



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME DE LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA REFERENTE AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CUARTA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Ibon Alvarez Casado

Sumario:

I. ANTECEDENTES.....	2
II. BASES LEGALES, CONCEPTO E IMPLICACIONES DE LA CREACIÓN DE UNA ZONA DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA.....	2
III. EL ANTEPROYECTO DE LEY	5
1. Descripción del contenido.....	5
2. El papel de las Administraciones implicadas en las ZGAT.....	6
IV. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	7
1. Efectos de la regulación comercial desde el punto de vista de la competencia.	7
2. Efectos de las restricciones de los horarios comerciales	11
A. Evidencia empírica.....	12
B. Cambios en el perfil de la demanda	14
3. La declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística.....	16
A. Las ZGAT	17
B. Análisis del estudio de impacto.....	19
C. La situación particular de Bilbao.....	23
4. Resultado del análisis económico.	23
V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.....	24
1. Zonas de Gran Afluencia Turística.	24
2. Habilitación.....	25
VI. CONCLUSIONES.....	26



El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), en su reunión del 17 de junio de 2014, con la composición ya indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con el Anteproyecto de Ley de cuarta modificación de la Ley de la Actividad Comercial (en adelante, el Anteproyecto).

I. ANTECEDENTES

1. El 21 de mayo de 2014 se comunicó a esta Autoridad Vasca de la Competencia (AVC), la apertura del plazo para presentar alegaciones al Anteproyecto, en la fase de audiencia a los interesados.

II. BASES LEGALES, CONCEPTO E IMPLICACIONES DE LA CREACIÓN DE UNA ZONA DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA.

2. La Ley estatal 1/2004, de Horarios Comerciales (en adelante Ley estatal 1/2004), ha regulado la cuestión de los horarios comerciales con carácter básico con respeto a las competencias en comercio interior de las Comunidades Autónomas¹. Su Exposición de Motivos establece como objetivos fundamentales de la regulación los de promover unas adecuadas condiciones de competencia en el sector; contribuir a mejorar la eficiencia en la distribución comercial minorista y lograr un adecuado nivel de oferta para los consumidores y ayudar a conciliar la vida laboral y familiar de los trabajadores del comercio².

El artículo 5 de la Ley estatal 1/2004 regula los establecimientos con régimen especial de horarios, recogiendo la categoría de las Zonas de Gran Afluencia

¹ Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, BOE-A-2004-21421. Esta norma ha sido objeto de diversas modificaciones la última de ellas operada por medio del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. BOE-A-2012-9364. Puede consultarse el texto consolidado de la norma en la web <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21421&b=4&tn=1&p=20120714>. (última consulta 17 de junio de 2014). Esta norma tiene base jurídica en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista BOE-A-1996-1072 que regula numerosas cuestiones relacionadas, así como en la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, BOE-A-1996-1070.

² Los preceptos 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012, relativos a la *Modificación de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales* y a la *Modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista* respectivamente, han sido objeto de Recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno Vasco ante el Tribunal Constitucional. Los preceptos que se refieren a las ZGAT no se han incluido en el citado recurso por lo que no está cuestionada su adecuación al régimen de competencias de la CAE. Recurso de inconstitucionalidad nº 2218-2013, contra los artículos 2, 8, 10, 27, 28 y disposición final tercera del Real Decreto-ley 20/2012.



Turística (ZGAT). En estas zonas todos los comerciantes, sin consideración de su tipología, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público.

La ley define la ZGAT, como aquella área coincidente con la totalidad del municipio o parte del mismo en la que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Una concentración suficiente, cuantitativa o cualitativa, de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos o bien en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.
- b) Que haya sido declarada Patrimonio de la Humanidad o en la que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico.
- c) Que limiten o constituyan áreas de influencia de zonas fronterizas.
- d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.
- e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.
- f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.
- g) Cuando concurran circunstancias especiales que así lo justifiquen.

En todo caso, en los municipios con más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1.000.000 de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una ZGAT aplicando los criterios previstos en el apartado anterior.

En las zonas que sean declaradas ZGAT todos los comerciantes, sin distinción de tipología, de acuerdo con su estrategia empresarial y para una mayor utilidad de los consumidores, en este caso, en gran medida, de turistas, tienen plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público.

3. Cada Comunidad Autónoma en el marco de dicha Ley 1/2004, debe adecuar su régimen de horarios a las características y al modelo de comercio de cada una de ellas.



En el supuesto de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Parlamento Vasco había aprobado la Ley 7/1994 de la Actividad Comercial³. La norma, aún vigente con algunas modificaciones, establece que el ejercicio de la actividad comercial se desarrollará de acuerdo con los principios de libre y leal competencia y de defensa de los consumidores y usuarios, en el marco de la economía de mercado y su planificación general.

4. La Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la actividad comercial (LAC), publicada en el BOPV nº 111 de 13 de junio de 1994, ha sido modificada por las siguientes Leyes⁴:

Ley 7/2000, de 10 de noviembre, de modificación de la Ley 7/1994, de la Actividad Comercial (BOPV nº 4 de 5 de enero de 2001), que modificó el art. 13 y derogó la disposición transitoria segunda;

Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias (BOPV nº 254, de 30 de diciembre de 2003), que derogó el art. 10.3.

Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial (BOPV nº 128, de 7 de julio de 2008), que modificó los arts. 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 29, 38, 40, 43, 48, 50; derogó los arts. 32, 33, 34, 35, 36 y 37; y adicionó la disposición transitoria segunda;

Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (BOPV nº 84, de 30 de abril de 2012), que modificó el art. 13 y derogó los arts. 12 y 29.6⁵.

En lo que se refiere a los horarios comerciales, el Gobierno Vasco, en desarrollo de la Ley de la Actividad Comercial, aprobó el Decreto 33/2005 de horarios comerciales⁶.

³ Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, BOE-A-2012-1540.

⁴ La presente Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, y con el respeto a las competencias en materia de comercio interior de las Comunidades Autónomas.

⁵ El Anteproyecto, por tanto, modifica la LAC por quinta vez, por lo que debería adecuarse el título: Anteproyecto de Ley de Quinta Modificación de la Ley de Actividad Comercial.

⁶ Decreto 33/2005, de 22 de febrero, de horarios comerciales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. BOPV [2005040](#), de 28 de febrero de 2005.



III. EL ANTEPROYECTO DE LEY

1. Descripción del contenido

5. El Anteproyecto objeto de análisis viene a desarrollar en la CAE la normativa referente a las ZGAT. Consta de una Exposición de Motivos, dos artículos y una disposición final.

En la Exposición de Motivos, el Anteproyecto recuerda que existe en la CAE al menos una población, Bilbao, que cumple los requisitos legalmente establecidos en la normativa estatal básica para ser declarada ZGAT.

Recoge también referencias cuantificadas a la relevancia del fenómeno turístico en la CAE y a la apuesta por generar medidas que potencien su crecimiento, dentro de las cuales se incluye esta norma.

6. El artículo primero añade una disposición adicional primera (“Declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística”) a la LAC, siguiendo la normativa básica estatal. La disposición define las ZGAT. Establece el procedimiento para su determinación, que se iniciará a instancia de los Ayuntamientos interesados - mediante propuesta concreta- y será resuelto por la Viceconsejería competente en materia de comercio.

Se entenderá desestimada la propuesta en caso de transcurrir tres meses sin resolución expresa.

Concreta la consecuencia jurídica de la declaración de ZGAT, cual es la de la libertad de horarios y días de apertura de los establecimientos comerciales en ella radicados.

Las ZGAT serán aquellas en la que se den alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Existencia de una concentración suficiente, cuantitativa o cualitativamente, de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos o bien en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.
- b) Que haya sido declarado Patrimonio de la Humanidad o en el que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico.
- c) Que limiten o constituyan áreas de influencia de zonas fronterizas.
- d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.



- e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.
- f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.
- g) Cuando concurren circunstancias especiales que así lo justifiquen.

7. El artículo segundo añade una disposición adicional segunda (“Habilitación”) a la LAC.

Por medio de la misma, se autoriza al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones reglamentarias en materia de horarios comerciales necesarias para el desarrollo de la ley, debiendo regularse los límites máximos del horario global, los establecimientos comerciales a los que les afecten y aquellos otros que puedan estar en situaciones especiales dentro de los límites marcados por la Ley.

8. Finalmente, la Disposición final establece que la entrada en vigor de la Ley se producirá el día siguiente al de su publicación en el BOPV.

2. El papel de las Administraciones implicadas en las ZGAT.

9. Los sujetos clave en este proceso son fundamentalmente dos. Los **Ayuntamientos** tienen un papel protagonista en su calidad de impulsores (salvo que se cumplan las condiciones legales) y definidores de las propuestas. La **Viceconsejería** competente en materia de comercio en la medida en que debe resolver sobre las propuestas realizadas por aquéllos.

Ambos órganos, integrantes de la administración, deben atender a la protección del interés general y ponderar los diferentes intereses concurrentes: los de los comerciantes de toda índole, los de los trabajadores, los de los consumidores, los de los negocios vinculados al turismo.

10. Uno de los elementos que debe ser tenido en consideración es la garantía de las condiciones de libre competencia protegidas por la normativa.

Todas las administraciones deben velar porque sus actuaciones potencien la libre competencia, en la medida en que ésta genera bienestar para la sociedad. Deben por tanto evitar la creación de restricciones que vayan más allá de las admitidas por la Ley.



Dado que la competencia es un bien jurídico que debe ser ponderado con el resto de los que merecen protección, cabe que se creen situaciones de limitación de la competencia. En esos casos debe acreditarse que existe una necesidad que justifique la limitación, que la misma es proporcionada al objetivo pretendido y que no resulta discriminatoria.

IV. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO

1. Efectos de la regulación comercial desde el punto de vista de la competencia.

11. La **distribución comercial** es uno de los subsectores más relevantes dentro del ámbito de los servicios. Según datos del EUSTAT el sector servicios representó en 2013 un 69,6% del Valor Añadido de la economía vasca y el comercio aportó el 11% al PIB. El personal ocupado en el sector representa un 15% del empleo total⁷. La actividad comercial tiene, por tanto, un impacto directo e indirecto sobre la actividad económica y la competitividad de la CAE.

Por este motivo resulta fundamental que su regulación contribuya a mejorar su eficiencia, su productividad y, en definitiva, beneficiar a los consumidores y al interés general.

12. El Fondo Monetario Internacional ya en su informe publicado en 2004 pone de manifiesto los problemas que para los consumidores y la economía generan las regulaciones autonómicas restrictivas de la competencia en materia de comercio minorista y de horarios comerciales⁸. El FMI subraya en este sentido que estas restricciones resultan nocivas para las economías locales dado que reducen su atractivo para los inversores y afectan negativamente al bienestar de los consumidores locales.

⁷ EUSTAT. *Personas empleadas en establecimientos de la CAE*. 2013. <http://www.eustat.es> (última consulta, 17 junio 2014).

⁸ De especial interés resulta el informe del Fondo Monetario Internacional sobre España. FMI. International Monetary Fund, *Spain: Staff Report for the 2003 Article IV Consultation*. Washington: 2004, IMF Country Report No. 04/89, p. 58. El FMI, analizó las Comunidades Autónomas de España con datos del periodo 1995-2001 y concluyó que imponer barreras de entrada reducía la ocupación a largo plazo en un 10%. Los costes eran superiores en las Comunidades Autónomas con una regulación más restrictiva, como Baleares, Cataluña, Navarra y el País Vasco.



