política económica y social de los Estados, consistente con los objetivos de interés público perseguidos por el Tratado. Dichas normas no son diseñadas para regular el comercio entre Estados miembros, y solo serán contrarias a los tratados si fueran discriminatorias con ciudadanos o productos de un Estado miembro (vid. Sentencia de 23 de noviembre de 1989, caso *Torfaen Borough Council v. B&Q PLC*, entre otras).

En conclusión, se puede afirmar que no hay actualmente limitación constitucional o de Derecho de la Unión para legislar sobre horarios comerciales en España, siempre que dicha legislación no sea irracional, desproporcionada, arbitraria o discriminatoria a nivel europeo.

2.4. Con la llegada de la democracia, España vio como el Gobierno socialista de González Márquez aprobó el Real Decreto Ley 2/1985, conocido como el Decreto Boyer. Dicha norma estableció en su art. 5 la “libertad de horarios comerciales”, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia según sus Estatutos de autonomía.

Por primera vez en la historia reciente de España, las empresas tuvieron libertad de establecer sus propios horarios comerciales sin ningún tipo de limitación por parte de la Administración. Poco después de la promulgación del Decreto Boyer, y basándose en el último inciso de su art. 5.1, cinco Comunidades Autónomas (CCAA) establecieron normas de carácter restrictivo limitando la libertad de horarios comerciales en sus respectivos territorios.

El esquema básico competencial que se ha que tener en cuenta es el siguiente: 1º) El art. 149.1.13 CE otorga competencia exclusiva al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Estas bases venían reguladas en el Decreto Boyer, que establece la libertad horaria. 2º) Algunos Estatutos de autonomía confieren a sus CCAA la competencia sobre comercio interno.

Por tanto, las CCAA pueden regular aspectos sobre comercio interno (incluyendo horarios comerciales), pero siempre dentro de los límites de la norma estatal (el Decreto Boyer), que en este caso establece una libertad de horarios. Consecuentemente, el TC declaró contrarias a la CE y nulas las normas promulgadas por esas cinco CCAA, ya que al restringir la libertad horaria, no respetaban los límites del Decreto Boyer.

En definitiva, entre 1985 y 1993, y con la excepción de cinco CCAA, España vivió el periodo de regulación más liberal de horarios comerciales de su historia.

2.5. Lamentablemente, el periodo de máxima liberalización acabó en 1993. Tras las Sentencias del TC declarando nulas las normas autonómicas, el partido político CiU acordó con el Gobierno de González una nueva legislación nacional mucho más restrictiva. Nótese que este partido nacionalista representa en buena parte a los pequeños comerciantes catalanes, que como se analizará más adelante tienen un importante interés en una regulación restrictiva.

La ley trastoca el anterior equilibrio de interés público proclive a una liberalización, al introducir los intereses privados de los pequeños empresarios.

Además, por primera vez, una ley estatal básica establece detalladamente las competencias de las CCAA en la regulación de los horarios comerciales. El nuevo marco regulatorio es el siguiente: 1º Las CCAA tienen competencia para regular los horarios comerciales dentro de los límites del Decreto Ley (art. 1) [los límites son los siguientes puntos 2º y 3º]. 2º Los minoristas deben poder abrir un mínimo de 72 horas semanales de lunes a sábado (art. 2.1). 3º Los minoristas deben poder abrir un mínimo de 8 domingos o festivos al año (art. 2.2). En estos días, deben poder abrir un mínimo de 12 horas al día (art. 2.3). 4º El art. 3 contiene diversas excepciones. 5º Si una CCAA no legisla en la materia o no tiene competencias en comercio interior, el Decreto Boyer será de aplicación en su territorio (DF primera).

Por tanto, las CCAA eran capaces de establecer máximos (o no) en los puntos 2º y 3º, que nunca podían ser inferiores a los mínimos nacionales. La regulación en cada CCAA podía ir desde la libertad horaria hasta el mínimo nacional. “A priori” parece una norma liberalizadora, ya que permite a las CCAA establecer la libertad horaria, y solo limita la legislación autonómica

si es de carácter restrictivo (a través de los mínimos nacionales). Pero a decir verdad, la casi totalidad de las CCAA eligieron como sus máximos los mínimos nacionales en sus territorios, convirtiendo a España en un país mucho más restrictivo del que era con el Decreto Boyer.

Este giro hacia una regulación más restrictiva por parte de las CCAA puede ser explicado por el hecho de que las CCAA están más expuestas que el Gobierno central a la presión y a los intereses de los pequeños minoristas.

