



El *horror vacui* en la distribución comercial

Variedad de legislaciones

■ JAVIER CASARES RIPOL

■ VÍCTOR J. MARTÍN CERDEÑO

Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Económicas y Empresariales

En el periodo del arte barroco se procuraba llenar las pinturas por el horror al vacío (*horror vacui*), predominando el tenebrismo.

De manera similar, los legisladores en materia de comercio interior llenan de disposiciones legales los cuadros comerciales dando lugar a una compleja disposición pictórica. El aluvión legislativo se ha producido –fundamentalmente en el ámbito de las comunidades autónomas– en materias básicas para el desenvolvimiento de la actividad comercial, tales como la regulación de los procesos, los horarios comerciales, las barreras de entrada o las distintas formas de venta.

Sin lugar a dudas, este mosaico legislativo que domina el panorama distributivo español condiciona actualmente la eficiencia de las empresas comerciales. Las consecuencias de la eclosión legislativa son muy variadas: la *captura del legislador* por parte de los grupos de interés, la aparición de *efectos frontera* entre comunidades autónomas vecinas con regulaciones dispares y los posibles

efectos de *ruptura del mercado* y de *incertidumbre* para las empresas que operan en el conjunto del territorio nacional.

Conforme a estos argumentos, este artículo plantea una revisión de los principales fenómenos controlados por los decisores públicos que condicionan el funcionamiento de las actividades distributivas y, en consecuencia, repercuten sobre la competitividad de la economía española.

Así, como punto de partida, se comienza desgranando diferentes argumentos dentro del tradicional debate *regulación versus desregulación* en el sector comercial. En segundo lugar, desde una de las esferas fundamentales de la política económica sectorial, se revisa la regulación comercial relativa a los procesos de distribución (relaciones proveedores-distribuidores, ventas especiales y promoción de ventas). Por último, este estudio se completa con dos apartados que analizan, de manera específica, las barreras de entrada al sector y los horarios comerciales.

REGULACIÓN VERSUS DESREGULACIÓN

Los cambios en el sector comercial han generado situaciones dispares en las que los decisores públicos han tenido que optar por un posicionamiento sobre la política que debían articular en cada momento. Con carácter general, los planteamientos han girado entre la alternativa liberal y la alternativa proteccionista.

Los *enfoques liberales* no son monolíticos y presentan aristas y recovecos. Ahora bien, se identifican una serie de características básicas que conforman su andamiaje teórico. Así, la *libertad de elección* constituye su pilar básico, lo cual significa, en términos de nuestro análisis, la menor intervención posible en los procesos distributivos y la contención de los gastos públicos como una norma de prudencia presupuestaria que acerque al Estado mínimo. En otras palabras, los decisores públicos no deben limitar las actuaciones de los operadores económicos mediante reglas y normas de comportamiento definidas.



Los apologetas de esta versión de la política de oferta consideran que se puede sustituir la “mano muerta del regulador” por la “mano invisible” del mercado. En términos de política de comercio interior, se plantean las siguientes medidas desde esta alternativa liberal:

- Libertad de implantación de las diversas formas comerciales en todo el territorio.
- Desregulación en materia de sistemas de venta (en establecimiento y fuera de establecimiento), horarios comerciales, formas de promoción...
- Libertad de relación entre fabricantes y distribuidores.

Desde la perspectiva opuesta, el *enfoque proteccionista* se puede ilustrar, en su versión más radical, con el “efecto farmacia”. Se trata de asimilar las condiciones de implantación y permanencia de los comerciantes a las vigentes en el sector minorista farmacéutico; por tanto, los objetivos fundamentales de esta alternativa de política económica serían limitar la entrada de nuevos establecimientos y establecer fronteras al desarrollo de nuevas estrategias comerciales basadas en los horarios, sistemas de venta, promociones comerciales... (Cassares y Rebollo, 2000).

En este caso, la petrificación del *status quo* de los comerciantes establecidos se intenta sostener con subvenciones y apoyos fiscales, aunque se mezclan también con otros elementos básicos referidos al ejercicio de la actividad comercial. Al mismo tiempo, la política urbanística, sobre todo en su vertiente restrictiva, puede contribuir a generar mercados cautivos que son aprovechados por los comerciantes establecidos con anterioridad al desarrollo de las nuevas regulaciones.

Los principales elementos de control desde esta óptica proteccionista son los siguientes:

- Regulación de los operadores.
- Actividades comerciales sometidas a restricciones administrativas (tabaco, gasolina, farmacia...).
- Barreras de entrada en el sector (co-



nocimientos específicos o formación profesional requerida, condiciones de seguridad, máximos o mínimos dimensionales...).

- Regulación de estructuras: disciplina de mercado, restricción de prácticas fraudulentas, defensa de la competencia...
- Regulación de procesos: plazos de pago a proveedores, formas de venta (rebajas, saldos, liquidaciones, venta ambulante...), horarios comerciales, servicios postventa, relaciones laborales y seguridad social...

La realidad económica presenta un escenario distinto del aportado por estos dos enfoques alternativos en sus versiones extremas y, con carácter general, el posicionamiento de los decisores públicos aborda elecciones entre *mercados imperfectos, sectores públicos imperfectos o diversas combinaciones de ambos* que, en cualquiera de los casos, están encaminados a dirigir la asignación, uso y distribución de los recursos existentes en el seno de la economía (Wolf, 1995).

La situación actual de la distribución comercial encaja con este entorno im-

perfecto y, en consecuencia, las decisiones sobre precios, empleo o nivel de servicios son el resultado final de las actuaciones de los diversos grupos de distribuidores y de las regulaciones de los decisores públicos. Sin lugar a duda, el equilibrio entre los intereses privados y las intervenciones públicas ha de concretarse en el mayor nivel posible de competitividad y eficiencia para el comercio interior.