En el mismo sentido el Tribunal de Defensa de la Competencia se había pronunciado en el año 2003 con conclusiones taxativas como las que reproducen a continuación⁹:

“6. 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. Por el contrario, la libre competencia asegura una mejor asignación de los recursos sometiendo a las empresas a la disciplina del mercado.

7. 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.

8. 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.”

En los países de la OCDE las restricciones a los horarios de apertura en el sector de comercio al por menor, el exceso de restricciones sobre la ubicación de los puntos de venta y las facultades de veto atribuidas a los minoristas tradicionales han impedido la creación de formatos de establecimiento con mayor valor añadido que crean más puestos de trabajo. Además han limitado la gama de productos a elegir por los consumidores¹⁰.

Las normativas restrictivas de actividad comercial, dificultan la implantación de nuevos proveedores y favorecen la situación de los ya establecidos. Esto se traduce en barreras a la creación de empleo, a la innovación, a las mejoras de condiciones comerciales, a la capacidad de opción de los consumidores (en condiciones y productos) y, en definitiva, en un freno al desarrollo económico de la zona afectada por la restricción¹¹.

⁹ TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA *Informe Sobre Las Condiciones De Competencia En El Sector De La Distribución Comercial* Madrid, 2003. Inf. 100/02.

¹⁰ BOYLAUD, O. y NICOLETTI, G. “Regulatory reform in retail distribution”. *OCDE*, n. 8, vol. 2001-1, 6 junio 2001, pp. 253-274.

¹¹ En el mismo sentido véase MATEA y MORA en su trabajo “La Evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus Implicaciones macroeconómicas”, en *Documentos de Trabajo del Banco de España*, nº. 8, 2009, pp. 9-57, que afirman que hay evidencia de que la restrictividad comercial puede generar efectos negativos significativos sobre los precios, el empleo o la productividad.



13. Todas las normas que han estado vigentes –desde la Ley 7/1994, de la Actividad Comercial- han girado en torno a dos principios: por un lado, la protección del comercio tradicional y, por otra parte, la consecución de la cohesión urbana y el atractivo de las ciudades.

Siendo ambos objetivos muy loables, las cifras muestran que, pese al proteccionismo de la regulación vasca, tanto en forma de barreras de entrada como de limitaciones en el ejercicio de la actividad (horarios comerciales), el objetivo de "proteger el pequeño comercio" no se ha cumplido.

Los datos quinquenales publicados por el EUSTAT muestran una pérdida de cuota de mercado por parte del comercio especializado a favor del no especializado a lo largo del periodo 1995-2005¹². En 1995 el 78,3% de las ventas del sector correspondía a establecimientos especializados. Este porcentaje se ha ido reduciendo hasta situarse en el 77,5% en 2005.

Esta tendencia se sigue manteniendo en los años siguientes, según IKUSMER, que señala que en 2011 el comercio especializado realizaba el 69,42% de las ventas frente al 30,58% del comercio no especializado¹³.

Véase igualmente FLORES SANDOVAL, M., WENZEL, T., "Shopping Hours and Price Competition with Consumer Loyalty" en Working Papers, Centre for Competition Policy, Norwich, 2012.

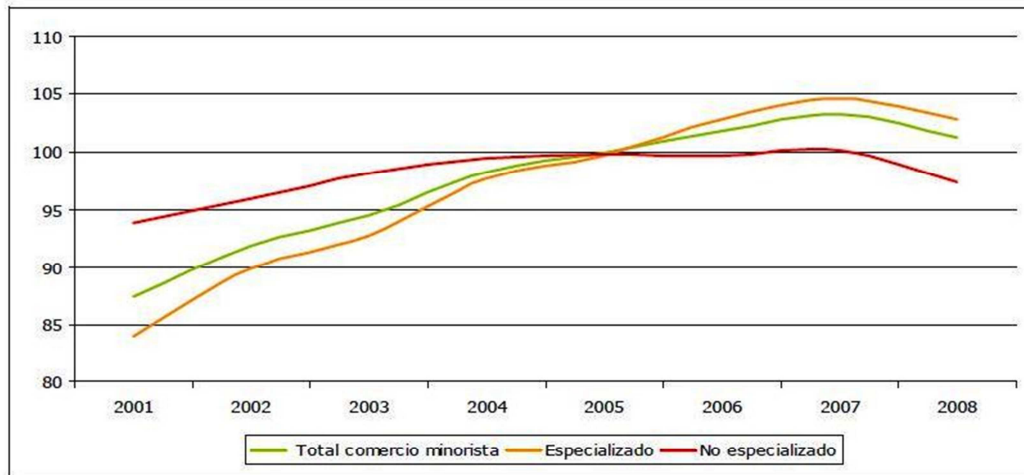
¹² Véase el informe DIRECCIÓN DE COMERCIO DEL GOBIERNO VASCO. *Diagnóstico del Comercio minorista vasco. Plan de adaptación del comercio 2015*. Gobierno Vasco, febrero de 2010, en http://www.industria.ejgv.euskadi.net/contenidos/informacion/adjuntos_portal_comercio/es_informa/adjuntos/Diagnostico_es.pdf (última consulta, 17 junio 2014).

En el mismo se consideran **comercios especializados** los establecimientos que cuentan con una oferta de productos de un mismo género y con un surtido profundo que se plasma en una variedad de referencias dentro de una misma línea. Dentro de esta definición se incluyen, por tanto, comercios tradicionales independientes, sucursales y franquicias integradas en cadenas, comercios asociados a cadenas de distribución, o a centrales de compra, o grandes superficies especializadas. La gran mayoría (más del 94%) de los comercios son del tipo especializado.