2.6. La regulación contenida en la Ley Orgánica 2/1996 estableció un régimen “provisional” y un régimen “definitivo”: Por una parte, el régimen regulatorio definitivo contenido en el art. 2 es similar al art. 5.1 del Decreto Boyer y establece la libertad horaria. Pero por otra parte, el régimen regulatorio provisional contenido en el art. 3 es idéntico al del Real Decreto Ley 22/1993.

La norma mantenía consiguientemente el “status quo” previo. El art. 3.1 disponía que el régimen provisional sería aplicable hasta que un acuerdo fuera alcanzado entre el Gobierno nacional y cada Gobierno autonómico, y en todo caso, nunca antes del 1 de enero del 2001.

2.7. El art. 43 del Real Decreto Ley 6/2000 contuvo dos importantes modificaciones a la Ley Orgánica 2/1996.

En primer lugar, amplió el periodo en “vacatio legis” hasta el 1 de enero del 2005; y, en segundo lugar, modificó el régimen provisional en los siguientes términos: 1º) El número de horas mínimo que los minoristas pueden abrir de lunes a sábado aumenta a 90 horas semanales. 2º) El mínimo número de Domingos y otros festivos por año en que los minoristas pueden abrir aumenta a 9 en 2001, 10 en 2002, 11 en 2003 y 12 en 2004. 3º) Estableció una nueva excepción en la que la libertad de horarios comerciales era aplicaba: los establecimientos de venta de reducida dimensión, es decir, establecimientos con un área inferior a 300m² que no pertenezcan a ningún grupo de distribución.

Paradójicamente, esta norma es la primera redactada por el Partido Popular, partido “a priori” más tendente a la liberalización, y sin embargo es más restrictiva que el Decreto Boyer del Partido Socialista. Esto puede ser explicado por el hecho de que los gobiernos solo promueven reformas

estructurales en contextos de crisis económica. Cuando “las cosas van bien”, tienen menos incentivos a reaccionar.

2.8. La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales (LHC) constituye el primer esfuerzo desde el Decreto Boyer en redactar una regulación integral y definitiva en la materia. Paradójicamente, lo hace convirtiendo en definitivo el régimen provisional del Real Decreto Ley 22/1993. Promulgada por el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, su principal contribución es enterrar para siempre la idea de la libertad de horarios comerciales, por lo menos a nivel nacional. Aparte de esta consideración, cabe mencionar que la LHC no mantiene o modifica la regulación de 1993, sino que regula toda la materia desde cero de forma global, aunque manteniendo el espíritu legislativo de la norma de 1993.

El nuevo marco regulatorio es el siguiente: 1º) Las CCAA tienen competencia para regular los horarios comerciales dentro de los límites de la LHC (art. 2) [los límites son los siguientes puntos 2º y 3º]. 2º) Los minoristas deben poder abrir un mínimo de 72 horas semanales de lunes a sábado (art. 3.1). 3º) Los minoristas deben poder abrir un mínimo de 8 domingos o festivos al año (art. 4.1). En estos días, deben poder abrir un mínimo de 12 horas al día (art. 4.3). 4º) El art. 5 contiene diversas excepciones, en las cuales es de aplicación la libertad de horarios comerciales, que son básicamente las mismas que existían con el art. 43 del Real Decreto Ley 6/2000. No obstante, el art. 5.3 dispone que en relación con la excepción de los establecimientos de venta de reducida dimensión, las CCAA pueden modificar el límite de 300m² (aumentándolo o disminuyéndolo hasta 150 m²), pero solo para establecimientos de alimentación y consumo cotidiano (vid. también la modificación introducida por la DF 9ª de la Ley 44/2006). 5º) Si una CCAA no legisla en la materia (en 2004 todos los Estatutos de autonomía contenían la competencia de comercio interior): en relación con el punto 2º, los minoristas tendrán libertad de horarios comerciales de lunes a sábado (DA 1ª); en relación con el punto 3º, los minoristas podrán abrir un máximo de 12 domingos y festivos al año (DA 2ª) (como ha sido interpretado por la doctrina, a pesar de su confusa redacción).

2.9. En el contexto de la peor recesión económica en la historia reciente española, el Gobierno popular de Rajoy Brey promulgó el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (modifica la LHC y

proporciona el régimen regulatorio actualmente en vigor). El principal objetivo de la norma es caminar hacia una cierta liberalización de la regulación de horarios comerciales, pero manteniendo el mismo esquema legal que la LHC.