En consecuencia, la importancia del comercio interior ha llevado a plantear distintos mecanismos legislativos que aseguren un funcionamiento correcto de los mercados. De hecho, la regulación de las actividades comerciales corresponde en la Unión Europea a cada Estado, como recoge el Libro Verde del Comercio (1996), mostrando una especial atención a la competencia, la libertad de establecimiento y la libre circulación de mercancías y servicios (Consejo Superior de Cámaras de Comercio, 2003).

El cuadro nº 1 recoge algunos indicadores del grado y objeto de la intervención pública en diferentes países de la OCDE. La heterogeneidad de situaciones muestra un ejemplo aplicado de las posi-

CUADRO Nº 1

TIPO Y GRADO DE REGULACIÓN EN LA ACTIVIDAD COMERCIAL¹

	REGISTRO COMERCIAL	PROTECCIÓN EMPRESAS INSTALADAS	LICENCIA PARA ACTIVIDAD ECONÓMICA	LICENCIA DE APERTURA COMERCIAL	REGULACIÓN ESPECÍFICA GRANDES SUP.	CONTROL PRECIOS	REGULACIÓN HORARIO COMERCIAL	LÍMITES A PROMOCIONES
AUSTRALIA	0,0	1,5	2,0	0,0	0,0	0,0	5,5	1,2
AUSTRIA	6,0	3,0	6,0	4,0	5,0	0,0	5,5	0,0
BÉLGICA	0,0	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0	6,0	6,0
CANADÁ	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	3,0	3,5	0,0
DINAMARCA	0,0	6,0	–	6,0	4,0	1,0	5,5	4,8
FINLANDIA	0,0	4,5	6,0	0,0	3,0	1,0	5,5	6,0
FRANCIA	3,0	6,0	6,0	4,0	6,0	3,0	5,5	4,8
ALEMANIA	0,0	0,0	0,0	6,0	4,0	0,0	5,5	6,0
GRECIA	–	3,0	6,0	–	6,0	2,0	3,5	2,4
HUNGRÍA	4,5	0,0	2,0	2,0	1,0	2,4	0,0	0,0
ISLANDIA	0,0	4,5	4,0	2,0	–	1,0	3,5	2,4
IRLANDA	0,0	3,0	0,0	0,0	3,0	2,0	0,0	4,8
ITALIA	0,0	6,0	4,0	4,0	4,0	2,0	3,5	4,8
JAPÓN	6,0	3,0	–	–	6,0	1,5	5,5	–
MÉJICO	0,0	3,0	4,0	4,0	1,0	3,0	0,0	3,6
PAÍSES BAJOS	0,0	3,0	2,0	–	0,0	0,0	5,5	–
NORUEGA	0,0	4,5	0,0	0,0	3,0	2,0	5,5	1,2
POLONIA	4,5	3,0	6,0	0,0	6,0	1,0	0,0	–
PORTUGAL	3,0	0,0	2,0	2,0	4,0	3,0	4,0	3,6
ESPAÑA	0,0	3,0	3,0	2,0	3,0	3,0	4,0	6,0
SUECIA	0,0	6,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	1,2
REINO UNIDO	0,0	6,0	2,0	–	4,0	1,0	3,5	0,0

(*) La escala de los indicadores oscila entre 0 y 6 (de menos a más restrictivo).

FUENTE: OCDE (2000).

bilidades que ofrece el debate *regulación vs desregulación* desarrollado en términos teóricos.

REGULACIÓN DE PROCESOS

Aunque la mayor parte de los países se hayan mostrado remisos a desarrollar políticas globales sobre el sector distributivo sí se pueden diseñar, en plano teórico, diversos grupos de medidas que afectan al mismo. Las esferas fundamentales de la política económica sectorial son las siguientes:

–Regulación comercial.

–Abastecimiento de productos básicos.

–Estabilidad de precios.

–Protección al consumidor.

–Modernización del comercio.

En cuanto a la primera de estas esferas, se pueden considerar tres áreas fundamentales que afectan a los operadores del sector, a la estructura distributiva y a los procesos comerciales.

Así pues, en lo relativo a la regulación de los operadores sectoriales se pueden desarrollar, entre otros, los siguientes aspectos:

–Actividades de comercialización sometidas a restricciones administrativas (tabacos, gasolinas, farmacias...).

–Barreras de entrada al sector (mínimos dimensionales según ramas de actividad, condiciones de higiene y seguridad, conocimientos específicos o formación profesional requerida...).

–Condiciones de permanencia (estatutos del comerciante, códigos deontológicos...).