Se considera comercio **no especializado** a los establecimientos que independientemente de su tamaño concentran en un mismo punto de venta una amplia variedad de géneros de productos, con un surtido estrecho de referencias con una gama reducida. En este grupo se incluyen los hipermercados, los supermercados, los grandes almacenes, las tiendas de conveniencia y los bazares de todo a 1€. Aunque no llegan al 6% del total de comercios, su dimensión media es sensiblemente mayor.

¹³ IKUSMER, OBSERVATORIO VASCO DEL COMERCIO. *Cuadro de mando del comercio*. 2011, en http://www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-ikus0004/es/contenidos/informacion/barometrodemanda/es_barometr/barometrodemanda.html (última consulta, 17 junio 2014).

Evolución del índice de ventas comercio minorista en la CAPV.



Fuente: Eustat. Año base 2005.

Otra muestra de que las políticas restrictivas seguidas en el ámbito de la distribución comercial no han resultado eficaces con relación a la búsqueda protección del comercio tradicional se halla en la evolución de los formatos comerciales en la distribución alimentaria. Los supermercados han ganado en cuota de mercado. En efecto, el formato dominante en la distribución alimentaria lo constituye el supermercado, representando el 52,4% de la alimentación comprada por los hogares españoles en 2010. En segundo lugar se encuentran las tiendas tradicionales, que, a pesar de haber sufrido una pérdida de cuota durante los últimos años, proporcionan el 18,9% de las compras efectuadas por los hogares, más que los hipermercados (14,8%) y el resto de los formatos (9,7%)¹⁴. Esta es una tendencia que se observa también en la CAE.

Dos factores en particular explican el creciente protagonismo relativo de los supermercados frente a otros formatos comerciales.

Uno es el creciente carácter restrictivo de la legislación comercial relativa a grandes superficies desde mitad de la década de los noventa, cuya principal consecuencia a estos efectos ha sido frenar el crecimiento de los hipermercados y favorecer la apertura de supermercados de hasta 2.500 m².

¹⁴ SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO. “La distribución comercial en España en 2010” en *Información Comercial Española, Boletín Económico*, n. 3015, del 1 al 15 de agosto de 2011.



Hay que tener en cuenta que el formato de supermercado es un competidor mucho más cercano -y potencialmente más perjudicial para la supervivencia de las tiendas de pequeñas dimensiones y tiendas especializadas- de manera que el efecto de la normativa reguladora de la actividad comercial ha sido precisamente el opuesto al objetivo subyacente en su implantación, que era la protección del formato tradicional.

El otro es que las cadenas de distribución alimentaria con este formato, han conseguido combinar una oferta de proximidad, variedad y relativa amplitud de horarios comerciales especialmente adaptada a las preferencias de los consumidores. Es decir, han sido capaces de adaptar su oferta a las necesidades de la demanda.

La normativa actualmente vigente genera una discriminación y limita la libertad empresarial de algunos comercios atendiendo a su tamaño. Esta discriminación no ha obtenido los resultados de protección del pequeño comercio que se habían pretendido.

2. Efectos de las restricciones de los horarios comerciales

14. La posibilidad de decidir sobre los horarios comerciales es un instrumento competitivo que debe estar al alcance del comerciante, sin que restricciones legales o de otro tipo coarten esta posibilidad salvo que se acredite que son necesarias para proteger otros intereses jurídicos, que son proporcionadas al fin que pretenden y no son discriminatorias.

Los horarios comerciales constituyen un elemento adicional de la oferta del comerciante, conformada no solo por el producto ofrecido sino también por el dónde y el cuándo lo pone a disposición del mercado. Este último elemento permite a cada comerciante diferenciarse de sus competidores y llegar a nuevas tipologías de consumidores.

Sin embargo en la CAE se restringen de facto las posibilidades de apertura de comercios y la libertad de horarios que ofrece la regulación vigente.

La Autoridad Vasca de Competencia se ha posicionado repetidamente a favor de la libertad de horarios comerciales de acuerdo con la Ley, poniendo de manifiesto sus numerosas ventajas en la posibilidad de elección de los



ciudadanos y las empresas, en el incremento de puestos de trabajo, en los resultados económicos y en suma en el incremento de bienestar social¹⁵.

Esta opinión, por otro lado, se ve refrendada, como veremos a continuación, tanto por la evidencia empírica como por la evolución demográfica y social que ha modificado el perfil de la demanda.

A. Evidencia empírica

15. Existen varios elementos que vinculan liberalización de horarios comerciales con resultados positivos en la economía.

El análisis y estimación del impacto económico de medidas liberalizadoras apunta a crecimientos medios de la demanda del 0,19% por cada hora adicional de apertura o de un 0,15% por día festivo de incremento¹⁶.

Un análisis de la aplicación de este tipo de medidas en nuestro entorno más próximo concluye que

“la ampliación de los horarios y días de apertura comercial tendría un efecto positivo mínimo sobre el volumen de negocio del comercio al por menor, aumentándolo un 2,8 % en el año siguiente a la entrada en vigor de la nueva ley. Esto supondría un incremento de la facturación de alrededor de 2.200 millones de euros. Por su parte, la liberalización de los horarios comerciales crearía de manera directa e inmediata algo más de 6.560 puestos de trabajo en el año siguiente a la entrada en vigor de la nueva ley, lo que supondría un crecimiento del empleo del 1,9 por 100 en el sector minorista.

¹⁵ TRIBUNAL VASCO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. “La distribución de bienes de consumo diario: competencia, oligopolio y colusión tácita”. Vitoria-Gasteiz, abril de 2009.

¹⁶ CORTIÑAS VÁZQUEZ, P. “Análisis y estimación del impacto económico de medidas liberalizadoras. Informe final”. UNED. Junio 2012, en <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-interior/Ordenacion-del-Comercio/Documents> (última consulta, 17 junio 2014).