Los principales cambios introducidos son: 1º) Incrementa el mínimo de horas del art. 3.1 a 90 (como el Real Decreto Ley 6/2000). 2º) Incrementa el mínimo de domingos y festivos del art. 4.1 a 10. 3º) Elimina la posibilidad para las CCAA de restringir el número de horas que los minoristas pueden abrir en cada domingo o festivo. 4º) Modifica la excepción de los establecimientos de venta de reducida dimensión: a) La definición de establecimientos de venta de reducida dimensión cambia a aquellos “que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300m², excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente”. b) Elimina la posibilidad para las CCAA de modificar el límite de los 300m². 5º) Introduce una nueva excepción: las zonas de gran afluencia turística.

3. Procederemos ahora a la descripción del marco regulatorio actual.

3.1. Comenzaremos por la exposición de los principios generales en la materia: 1º) Todas las administraciones públicas deben respetar el principio de Derecho de la Unión de no discriminación entre productos o personas de diferentes Estados miembros. 2º) Todas las administraciones públicas deben respetar el principio constitucional de libertad de empresa (art. 38), es decir, deben establecer una regulación que permita el establecimiento y desarrollo de la actividad comercial, sin que medidas irracionales, desproporcionadas o arbitrarias impidan seriamente su desarrollo. 3º) El Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). En relación con los horarios comerciales, dichas bases están contenidas en la LHC. 4º) Las CCAA, de acuerdo con sus Estatutos, tienen la potestad de regular los horarios comerciales en su territorio, dentro de los límites de las bases estatales (art. 2 LHC).

3.2. Por cuanto concierne al marco regulatorio general: 1º) Las empresas tienen libertad de horarios comerciales, con los límites de la legislación

estatal y autonómica (art. 1 LHC). 2º) Las CCAA no pueden restringir el número de horas de apertura de lunes a sábado a menos de 90 horas semanales (art. 3.1 LHC). 3º) Las CCAA no pueden restringir el número de domingos y festivos de apertura a menos de 10 anuales (art. 4.2 LHC). Las CCAA tienen la potestad de especificar qué concretos domingos y festivos los minoristas pueden abrir (art. 4.4 LHC), teniendo en cuenta los criterios del art. 4.5. 4º) Las CCAA no pueden restringir las horas diarias de apertura (art. 3.2 LHC), incluso en los domingos y festivos (art. 4.3 LHC).

3.3. Por lo que se refiere al marco regulatorio específico: 1º) La libertad de horarios comerciales será de aplicación a los establecimientos pertenecientes a los sectores enumerados en el art. 5.1 LHC o que estén situados en los emplazamientos del art. 5.2 LHC. 2º) La libertad de horarios comerciales será de aplicación a los establecimientos de venta de reducida dimensión, es decir, aquellos que dispongan de una superficie inferior a 300m², excluidos los pertenecientes a grupos de distribución que no tengan la consideración de PYMEs según la legislación vigente (art. 5.3 LHC). 3º) Las farmacias y los estancos serán regulados por su normativa específica (art. 5.6 LHC).

Uno de los emplazamientos del art. 5.2 donde es de aplicación la libertad de horarios comerciales, son las zonas de gran afluencia turística. Su régimen está contenido en los arts. 5.4 y 5.5 LHC. Para que una zona geográfica sea declarada como zona de gran afluencia turística, debe cumplir con las siguientes condiciones: 1º) Propuesta del Ayuntamiento. 2º) Aprobación de la Comunidad Autónoma. 3º) Cumplimiento con al menos uno de los requisitos enumerados en el art. 5.4. Hay que observar que la consideración de una zona como de gran afluencia turística, no es obligatoria, y depende de un acuerdo político entre el gobierno local y autonómico. En todo caso, la LHC establece que al menos una zona debe ser establecida en municipios que: a) Tengan más de 200.000 habitantes y hayan registrado más de 1.000.000 de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior, o b) Cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros.

3.4. Hay, además, un marco regulatorio subsidiario: si una Comunidad Autónoma no legisla en la materia: a) Las empresas tendrán libertad de apertura en el número de horas semanales (DA 1ª LHC). b) El número de

domingos y festivos en que las empresas pueden abrir queda limitado a 16 anuales (DA 2ª LHC).

4. Detrás de cada una de las normas que han sido mencionadas, subyacen razones de interés general que justifican su promulgación. Se examinará, a continuación, hasta qué punto dichas razones pueden corroborarse con la evidencia de la que disponemos en estos momentos.