Las *estructuras* pueden estar sometidas

CUADRO Nº 2

PRINCIPALES ASPECTOS SOBRE COMERCIO INTERIOR REGULADOS EN PAÍSES EUROPEOS

BÉLGICA	<ul style="list-style-type: none"> - PRÁCTICAS DE COMERCIO (PUBLICIDAD ENGAÑOSA Y VENTA CON PÉRDIDA) - IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES - JORNADA DE DESCANSO SEMANAL EN LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL - HORARIOS COMERCIALES
ALEMANIA	<ul style="list-style-type: none"> - ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS - PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA - HORARIOS COMERCIALES - IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS - PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PROVEEDORES
FRANCIA	<ul style="list-style-type: none"> - IMPLANTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS Y URBANISMO COMERCIAL - HORARIOS COMERCIALES - VENTAS ESPECIALES - PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA (VENTA CON PÉRDIDA, PRECIO ABUSIVAMENTE BAJO Y RECHAZO DE VENTA)
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> - PLANES DE DESARROLLO DEL COMERCIO MINORISTA - ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS COMERCIANTES - IMPLANTACIÓN DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS - VENTAS ESPECIALES
REINO UNIDO	<ul style="list-style-type: none"> - DEFENSA DEL CONSUMIDOR - VENTAS DE PRODUCTOS ESPECIALES - HORARIOS COMERCIALES - IMPLANTACIÓN DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS Y URBANISMO COMERCIAL
DINAMARCA	<ul style="list-style-type: none"> - HORARIOS COMERCIALES - IMPLANTACIÓN DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS
LUXEMBURGO	<ul style="list-style-type: none"> - HORARIOS COMERCIALES - IMPLANTACIÓN DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS - JORNADA LABORAL
IRLANDA	<ul style="list-style-type: none"> - IMPLANTACIÓN DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS
PORTUGAL	<ul style="list-style-type: none"> - IMPLANTACIÓN DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS - PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR - INFORMACIÓN DE PRECIOS - HORARIOS COMERCIALES

FUENTE: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2003).



pea (1999) propone, como medios prioritarios para que las políticas públicas –regionales, nacionales y europeas– ayuden a aumentar la eficacia del sector, el incremento de los recursos destinados a los instrumentos de ayuda al comercio; la mejora del entorno administrativo, legislativo y financiero; el aumento de la competitividad y promoción del espíritu empresarial, y, por último, el fomento de la europeización y la internacionalización.

En España, la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista (usualmente conocida como Ley de Comercio), constituye el marco jurídico básico para todo el territorio y, por tanto, se ha erigido como guía para marcar las pautas de regulación sobre operadores, estructuras y procesos distributivos. Así pues, sobre este eje regulador se han ido desarrollando diversas normas específicas en el ámbito estatal y, sobre todo, autonómico en torno a elementos fundamentales: establecimiento de criterios para la concesión de la “segunda licencia”, regulación de diversas prácticas comerciales (rebajas, saldos, liquidaciones...), establecimiento de normas sobre los horarios comerciales, regulación de determinadas formas comerciales (descuento duro, grandes superficies o venta ambulante, por ejemplo), etc. (véase el cuadro nº 3).

das a normas relativas en aspectos tales como:

- Disciplina del mercado.
- Defensa de la competencia.
- Restricción de prácticas fraudulentas.

Los *procesos* admiten amplios campos de regulación, entre los que se pueden citar los siguientes:

- Regulación de formas de venta (a plazos, rebajas, saldos, liquidacio-

nes, ambulante, correo y catálogo, automática...).

- Horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales.

- Regulación de servicios postventa.

A modo de ejemplo, el cuadro nº 2 recoge los principales aspectos que aparecen regulados en las legislaciones nacionales sobre comercio interior en algunos países europeos. Conviene recordar que el Libro Blanco de la Comisión Euro-





De manera concreta, las principales líneas de actuación de la Ley de Comercio han sido las siguientes (Carrasco, 1996):

- Intervención administrativa en prácticas comerciales anteriormente libres (creación de la segunda licencia, intervención ocasional del Estado en la fijación de los precios...).
- Prohibición de estrategias de mercado (créditos al consumo concedidos por entidades bancarias, venta con pérdida, envíos no solicitados...).
- Limitación de las formas en que una práctica comercial es lícita (venta en rebajas, cantidades máximas de compra...).
- Regulación mediante imposiciones (atención de los pedidos en el orden temporal de las solicitudes, aplazamiento de pago instrumentado en un documento cambiario...).

De entre todas estas cuestiones, en la regulación de procesos ha resultado especialmente relevante la interpretación normativa que se ha articulado en torno a las relaciones proveedores-distribuidores, las ventas especiales y las actividades de promoción de ventas.

La regulación de las *relaciones proveedores-distribuidores* ha girado sobre el aplazamiento de pago. De forma concreta, la Ley de Comercio determina que cuando se acuerden aplazamientos de

CUADRO Nº 3

ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY 7/1996, DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA

1. INSTALACIÓN DE GRANDES SUPERFICIES

- 1.1. LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (SUPERFICIE DE EXPOSICIÓN Y VENTA SUPERIOR A 2.500 METROS CUADRADOS).
- 1.2. POSIBLE CREACIÓN DE COMISIONES TERRITORIALES DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES.

2. PAGOS A PROVEEDORES

- 2.1. APLAZAMIENTOS DE PAGO SUPERIORES A 60 DÍAS DEBEN QUEDAR INSTRUMENTADOS EN DOCUMENTOS QUE LLEVEN APAREJADA ACCIÓN CAMBIARIA CON MENCIÓN EXPRESA DE LA FECHA DE PAGO.
- 2.2. PARA LA CONCESIÓN DE APLAZAMIENTO DE PAGOS SUPERIORES A 120 DÍAS, EL VENDEDOR PODRÁ EXIGIR AVALES BANCARIOS O SEGURO DE CRÉDITO Y CAUCIÓN.
- 2.3. DEVENGO DE INTERESES MORATORIOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL SEÑALADO PARA EL PAGO.

3. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE VENTAS

- 3.1. PROHIBICIÓN DE VENTAS EN PIRÁMIDE.
- 3.2. REGULACIÓN DE LAS REBAJAS (DOS PERIODOS ANUALES DE ENTRE 1 SEMANA Y DOS MESES).
- 3.3. REGULACIÓN DE LAS VENTAS DE SALDOS, LIQUIDACIONES Y CON OBSEQUIOS.

4. VENTAS ESPECIALES

- 4.1. REGISTRO DE EMPRESAS DE VENTA A DISTANCIA.
- 4.2. HOMOLOGACIÓN DE MÁQUINAS PARA LA VENTA AUTOMÁTICA.
- 4.3. AUTORIZACIÓN MUNICIPAL PARA LA VENTA AMBULANTE.