“La base de la estimación del efecto horario/demanda de los días festivos es el análisis realizado en la Comunidad de Madrid en cuanto a los diferenciales de evolución de ventas entre zonas con libertad de horarios y zonas sujetas a limitación de horarios. De ambos análisis se obtienen los siguientes resultados: la elasticidad hora semanal/demanda es de un 0,19% es decir cada hora más de apertura a la semana aporta un crecimiento medio de 0,19% en la demanda. Esto es aplicable hasta un máximo de 90 horas. A partir de este límite el incremento marginal prácticamente no afecta. ... La segunda elasticidad que obtenemos es la elasticidad día festivo/demanda, que es de 0,15% por día de incremento, en este punto debe resaltarse que no existe un máximo de días festivos óptimos. Los análisis demuestran que a mayor número de festivos abiertos, más se incrementa la demanda (o lo que es lo mismo se incrementa el volumen de ventas).”



Se trata de cifras directas que no tienen en cuenta el efecto multiplicador del comercio sobre otros sectores proveedores, ni los beneficios derivados del turismo que se analizan en la segunda parte de este estudio.”¹⁷

Se recogen a continuación algunos ejemplos de evidencias internacionales:

Skuterud proporciona evidencia de cómo la relajación de la apertura en festivos en Canadá supuso un aumento del empleo¹⁸.

Burda y Weil, con relación a los horarios comerciales de Estados Unidos concluyen que a mayor restrictividad de la normativa menor es el empleo, los salarios y la productividad del sector, pero no encuentran efectos significativos sobre los precios¹⁹.

Boylaud y Nicoletti, en un estudio de la OCDE, muestran que el empleo en el comercio minorista podría haber aumentado en Francia un 20 por 100 de no imponerse restricciones injustificadas; en Holanda la liberalización de los años noventa supuso un crecimiento del volumen de ventas y del empleo, como en Suecia, donde además se observó una caída de los precios del 0,6 por 100, o en Alemania, donde la liberalización horaria aumentó la facturación del conjunto del sector del comercio minorista en un 2-3 por 100, desmintiendo con hechos la idea de que solo supone una redistribución de los flujos de ventas a favor de las grandes superficies²⁰.

Williamson, Hargreaves, Bond y Lay en el Reino Unido precisan los efectos positivos de la liberalización horaria en los costes unitarios de los comerciantes y en la utilidad de los consumidores. Como elemento a destacar y respecto al efecto por tamaño de los establecimientos comerciales, afirman que éste dista de ser lineal y unidireccional como a menudo se supone erróneamente, sino que depende del tipo de comercio y del grado de complementariedad por producto, localización o servicio con las grandes cadenas²¹.

¹⁷ FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. “Liberalización del comercio y de los horarios comerciales: falacias habituales y evidencia empírica”. *ICE*, n. 868. Septiembre-octubre 2012 en http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_86857-747B2E07B93C327C3F87E673EC58E1E_A22.pdf (última consulta, 17 junio 2014).

¹⁸ SKUTERUD, M. “Comment expliquer l’augmentation de la recherche d’emploi en cours d’emploi”. *Direction des études analytiques*. Canada: 2005.

¹⁹ BURDA, M. y WEIL, P. “Blue laws” Working paper, octubre 2005.

²⁰ BOYLAUD, O. y NICOLETTI, G. “Regulatory... *op. cit.*”

²¹ WILLIAMSON, B., HARGREAVES, J., BOND, J. y LAY, H. “The economic costs and benefits of easing Sunday shopping restrictions on large stores in England and Wales”. *Department of Trade and Industry*. Mayo de 2006 en http://www.indepen.uk.com/docs/sunday_trading_cba.pdf (última consulta, 17 junio 2014).



B. Cambios en el perfil de la demanda

16. Las decisiones de compra de los consumidores son el factor clave en la definición del portfolio de productos y servicios que ofertan las empresas. En esencia, mientras que las decisiones de compra se producen a nivel individual, su efecto agregado tiene la capacidad de crear y destruir mercados. Por ello, conocer cómo los consumidores toman sus decisiones de compra es un requisito fundamental para identificar el comportamiento de este colectivo.

En este contexto, la flexibilización de los horarios comerciales es un factor fundamental para adaptarse a las necesidades de los consumidores. El “Barómetro del comercio minorista vasco” realizado por IKUSMER señala que «el shopping convencional está desapareciendo y nuestros comercios minoristas vascos debieran adaptarse a las nuevas formas, ritmos del shopping» o lo que es lo mismo, deberá adaptarse a las demandas del consumidor, que si no halla lo que necesita en el comercio tradicional, lo buscará en otra tipología de comercio²².

17. La evolución demográfica y social que ha modificado la naturaleza del consumidor actual. El citado informe de IKUSMER muestra los relevantes cambios sociales de la CAE²³.

Han surgido tipos de consumidores con disponibilidad de tiempo para el consumo diferente al tradicional y con una aproximación al consumo también diferente. La conciliación de la vida laboral y familiar aconseja nuevos horarios de apertura a los establecimientos comerciales. Grupos de consumidores como parejas jóvenes sin hijos, familias monoparentales y familias con hijos, en sus diferentes edades, evidencian una mayor necesidad de nuevos horarios comerciales. Esta necesidad no solamente está sujeta a un ritmo de vida determinado, sino que también es una cuestión de actitud²⁴.

El citado informe de IKUSMER refleja los siguientes datos de intención de la sociedad vasca en referencia a los horarios comerciales.

²² IKUSMER - OBSERVATORIO DEL COMERCIO. *Barómetro del comercio minorista vasco (año 2013)*. Ikusmer, 16 de enero de 2014, 86 pp. en http://www.industria.ejgv.euskadi.net/contenidos/informacion/barometrocomercio/es_barometr/ajuntos/barometro_2013_informe_minorista_sintesis.pdf (última consulta, 17 junio 2014).