4.1. El primer debate académico serio sobre los potenciales efectos económicos de la regulación de horarios comerciales surgió en la década de 1960. En aquel tiempo, algunos economistas comenzaron a sostener que la restricción de horas de apertura reducía el bienestar de los consumidores debido a la incompatibilidad entre la jornada laboral y los horarios de apertura, por una parte, y a la incorporación de la mujer al mercado laboral, por otra. Estos fueron precisamente los argumentos que motivaron el Decreto Ley de 1973 y el Decreto Boyer.

A decir verdad, actualmente existe un amplio consenso entre los economistas en la siguiente proposición: a mayor restricción en la regulación de los horarios comerciales, menor será el empleo en el sector. Como ejemplo, SKUTERUD, M.: “The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada”, *European Economic Review* (2005), núm. 48 (8), demostró cómo la eliminación de la prohibición a los minoristas de cerrar los domingos, conllevó un incremento del nivel de empleo en Canadá.

Adicionalmente, otros trabajos han encontrado una clara relación entre una regulación más restrictiva, y menor empleo, salarios y productividad. Además, la regulación crea barreras comerciales: en 2003, España ocupó el tercer puesto de 23 países en términos de regulación más restrictiva en concesión de licencias, horarios comerciales y control de precios (en 2004 la regulación devino aún más restrictiva) [MATEA ROSA, M. y MORA-SANGUINETTI, J.S.: “La evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas”, *Documentos de trabajo del Banco de España* (2009), núm. 0908]. Y en el caso particular de España, existe evidencia de que estas barreras comerciales se traducen en inflación [FMI: “Spain: 2003 Article IV Consultation”, *Country Report* (2004), núm. 04/89; y HOFFMAISTER, A. W.: “Barriers to Retail Competition and Prices: Evidence from Spain”, *IMF Working Paper* (2006), WP/06/231.].

Más en profundidad, MATEA ROSA, M. Y MORA-SANGUINETTI, J.S.: “La evolución de la regulación del comercio minorista”, cit., analizan los efectos de la regulación de los horarios comerciales en España, no a nivel nacional, sino a nivel regional, a través de la construcción de un indicador sintético. Los resultados de la investigación les llevaron a confirmar los hallazgos de otros académicos de diferentes países, que asociaban una alta regulación a una alta inflación, menor empleo en el sector y una alta concentración comercial. No obstante en 2012, MATEA ROSA, M.: “Regulación de los horarios comerciales en España y comparación internacional”, *Boletín económico del ICE* (2012), núm. 3023, del 1 al 28 de febrero de 2012, construyó un índice de restrictividad y demostró que España contaba con una regulación menos restrictiva que otros países de la Eurozona, aunque presentando diferencias significativas entre CCAA.

Basándose en estos trabajos, diversos organismos internacionales han pedido a España en numerosas ocasiones que liberalice la regulación. Como ejemplo, una de las recomendaciones clave de la OCDE a España es la liberalización de los horarios comerciales en aquellas regiones donde las restricciones subsisten [OECD: *Economic Surveys*: Spain (2012)].

4.2. Pese al anterior análisis genérico, ha de aclararse, como se ha venido insinuando en las páginas previas, que la regulación de los horarios comerciales no afecta de la misma manera a todos los grupos de la sociedad. Los efectos sobre los diferentes grupos pueden sintetizarse en:

- a) La sociedad en su conjunto: una regulación restrictiva tiene claros efectos negativos, dado que aumenta el desempleo y la inflación y reduce la productividad.
- b) Trabajadores del sector minorista: no hay actualmente una relación entre la legislación sobre horarios comerciales y la legislación sobre jornada laboral, de la que actualmente se ocupa el Derecho del trabajo. La evidencia demuestra que una regulación restrictiva tiene efectos negativos en el empleo y los salarios.
- c) Consumidores: una regulación restrictiva tiene claros efectos negativos, ya que incrementa los precios e impide a los establecimientos ampliar los horarios, obstaculizando que las personas puedan conciliar la vida familiar y

laboral. También puede argumentarse que “ir de compras” es hoy una actividad de ocio, lo que justificaría horarios más amplios.

d) Grandes empresas: una regulación restrictiva tiene claros efectos negativos, debido a que una regulación más flexible les permitiría competir con las pequeñas empresas. Además, les permitiría crecer y ganar en productividad.