5. HORARIOS COMERCIALES (HASTA EL AÑO 2001)

- 5.1. APERTURA DE, AL MENOS, 8 DOMINGOS Y FESTIVOS AL AÑO (NÚMERO DEFINITIVO MÁXIMO Y HORARIO FIJADO POR LAS CC.AA.).
- 5.2. EXCEPCIONES EN VENTA DE PASTELERÍAS, PAN, PRENSA, FLORISTERÍA, TIENDA DE CONVENIENCIA, TIENDAS EN ZONAS TURÍSTICAS...

FUENTE: Tomado de Casares y Rebollo (2000).

pago superiores a 60 días, el pago se instrumenta en una acción cambiaria con mención expresa de la fecha de pago y, además, para la concesión de aplazamientos de pago superiores a 120 días, el proveedor puede exigir aval bancario o seguro de crédito y caución.

La insuficiencia de estas medidas supuso que la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del año 2000 incorporase diversos cambios, en relación con la Ley de Comercio. Entre los principales puntos desarrollados destacan el establecimiento de un plazo máximo de 30 días para el pago a proveedores de productos perecederos, la posibilidad de "endosar" el documento en el que se ins-

trumente el pago si el aplazamiento es superior a 90 días y el establecimiento de la acción cambiaria si el aplazamiento está comprendido entre 60 y 90 días (en no perecederos). Si el aplazamiento es superior a 120 días, el vendedor puede exigir que la deuda quede garantizada mediante aval o seguro de crédito. También hay que resaltar que el vendedor está obligado a enviar la factura en un plazo máximo de 30 días desde la entrega de la mercancía.

Según la Ley de Comercio, se entiende que las *ventas especiales* son las ventas a distancia, las ventas ambulantes o no sedentarias, las ventas automáticas y las ventas en pública subasta. La autori-

CUADRO Nº 4

ESTABLECIMIENTOS SUJETOS A AUTORIZACIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	SUPERFICIE DE VENTA
PAÍS VASCO	> 400 M ²
MADRID	> 750 M ²
BALEARES	– 1.300 M ² EN PALMA DE MALLORCA
EN PROYECTO PLAN DE EQUIPAMIENTOS	– 800 M ² EN POBLACIONES DE MÁS DE 20.000 HABITANTES – 600 M ² EN POBLACIONES ENTRE 10.001 Y 20.000 HABITANTES – 400 M ² EN POBLACIONES ENTRE 3.001 Y 10.000 HABITANTES – 250 M ² EN POBLACIONES DE MENOS DE 3.000 HABITANTES → RECURRIDA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CATALUÑA	2ª LICENCIA DE LA DGC:
PLAN DE EQUIPAMIENTOS	> 2.500 M ² EN POBLACIONES DE MÁS DE 240.000 HABITANTES > 2.000 M ² EN POBLACIONES ENTRE 25.000 Y 240.000 HABITANTES > 1.300 M ² EN POBLACIONES ENTRE 10.000 Y 25.000 HABITANTES > 800 M ² EN POBLACIONES DE MENOS DE 10.000 HABITANTES 2ª LICENCIA MUNICIPAL: > 1.300 M ² EN POBLACIONES DE MÁS DE 240.000 HABITANTES > 700 M ² EN POBLACIONES ENTRE 25.000 Y 240.000 HABITANTES > 500 M ² EN POBLACIONES ENTRE 10.000 Y 25.000 HABITANTES > 400 M ² EN POBLACIONES DE MENOS DE 10.000 HABITANTES
VALENCIA	> A 1.000 M ² , EN POBLACIONES DE MÁS DE 40.000 HABITANTES > A 600 M ² EN POBLACIONES DE MENOS DE 40.000 HABITANTES
CANARIAS	> 750 M ² EN POBLACIONES CON MENOS DE 20.000 HABITANTES
PLAN DE EQUIPAMIENTOS	> 1.000 M ² EN POBLACIONES ENTRE 20.000 Y 200.000 HABITANTES > 1.500 M ² EN POBLACIONES CON MÁS DE 200.000 HABITANTES
ARAGÓN	> 600 M ² EN POBLACIONES CON MENOS DE 20.000 HABITANTES
PLAN DE EQUIPAMIENTOS	> 1.000 M ² EN POBLACIONES ENTRE 20.000 Y 500.000 HABITANTES > 2.000 M ² EN POBLACIONES CON MÁS DE 500.000 HABITANTES
LA RIOJA	> 1.000 M ² EN POBLACIONES CON MENOS DE 10.000 HABITANTES > 1.500 M ² EN POBLACIONES ENTRE 10.000 Y 25.000 HABITANTES > 2.500 M ² EN POBLACIONES CON MÁS DE 25.000 HABITANTES
CASTILLA-LEÓN	> 1.000 M ² EN POBLACIONES CON MENOS DE 10.000 HABITANTES
PLAN DE EQUIPAMIENTOS	> 1.500 M ² EN POBLACIONES ENTRE 10.000 Y 50.000 HABITANTES, EXCEPTO CAPITALES DE PROVINCIA. > 2.500 M ² EN POBLACIONES CON MÁS DE 50.000 HABITANTES Y CAPITALES DE PROVINCIA.
MURCIA	> 600 M ² EN POBLACIONES CON MENOS DE 5.000 HABITANTES
EN PROYECTO PLAN DE EQUIPAMIENTOS	> 900 M ² EN POBLACIONES ENTRE 5.001 Y 15.000 HABITANTES > 1.500 M ² EN POBLACIONES ENTRE 15.001 Y 35.000 HABITANTES > 1.800 M ² EN POBLACIONES ENTRE 35.001 Y 75.000 HABITANTES > 2.500 M ² EN POBLACIONES CON MÁS DE 75.000 HABITANTES
NAVARRA	> 2.500 M ² EN PAMPLONA Y SU COMARCA Y EN POBLACIONES CON MÁS DE 12.000 HABITANTES > 1.500 M ² EN RESTO DE POBLACIONES → RECURRIDA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CASTILLA-LA MANCHA	> 2.000 M ²
PRINCIPADO DE ASTURIAS	> 2.500 M ²
GALICIA	> 2.500 M ²
EXTREMADURA	> 2.500 M ²
ANDALUCÍA	> 2.500 M ²
EN PROYECTO PLAN DE EQUIPAMIENTOS	
CANTABRIA	> 2.500 M ²