²³ IKUSMER - OBSERVATORIO DEL COMERCIO. *Horarios... op. cit.*

²⁴ IKUSMER - OBSERVATORIO DEL COMERCIO. *Horarios... op. cit.*



- Respecto a los horarios de apertura vigentes en Euskadi, un 13,4% de las familias indica que le vendrían bien más horas u otras horas de apertura. 100.362 hogares que se auto diagnostican como **“necesitados de horarios comerciales más flexibles”**.
- En torno a 250.903 familias (el 33,5%) se muestran a favor de la apertura de grandes superficies los ocho domingos y festivos al año permitidos por Ley.
- Hay un total de 352.763 familias, respecto al total de 748.967 de la CAPV, el 47,1%, **que se muestra partidaria de la ampliación y/o flexibilización de horarios comerciales**.

En esta línea, el estudio apunta, entre sus conclusiones, las siguientes:

- “Hoy en día instaurarse en el inmovilismo y la confrontación no da respuesta a las necesidades de los clientes que buscan soluciones en otras superficies que les resuelven su demanda”.
- “A lo mejor no deben abrir todos, ni tampoco 24 horas al día, pero si conocen su barrio, su entorno y la gente que les compra, seguro que pueden dar con el mejor horario para satisfacer a sus clientes y evitar perderlos. Esto es en lo que deben reflexionar”.
- “Las nuevas generaciones, evidencian la necesidad de contar con unos nuevos horarios comerciales, por un lado por ritmos de vida de alta intensidad y actividad y, por otro lado, por actitudes más lúdicas y de entretenimiento ligadas al consumo (algo que aparece de forma más notoria en los territorios de Bizkaia y Gipuzkoa)”.

18. Existe una parte de la sociedad que realiza una vinculación de ocio y consumo y esta nueva demanda se concentra en los fines de semana y en festivos²⁵.

19. Otro cambio que se ha producido en el perfil de la demanda y que deben tener en cuenta los cambios normativos es la relevancia creciente e imparable del comercio electrónico.

El comercio online es utilizado en parte por aquellos que no pueden acceder al comercio en los horarios establecidos. Teniendo en cuenta que el mundo

²⁵ IKUSMER - OBSERVATORIO DEL COMERCIO. Horarios... *op. cit.*



"virtual" no tiene fronteras y está abierto 24 horas al día, las limitaciones al comercio tradicional incrementa el riesgo de desplazamiento de la demanda hacia este nuevo tipo de comercio.

El conjunto de transacciones comerciales realizadas a través de internet no ha dejado de incrementarse en los últimos años tal y como se observa en la siguiente encuesta a pesar de las costumbres de consumo todavía valoradas en nuestra sociedad²⁶.

	C.A.Euskadi: Población que ha comprado por Internet en los últimos 3 meses					
	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
Total	236,6	316,1	325,6	348,7	482,7	204,02%
15 a 34 años	112,9	139,2	145,1	131,7	176,9	156,69%
35 a 54 años	109	154,6	155,5	188,2	262,5	240,83%
55 ó más años	14,7	22,4	25,1	28,8	43,3	294,56%
16 a 74 años	236,4	314,9	325,3	347,8	481,1	203,51%

Fuente Eustat. Extracto de la encuesta Población de 15 y más años usuario de internet

3. La declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística.

20. El "Barómetro del comercio minorista vasco" muestra ciertos datos dignos de ser subrayados²⁷.

- La incidencia del turismo en la actividad del comercio minorista vasco, alcanza a uno de cada cinco/cuatro comercios.
- Los comercios minoristas vascos en los que la incidencia del turismo es mayor, son:
 - Los comercios del Territorio Histórico de Gipuzkoa, sobre todo, de San Sebastián.
 - Los comercios de 20 o más empleados/as y de 3 a 5 empleados/as.
 - Los comercios dedicados a la actividad de la moda.

²⁶ EUSTAT "Panorama de la Sociedad de la Información Euskadi." 2013. Este estudio apunta dos elementos que limitan la expansión del comercio electrónico. Por un lado, el hábito incorporado en nuestras prácticas cotidianas de ir personalmente a comprar, el tener un trato personal con la persona vendedora y, en menor medida, la superior calidad del servicio en el comercio tradicional. Por otro lado, las reticencias e inseguridad atribuidas a Internet.

²⁷ IKUSMER - OBSERVATORIO DEL COMERCIO. Horarios... *op. cit.*



- La afluencia de turistas al comercio minorista vasco, en función de cuatro momentos clave, se estructura de la siguiente manera:

- El verano es el momento clave de afluencia de turistas.
- Los puentes se consolidan como el segundo gran momento.
- Semana Santa es el tercer momento de entrada de turista.
- Por último, la Navidad continúa siendo el momento donde menor afluencia de turistas se detecta en el comercio minorista vasco.

- El/la responsable, dueño/a, gerente del comercio minorista vasco no presta atención a los diferentes ritmos de compra a lo largo del año. Son muy pocos los comercios que varían sus horarios comerciales (campañas de primavera verano; rebajas de verano; campaña de navidad...).

21. Con el régimen vigente de apertura comercial, ciudades como Bilbao y San Sebastián ocupan los puestos 7 y 8 en el ranking del *Posicionamiento comercial en turistas de alto gasto*²⁸.

A. Las ZGAT

22. Las ZGAT tienen como finalidad contribuir a la consecución de los objetivos económicos que conlleva la libertad de horarios para todos los formatos comerciales en zonas que, por sus características, pueden ser además motores de atracción de demanda no local. Se pretende con ello contribuir a configurar una oferta comercial más completa y atractiva que complemente la oferta estrictamente turística. Además, tal como establece la Exposición de motivos del Anteproyecto, la existencia de esta flexibilidad contribuye a adecuar la oferta comercial a la demanda turística, “habituada a operar en festivos y con otros horarios, con la consiguiente mejora de la competitividad”.