e) Pequeñas empresas: este es el único grupo que se ve beneficiado por una regulación restrictiva. Ha de tenerse en cuenta que las pequeñas empresas tienen un número muy reducido de empleados (o incluso solo el dueño y su familia) y no pueden competir con las grandes empresas en un entorno de apertura continuada [ASENSIO, J.: “Regulación comercial y entrada de supermercados en España”, *Autoritat Catalana de la Competència* (2013)]. Los pequeños empresarios argumentan que sus establecimientos tradicionales llevan a cabo una tarea fundamental proveyendo la espina dorsal de los centros históricos de las ciudades. No obstante, este argumento tiene dos limitaciones: en primer lugar, el hecho de que actualmente los establecimientos tradicionales tienen que hacer frente a la competencia de negocios regentados por inmigrantes que abren un mayor número de horas al día y un mayor número de días al año. En segundo lugar, la evidencia prueba que las pequeñas empresas no han aprovechado eficientemente la posibilidad legal de la libertad de horarios comerciales que les es aplicable [Comisión Nacional de la Competencia: “Documento de conclusiones sobre el cuestionario en relación con el impacto de la normativa autonómica sobre las condiciones de apertura de establecimientos comerciales” (2011).].

4.3. CORTIÑAS VÁZQUEZ, P.: “Análisis y estimación del impacto económico de medidas liberalizadoras. Informe final”, UNED (2012), estimó los efectos que producirían en la economía las modificaciones tendentes a la liberalización efectuadas por el Real Decreto Ley 20/2012.

Así, la efectiva implantación de dichas medidas en todo el territorio nacional, conduciría a un incremento del producto interior bruto un 0,78%, la creación de 162.272 nuevos puestos de trabajo, la apertura de 17.310 nuevos locales comerciales, y un descenso del número de parados del 2,68%.

Sin embargo, bajo una hipótesis de liberalización total (como la que existía entre 1985 y 1993 con el Decreto Boyer), los resultados estimados serían aún más contundentes: un incremento del producto interior bruto un 1,63%, la

creación de 337.581 nuevos puestos de trabajo, la apertura de 31.670 nuevos locales comerciales, y un descenso del número de parados del 5,96%.

Al evaluar los posibles efectos de la norma de 2012, también ha de tomarse en consideración que su aplicación no será inmediata debido a motivos políticos. Algunas de las medidas en ella contenidas (especialmente el establecimiento de zonas de gran afluencia turística) cuentan con la oposición de determinadas CCAA y Ayuntamientos que, defendiendo los intereses de los pequeños comerciantes, están luchando para evitar su aplicación (como ejemplo, vid. Recurso de inconstitucionalidad número 630/2013, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con el Decreto Ley de la Generalitat de Cataluña 4/2012).

5. Para concluir este trabajo, hay que decir que las razones de interés público detrás de cada reforma legislativa han evolucionado de religiosas y sociales a la consideración de la regulación como un instrumento de política macroeconómica. España comenzó a regular sistemáticamente los horarios comerciales en 1974, siendo el periodo de mayor libertad horaria el comprendido entre 1985 y 1993. Desde entonces, las modificaciones legislativas que han fluctuado de mayor a menor restrictividad.

Ni la Constitución española ni el Derecho de la Unión limitan el marco regulatorio actual, que depende del legislador tanto estatal como autonómico: el esquema constitucional otorga al Estado la competencia exclusiva sobre las bases de la regulación, mientras que las CCAA tienen la potestad de legislar dentro de dichas bases. Desde 1993, el Estado ha establecido límites a la legislación autonómica restrictiva, a la vez que ha permitido a las CCAA avanzar hacia la libertad horaria total. Pese a ello, la mayoría de las CCAA han elegido la regulación más restrictiva de entre las permitidas por las bases estatales.

En 2012, pequeñas modificaciones liberalizadoras fueron introducidas en la regulación estatal: El Estado limitó aún más la restrictividad autonómica y desarrolló la excepción de las zonas de gran afluencia turística. Esta excepción pretende crear zonas totalmente liberalizadas en al menos 14 ciudades españolas. No obstante, este plan no ha sido aún puesto efectivamente en práctica debido a su complejo procedimiento de implementación a nivel político.

Finalmente, se ha demostrado como los efectos de una regulación restrictiva son claramente negativos para España en términos de empleo, productividad e inflación. El único grupo de la sociedad que actualmente se ve beneficiado por una regulación restrictiva son los pequeños empresarios. No obstante, sus beneficios no compensan las pérdidas para la sociedad en su conjunto. Investigaciones recientes muestran como la regulación de 2012, de ser efectivamente implementada, tendría efectos muy positivos en el corto plazo en una serie de variables macroeconómicas.