FUENTE: ASEDAS (2002).





zación de este tipo de ventas corresponde a las comunidades autónomas que han articulado normativas específicas para asegurarse un correcto funcionamiento de las mismas de acuerdo a las peculiaridades regionales de cada equipamiento comercial.

Por último, tienen la consideración de *actividades de promoción de ventas*, las ventas en rebajas, las ventas en oferta o promoción, las ventas de saldos, las ventas en liquidación, las ventas con obsequio y las ofertas de venta directa y, además, queda prohibida la utilización de las anteriores denominaciones para anunciar ventas que no se ajusten a lo establecido en la Ley de Comercio.

BARRERAS DE ENTRADA

La obligación de solicitar una licencia para la instalación de establecimientos comerciales permite a los decisores públicos calibrar la oferta comercial. Así, el artículo 6 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista impone una *licencia comercial específica* para la apertura de grandes establecimientos comerciales y, por tanto, se introduce un límite a la libertad de empresa sobre la base de elementos de política comercial.

Esta circunstancia ha supuesto un cierto grado de controversia en el sector

y ha generado situaciones dispares en cada comunidad autónoma, tal y como muestra el cuadro nº 4. Al mismo tiempo, aunque sea de forma colateral, hay que tener en cuenta a las autoridades locales –esto es, ayuntamientos– que también participan en este proceso de regulación sobre la implantación de la oferta comercial.

Con carácter general, los criterios que han de tenerse en cuenta para el otorgamiento de la licencia comercial se apoyan en la existencia o no de equipamiento comercial adecuado en la zona donde se pretende implantar una gran superficie y los efectos que este establecimiento puede ejercer sobre la estructura de dicha zona.

Ahora bien, desde el momento en que se plantea que la licencia de apertura sea necesaria para los establecimientos que superen los 750 m² –como está sucediendo en algunas comunidades autónomas–, el nivel de control sobre los servicios distributivos se eleva notablemente. En consecuencia, ante este marco normativo, se corre el riesgo de reducir progresivamente la superficie de venta a partir de la cual se debe solicitar segunda licencia hasta un punto en que los establecimientos regulados sean *grandes superficies limitadas artificialmente*.

En este contexto, la articulación de una política de regulación, vía barreras de entrada, genera diversos efectos. Así, el *valor administrativo* del comercio adquiere nuevas interpretaciones y modifica las *rentas de situación* y las *condiciones de competencia* del sector. Las regulaciones legales y administrativas se convierten en las principales barreras para la competencia porque impiden que los distribuidores se asienten en el mercado y participen con ofertas atractivas para los consumidores.

Bajo el prisma de un análisis coste-beneficio, las consecuencias de esta regulación específica para la apertura de establecimientos comerciales se pueden interpretar desde una triple vertiente:

a) Efectos sobre la oferta comercial:

–Este tipo de regulaciones no siempre protege al pequeño y mediano comercio y, en ocasiones, limita y restringe su crecimiento. Además, obliga a cambiar las estrategias de crecimiento de grandes y pequeñas empresas comerciales.

–Ante esta situación se pone de manifiesto que el poder de mercado no siempre tiene que aparecer vinculado a la superficie comercial.

–En el contexto de las *rentas de situación*, es decir de las ventajas de los





establecimientos que ya están instalados, aparece un nuevo elemento en su valor añadido que se puede denominar *valor administrativo* o *valor de licencia comercial*.

–Hay un aumento de los costes de transacción -analizando este concepto desde una perspectiva neoinstitucionalista (Casares, 2002)-.

b) Efectos sobre la demanda:

–Se limitan las posibilidades de elección del consumidor dentro de la oferta comercial, tanto en el número de establecimientos como en la tipología de los mismos.

–El consumidor consigue una menor eficiencia cuando realiza sus compras debido a los procesos de concentración y la reducción de la competencia.

–Un control excesivo sobre la implantación de nueva oferta puede repercutir negativamente sobre el volumen de gasto derivado de los flujos comerciales (efecto frontera y efecto turismo).

c) Efectos sobre los decisores públicos:

–La regulación supone nuevos costes de control y vigilancia.

El cuadro nº 5 recoge diversos argu-

mentos que han sido introducidos en relación con el tema de las barreras de entrada en el *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial* elaborado por el Tribunal de Defensa de la Competencia.

LOS HORARIOS COMERCIALES

Los decisores públicos han optado, en función de cada momento y ante la presión ejercida por los distintos grupos en conflicto, por situaciones tan distantes como considerar la plena libertad de apertura para todos los establecimientos o, por el contrario, controlar hasta el más mínimo detalle sobre el horario de venta al público.

La Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, ha tenido como objetivo esencial el tratamiento del calendario y horario comercial. No obstante, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en los Mercados de Bienes y Servicios ha supuesto la flexibilización, junto a otras medidas, de los horarios comerciales con el objetivo fundamental de *augmentar la capacidad de crecimiento potencial y la productividad de nuestra economía,*

bases del proceso de convergencia de los niveles de renta y empleo con los del resto de países de la Unión Europea.

Las principales modificaciones con respecto a la legislación anterior pueden sintetizarse en la libertad de apertura en domingos y festivos para establecimientos comerciales de menos de 300 m²; en la ampliación gradual de la apertura en domingos y festivos, desde los 8 actuales hasta los 12, a razón de 1 cada año, para los establecimientos de más de 300 m²; y, por último, en el aumento del número de horas de apertura para todos los establecimientos comerciales desde las 72 horas actuales hasta las 90 horas.

Desde el momento de la articulación de la Ley Orgánica 2/1996, y durante el período transitorio hasta la libertad de horarios, se ha venido produciendo un *proceso multiplicativo* de legislaciones, con origen en todas y cada una de las comunidades autónomas, referido a la determinación del número de horas de apertura semanal y a los domingos o festivos autorizados para la venta al público. En este sentido, el cuadro 6 intenta, de forma sintética, presentar todo el *mosaico de reglamentaciones* que también se han ido generando en Europa.



CUADRO Nº 5

RESUMEN DEL INFORME SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL



1. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS ESTRATEGIAS COMPETITIVAS EN EL COMERCIO MINORISTA HAN SIDO FAVORECIDOS POR LA ACTUAL NORMATIVA SECTORIAL; EN CONCRETO, LA LEY 7/1996, DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA, Y LAS RESPECTIVAS NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

2. LA LEY DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA Y LAS LEYES QUE REGULAN ESTE SECTOR EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, AL RESTRINGIR O LIMITAR LA APERTURA DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS, ESTABLECEN UNA BARRERA LEGAL DE ENTRADA EN EL SECTOR REDUCIENDO LA COMPETENCIA A NIVEL LOCAL, COMARCAL O REGIONAL.

3. LA NORMATIVA SOBRE COMERCIO APROBADA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, A RAÍZ DE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA, HA ADULTERADO LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR ESTATAL DE LIMITAR LA APERTURA DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, AMPARÁNDOSE EN UNA INTERPRETACIÓN EXCESIVAMENTE LITERAL DE DICHA NORMA, HAN IMPEDIDO O LIMITADO LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS DE, EN ALGUNOS CASOS, MENOS DE 500 M². EN OTRAS OCASIONES, EL LEGISLADOR AUTONÓMICO SE DIRIGE A UN DETERMINADO TIPO DE ESTABLECIMIENTO, COMO ES EL "DESCUENTO DURO".

4. AL LIMITAR LA APERTURA DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS, SE ESTÁ, A SU VEZ, LIMITANDO LA COMPETENCIA ENTRE LOS MISMOS Y, POR TANTO, REFORZANDO EL PODER DE MERCADO DE LOS YA INSTALADOS, CREANDO MONOPOLIOS ESPACIALES DE FACTO. ESTA LIMITACIÓN REPERCUTE EN LOS PRECIOS, LA INVERSIÓN, EL EMPLEO, LOS CONSUMIDORES Y LOS PROVEEDORES DE ESTOS ESTABLECIMIENTOS.

5. NO ES ADMISIBLE LIMITAR LA LIBERTAD DE LA EMPRESA, TANTO EN CANTIDAD COMO EN TIEMPO, EN ARAS DE UNA PROTECCIÓN MAL ENTENDIDA AL PEQUEÑO COMERCIO. SE ESTÁ OBLIGANDO ARTIFICIALMENTE A MANTENERSE EN EL MERCADO AL EMPRESARIO QUE CARECE DE FLEXIBILIDAD PARA ADAPTARSE AL PERFIL DE SU DEMANDA.



6. LA ACTUAL NORMATIVA DEL COMERCIO MINORISTA SUPONE UN CIERRE DEL MERCADO QUE IMPIDE LA CONTESTABILIDAD SUFICIENTE PARA GARANTIZAR EL LIBRE JUEGO DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA. LA FALTA DE COMPETENCIA OTORGA PRIVILEGIOS A LAS EMPRESAS LÍDERES YA INSTALADAS, QUE NO ACTÚAN PARA ATRAERSE A LOS CONSUMIDORES, SINO PARA PRESIONAR A LOS PODERES PÚBLICOS EN EL MANTENIMIENTO DE TALES PRIVILEGIOS.

7. LA ACTIVIDAD DE UN SECTOR NO ES AJENA AL FUNCIONAMIENTO GLOBAL DE UNA ECONOMÍA. LAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA EN UN SECTOR REPERCUTEN EN EL EMPLEO, EN LA INVERSIÓN Y, EN ÚLTIMA INSTANCIA, EN EL NIVEL DE PRECIOS DE TODA LA ECONOMÍA DE UN PAÍS.

FUENTE: Adaptado del Tribunal de Defensa de la Competencia (2003).



Desde un punto de vista teórico, los efectos de la liberalización de horarios comerciales sobre la estructura comercial podrían ser, por un lado, el aumento de cuota de mercado de los grandes establecimientos comerciales frente a los pequeños y, por otro, el reparto de cuota a favor de aquellas formas comerciales cuya estrategia competitiva vaya dirigida a la prestación de mayor nivel de servicios -en este caso concreto, amplio horario comercial- (Aranda, Casares y Martín, 2002).

Ahora bien, la prolongación del horario comercial supone la oferta de un nuevo servicio -bien final de la distribución comercial-, pero, al mismo tiempo, un aumento de costes. Ante estas circunstancias, conviene tener presentes los efectos previsibles que revertirían sobre el conjunto de la economía *vía precios*:

-Por un lado, la libertad horaria significará un aumento del precio final del producto -servicio comercial- aún manteniendo la relación precio/servicio constante.