²⁸ Índices 114,8 y 110,6, respectivamente, siendo el índice/media =100. URBANTUR 2012. *Monitor de Competitividad Turística de Los Destinos Urbanos Españoles* 2013. Posicionamiento comercial en turistas de alto gasto. Objetivo: aproximar el atractivo para los turistas de mayor capacidad adquisitiva de la oferta comercial de la ciudad, a partir del gasto total realizado en el comercio minorista localizado en su término municipal. Descripción: el indicador refleja el ranking del valor del gasto total realizado por los clientes de American Express en la oferta de retail no alimentario de la ciudad, junto con el valor medio del gasto realizado por operación, como medida de la cualidad de la oferta y el tipo de cliente que es capaz de atraer. Aclaraciones: el indicador se expresa en términos del ranking elaborado por American Express como media de los dos conceptos recogidos. Fuente: indicador elaborado por primera vez por American Express España al objeto del presente proyecto UrbanTUR.



23. La declaración de ZGAT eliminaría la discriminación que se genera por las restricciones normativas actuales.

En la actualidad, aproximadamente un 41% de los establecimientos no especializados no podría hacer uso de la libertad horaria para conformar su oferta comercial.

	Nº establecimientos		% Nº establecimientos	
	Superficie		Superficie	
	Hasta 119 m2	Mayor que 120 m2	Hasta 119 m2	Mayor que 120 m2
C. A. Euskadi: Comercio al por menor			82%	18%
471. Establecimientos no especializados	21.477	4.784	59%	41%
472. Productos alimenticios, bebidas y tabaco en establ. especializados	6.679	343	95%	5%
474. Equipos para las tecn. información y las comunic. en establ. especial.	783	120	87%	13%
475. Otros artículos de uso doméstico en establecimientos especializados	3.245	1.302	71%	29%
476. Artículos culturales y recreativos en establecimientos especializados	1.455	312	82%	18%
477. Otros artículos en establecimientos especializados	7.681	1.559	83%	17%
Establecimientos de comercio minorista (*) en la C.A. de Euskadi por territorio histórico y grupo de actividad según superficie de venta. 01/01/2013				
Eustat				

La creación de una ZGAT que confiera opciones de apertura a los comercios no especializados (usualmente integrados por comercios más grandes o en formatos más modernos), podría suponer un incentivo para que los comercios tradicionales ubicados en estas áreas aprovechen las opciones que les otorga la Ley de adaptar libremente sus horarios y días de apertura. Esto supondría una ampliación de la oferta para los consumidores, en especial los turistas, y generaría en consecuencia un incremento de la demanda.

24. Las ZGAT contribuyen por sí mismas a incrementar la competitividad turística del municipio afectado. El turismo de compras –junto con el turismo de grandes eventos o el de cruceros- es un componente esencial en la conformación del turismo lúdico, que complementa al turismo cultural²⁹.

Una apuesta institucional coherente por hacer de las compras un reclamo turístico o un complemento activo de su oferta turística debería utilizar como un reclamo más una oferta comercial adaptada a las necesidades del turismo.

El mayor gasto realizado por los turistas tendría su correspondiente repercusión en la facturación, en la productividad y en el empleo. En suma, se traduciría en crecimiento económico.

²⁹ URBANTUR 2012. “Monitor de Competitividad Turística de los Destinos Urbanos Españoles 2013”.



B. Análisis del estudio de impacto.

25. Junto con el Anteproyecto se ha presentado un estudio que hace referencia al “Impacto de la Declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística en la distribución comercial minorista de la CAE” (en adelante Estudio sobre el impacto)³⁰. Este estudio ha realizado un análisis de la incidencia de la apertura de ZGAT que emplea una metodología de tipificación de los tipos de impacto que puede tener la aplicación de la normativa y que realiza una valoración subjetiva de su incidencia en la sociedad.

26. Su análisis emplea una metodología de estudio que realiza un modelo de cálculo de impactos clasificados por territorios y por tipos de formato.

El mismo se traduce en los siguientes efectos:

Los denominados EFECTOS DUROS que tienen incidencia:

- en la cuota y facturación.
- en los empleos.
- en el número de establecimientos.

Los denominados EFECTOS BLANDOS entre los que destacan la incidencia:

- en la calidad de vida del comerciante.
- en las condiciones de trabajo.
- en el clima.

En el análisis de los efectos duros, el estudio realiza un análisis de los efectos de incremento neto de gasto, traducidos en el “porcentaje de la tarta de gasto comercial anual que se vincula al mayor tiempo de apertura de los establecimientos”. Es decir, es el incremento neto de gasto que se asocia a una mayor apertura de los comercios.

Este efecto sería, según el estudio, el siguiente:

³⁰ IKERTALDE. “Impacto de la Declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística en la distribución comercial minorista de la CAE”. Estudio adjudicado por el Gobierno Vasco el 23 diciembre 2013.



	Apertura en capitales y cabeceras comarcales	Apertura en las capitales sin fechas predeterminadas	Apertura en las capitales restringiendo las fechas
Consumo turístico extra	+42, €	+35, €	+22, €
Efecto de incremento neto de gasto local	+83, €	+55, €	+16, €
Incremento de número de trabajadores	+363	+339	+236

27. El estudio recoge igualmente lo que denomina “patrones de comportamientos asociados” a los que el mismo informe califica de EFECTO DESPLAZAMIENTO.

Este efecto desplazamiento supone, según el informe, un cambio geográfico dado que, al favorecerse a los comercios situados en las ZGAT frente a los comercios situados fuera, se producirá un trasvase físico de la cuota de mercado de unas zonas a otras.