-Y, por otro, podría suceder que los mayores costes asociados a la libertad de horarios se compensen con la reducción de otros costes o simplemente se trasladen a los márgenes -en los grandes formatos comercia-

CUADRO N° 6

HORARIOS COMERCIALES EN EUROPA

	DÍAS LABORABLES	SÁBADOS Y VÍSPERAS DE FESTIVOS
ALEMANIA	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 20 HORAS	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 16 HORAS
AUSTRIA	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 19:30 HORAS – MÁXIMO DE APERTURA SEMANAL DE 66 HORAS	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 17 HORAS
BÉLGICA	– LIBERTAD DE APERTURA DE LUNES A JUEVES, DE 5 A 20 HORAS – VIERNES, APERTURA DE 5 A 21 HORAS	– PROHIBIDA LA APERTURA EXCEPTO SI AL LUNES SIGUIENTE ES FESTIVO
DINAMARCA	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 DEL LUNES HASTA LAS 17 DEL SÁBADO	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR
FINLANDIA	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 7 A LAS 21 HORAS	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 7 HASTA LAS 18 HORAS
FRANCIA	– LIBERTAD DE APERTURA SIN RESTRICCIONES DE APERTURA Y CIERRE	– LIBERTAD DE APERTURA SIN RESTRICCIONES DE APERTURA Y CIERRE
GRECIA	– LIBERTAD DE APERTURA Y CIERRE FIJADO A LAS 20 (21 EN VERANO) CON UN MÁXIMO DE 48 HORAS SEMANALES	– LIBERTAD DE APERTURA Y CIERRE FIJADO A LAS 18 COMO MÁXIMO, CON UN MÁXIMO DE 48 HORAS SEMANALES
IRLANDA	– LIBERTAD DE APERTURA Y CIERRE, E IMPOSIBILIDAD DE CERRAR ANTES DE LAS 18 HORAS – UN DÍA A LA SEMANA CIERRE OBLIGATORIO A LAS 13 HORAS	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR
ITALIA	– LIBERTAD DE APERTURA, DE 7 A 22, DE LUNES A SÁBADO, CON UN MÁXIMO DIARIO DE 13 HORAS – UN DÍA A LA SEMANA CIERRE OBLIGATORIO A LAS 13 HORAS	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR
LUXEMBURGO	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 10 HORAS	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 16 HORAS
PAÍSES BAJOS	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 22 HORAS	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR
PORTUGAL	– LIBERTAD DE APERTURA DESDE LAS 6 HASTA LAS 24 HORAS	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR
REINO UNIDO	– LIBERTAD DE APERTURA Y CIERRE DE TODOS LOS COMERCIOS	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR
SUECIA	– NO LEGISLACIÓN – LIBERTAD ABSOLUTA	– VÉASE COLUMNA ANTERIOR

FUENTE: Tomado de Sánchez y otros (1999, p. 95).

les, la existencia de economías de escala o el mayor poder de mercado pueden permitir compensar estos mayores costes distributivos–.

Desde la perspectiva del *mercado laboral*, se podría considerar que la relación entre empleo y horarios de apertura será positiva en cuanto a la creación de puestos de trabajo: el aumento en el

número de horas y días de apertura de los establecimientos originará un aumento en el nivel de empleo. Sin embargo, hay que incluir otros tres elementos relevantes: la existencia de empleo infrutilizado -un aumento en el horario de apertura con incremento en el nivel de ventas no conllevaría la creación de empleo sino el uso más eficiente del factor

trabajo disponible-; el incremento real de las ventas globales si el horario es más amplio –en caso contrario, se producirá un mero trasvase del empleo de unas empresas comerciales a otras-; y, por último, el tipo de trabajo que origina la libertad de horarios -contratación, jornada, horario...

La aplicación de este marco teórico al



DOMINGOS Y FESTIVOS	COMENTARIOS
- EN CONTADAS OCASIONES, CON MUY POCAS EXCEPCIONES	- LEGISLACIÓN MINUCIOSA, CON CARÁCTER CASUÍSTICO
- EN CONTADAS OCASIONES, CON MUY POCAS EXCEPCIONES	- LEGISLACIÓN DISTINTA PARA GRANDES SUPERFICIES Y PEQUEÑOS COMERCIANTES - EXCEPCIONES EN ALGUNOS SECTORES
- EN CONTADAS OCASIONES, CON MUY POCAS EXCEPCIONES	- EXCEPTO PARA ALGUNOS SECTORES (BALNEARIOS Y ZONAS TURÍSTICAS) EN TEMPORADA ESTIVAL
- EN CONTADAS OCASIONES, CON MUY POCAS EXCEPCIONES	- EXCEPCIONES PARA ALGUNOS SECTORES (VENTA DE BARCAS, OCIO, PRODUCTOS LÁCTEOS, ESTACIONES DE VIAJEROS, PRENSA...)
- LIBERTAD DE APERTURA TODOS LOS DOMINGOS DE VERANO Y 5 DOMINGOS AL AÑO, DE 12 A 21 HORAS	- DISTINGUE DOMINGOS (DONDE PLANTEA POSIBILIDADES DE APERTURA) Y FESTIVOS (DONDE FIJA MUY POCAS POSIBILIDADES)
- LIBERTAD DE APERTURA PARA EMPRESAS UNIPERSONALES Y POSIBILIDAD DE PERMISO PARA EL RESTO, SI SE ACOGEN A OTRA MODALIDAD DE DESCANSO, QUE NO SEA LA DOMINICAL	- DISTINGUE ENTRE PEQUEÑAS EMPRESAS Y GRAN DISTRIBUCIÓN
- EN CONTADAS OCASIONES, CON MUY POCAS EXCEPCIONES	- EXCEPCIONES PARA ALGUNOS SECTORES (RESTAURANTES Y BARES, KIOSCOS, GASOLINERAS, ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS, ETC.)
- PROHIBICIÓN DE APERTURA, EXCEPCIONES POR SECTORES Y MUNICIPIOS	
- TODOS LOS DOMINGOS DEL MES DE DICIEMBRE, ADEMÁS DE 8 AL AÑO	- EXCEPCIONES PARA ALGUNOS SECTORES (GASOLINERAS, PASTELERÍAS, TIENDAS DE AUTOPISTAS, KIOSCOS, ETC.)
- LIBERTAD DE APERTURA TODOS LOS DOMINGOS Y FESTIVOS DEL AÑO, DE 6 A 13 HORAS	
- LIBERTAD DE APERTURA 12 DOMINGOS AL AÑO, EN HORARIO DE 6 A 19 HORAS	- EXCEPCIÓN PARA ZONAS TURÍSTICAS, QUE TIENEN LIBERTAD ABSOLUTA DE APERTURA TODOS LOS DOMINGOS DEL AÑO
- LIBERTAD DE APERTURA LOS FESTIVOS CON EXCEPCIONES	
- LIBERTAD DE APERTURA TODOS LOS DOMINGOS DEL AÑO	- DISTINGUE ENTRE PEQUEÑAS EMPRESAS Y GRAN DISTRIBUCIÓN
- LIBERTAD DE HORARIOS PARA EL PEQUEÑO COMERCIO Y LA GRAN DISTRIBUCIÓN EN HORAS PREFIJADAS SEGÚN MESES	
- LIBERTAD DE APERTURA TODOS LOS DOMINGOS DEL AÑO PARA EL PEQUEÑO COMERCIO, POSIBILIDADES DE PERMISO PARA LA GRAN DISTRIBUCIÓN (DE 10 A 18 HORAS)	- DISTINGUE ENTRE PEQUEÑAS EMPRESAS Y GRAN DISTRIBUCIÓN
- VÉASE COLUMNA ANTERIOR	



entorno distributivo actual suscita diferentes elementos de debate que han dado lugar a diversos escenarios en relación con las siguientes cuestiones (Aranda, Casares y Martín, 2002): repercusión de la libertad horaria sobre las ventas globales, existencia de empleo infrutilizado en la distribución comercial, variación de la productividad con una mayor libertad horaria, determinación de los establecimientos que tienen capacidad para la apertura en festivos...

NOTAS FINALES

Hicks (1956) señalaba que *la teoría económica de la demanda debe estudiar a los seres humanos, pero solo como entidades que presentan ciertas pautas de conducta en el mercado; no exige ni tiene ninguna pretensión de penetrar en sus mentes.*

Sin embargo, en los albores del siglo XXI se pretende, desde la perspectiva de la oferta y de la decisión pública, penetrar y cambiar las mentes de los compradores con lo que se abren nuevos paisajes para el análisis económico (con un fuerte componente interdisciplinario).

La competitividad y eficiencia en los mercados es una de las principales cuestiones económicas sobre las que tienen que mostrar su atención los decisores públicos. El nivel de competencia de una



economía y el grado de intervención en la misma son elementos claves que enlazan con el crecimiento, la estabilidad de precios, el nivel de empleo y el grado de bienestar de los individuos.

Parece claro que la divergencia de intereses en el sector comercial hace muy difícil practicar la política del votante medio, ya que las visiones son extremas y oscilan entre la liberalización absoluta que propugnan los grandes empresarios y las actuaciones restrictivas de algunos grupos de comerciantes tradicionales.

En este contexto dinámico, competitivo y variado, la realidad legislativa introduce considerables dosis de complejidad tal y como se ha visto a lo largo de este trabajo. El tejido legislativo es sumamente espeso y este espesor ha ido creciendo en los últimos años, sobre todo en las comunidades autónomas. ■

JAVIER CASARES RIPOL

VÍCTOR J. MARTÍN CERDEÑO

Facultad de Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, E.; CASARES, J. y MARTÍN, V.J. (2002): "Los horarios en distribución comercial. La importancia del tiempo para consumidores, empresas y decisores públicos", *Distribución y Consumo*, núm. 64, julio-agosto.
- ASEDAS (2002): "Barreras de entrada a los supermercados. Análisis de tres comunidades autónomas", mimeografiado. Asedas.
- CARRASCO, A (1996): "Ley de Ordenación del Comercio Minorista. Juicio crítico de una reforma", *Distribución y Consumo*, núm. 27, abril-mayo.
- CASARES, J. (2002): "El pensamiento en la Política Económica", Esic Editorial. Madrid.
- CASARES, J. y REBOLLO, A. (2000): "Distribución Comercial", Segunda edición. Ed. Civitas, Madrid.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): "Libro Verde del Comercio", mimeografiado, Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): "Libro Blanco del Comercio", mimeografiado, Bruselas.
- CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN (2003): "Comercio Interior. Guía de Legislación Comparada". Segunda edición. Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid.
- HICKS, J. (1956): "A revision of Demand Theory", Oxford.
- OCDE (2000): "Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution", Economics Department Working Papers, nº 255. OCDE, Paris.
- SÁNCHEZ y otros (1999): "Los horarios comerciales en la Unión Europea". Idelco e Instituto de Empresa. Madrid.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (2003): "Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial", mimeografiado. Tribunal de Defensa de la Competencia.
- WOLF, C. (1995): "Mercado o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.