Por otra parte, considera el informe que se producirá un trasvase en tipos de formatos. En este caso, el informe plantea un favorecimiento de las grandes superficies frente al comercio tradicional que se vería desfavorecido por el cambio normativo.

28. Varias cuestiones se suscitan en el informe desde una perspectiva de competencia.

La primera de ellas afecta a la **METODOLOGÍA** misma del estudio que parte de afirmaciones tales como que el establecimiento de las ZGAT “Contribuirá a alimentar esta práctica social” y que plantea la discusión en términos de “formatos favorecidos y desfavorecidos” sin aportar datos suficientes que fundamenten ese juicio apriorístico.

Este juicio de valor se traduce en la **SELECCIÓN DE LOS DENOMINADOS EFECTOS DUROS Y BLANDOS** de la modificación propuesta. Esta selección tan solo dice tener en cuenta los efectos de incremento o decremento de bienestar en los trabajadores y en la calidad de vida del comerciante (si bien estos extremos no son objeto de análisis). No tiene sin embargo en cuenta el



incremento de empleos netos que el mismo informe recoge (lo cual se traduce evidentemente en bienestar social) **ni alude siquiera al incremento de adecuación entre la oferta de horarios comerciales y la demanda del consumidor.**

Además el informe no tiene en cuenta **otros factores de atracción de turistas** como pueden ser el turismo de cruceros o el de grandes eventos o el musical que cada vez resultan más relevantes en la toma de decisión de las personas turistas. No toma en consideración siquiera el efecto positivo en el turismo que puede implicar la existencia misma de las ZGAT.

El que denomina **EFFECTO DESPLAZAMIENTO** (que se produciría por la fuerza tractora de las ZGAT respecto de las que no lo son) desconoce varios factores que mitigarían el citado efecto desplazamiento. Entre ellos:

- El establecimiento de las ZGAT no genera obligación de abrir sino que reconoce libertad a los empresarios, que la utilizarán atendiendo a su política comercial individualmente diseñada.
- El informe no plantea del efecto desplazamiento **a otras Comunidades Autónomas** que generarían las ZGAT en las comunidades limítrofes si en esta se restringen en la CAE³¹.
- El informe **no toma en consideración las posibilidades de reacción** de los comercios situados fuera de las ZGAT que la Ley permite. El aprovechamiento del margen legal de apertura que la norma establece en los festivos tasados por la ley y en los comercios que por su tamaño tienen mayor libertad de apertura, produciría una reacción positiva en el comercio situado fuera de la ZGAT y en los consumidores. Este efecto reduciría sin duda el efecto desplazamiento a que se refiere el informe.

Las condiciones en las que operan los comercios en el mercado cambiarían puesto que se incluiría un nuevo factor de diferenciación entre los competidores. En consecuencia, es previsible que hubiera una reacción de los comerciantes afectados por las nuevas condiciones de competencia.

31 IKUSMER - OBSERVATORIO DEL COMERCIO. Horarios... *op. cit.* "Un 14,8% de las familias de la CAPV consultadas se ha desplazado a comunidades cercanas o limítrofes en domingo o festivo para realizar alguna compra, sabiendo que allí están los comercios abiertos al público". En términos totales, 110.847 familias ha realizado estas fugas de gasto en domingo o festivo. "Desplazamientos que son fundamentalmente esporádicos o sujetos a necesidades puntuales". El 64% ha ido una o dos veces.



- El informe **minimiza el favorecimiento del pequeño comercio** dentro de las ZGAT y no subraya adecuadamente que el número de establecimientos favorecidos por el establecimiento de estas ZGAT se produce en este formato.

29. Uno de los elementos a destacar en la perspectiva que inspira este informe es que el mismo se centra supuestamente en el bienestar de los comerciantes y las condiciones de trabajo asociadas al sector. Sin embargo, **no analiza las implicaciones laborales de la modificación** -que deberían reivindicarse en el foro pertinente- **y además no subraya los efectos de creación de empleo que la misma plantea.**

Además, el informe **obvia la referencia a los usuarios de los comercios y la modificación de las tendencias de demanda existentes en nuestra sociedad.**

Tomando en consideración los datos del informe en los tres escenarios planteados, la declaración de ZGAT provocaría un **incremento del gasto comercial** en la CAE y un incremento neto de **personas empleadas.**

En ese mismo estudio se apunta la **experiencia de otras CCAA con relación a la liberalización horaria.** En ellas se han obtenido incrementos en el gasto medio diario de los turistas asociado a la liberalización de entre el 13% y el 18%³².

En la actualidad en España se han declarado 694 Zonas de Gran Afluencia Turística que gozan de libertad total de horarios comerciales en un total de 526 municipios.

30. El informe objeto de análisis **ofrece datos relevantes que deber ser tenidos en cuenta por la Administración en su toma de decisión.** Sin embargo, la Administración **debería incluir en su toma de decisión todos los intereses en presencia: los intereses de los comerciantes en pie de igualdad con el resto de elementos que integran el interés general entendido de forma que se favorezca al máximo la creación de empleo, la potenciación económica, la oferta turística y en última instancia los intereses de los consumidores y usuarios.**

³² Por ejemplo en Madrid 18%, Comunidad Valenciana 20%, Islas Baleares y Andalucía, 13%.



C. La situación particular de Bilbao

31. Bilbao es una las 14 ciudades que, por cumplir los requisitos legales, debe ser considerada ZGAT³³.

En el año 2012 el Ayuntamiento de Bilbao solicitó ante los órganos competentes del Gobierno Vasco la declaración correspondiente de ZGAT para el centro de la Villa y el Casco Viejo³⁴. Posteriormente se ha añadido la zona de Deusto. En la fecha de emisión de este informe, junio de 2014, aun no se ha llevado a cabo dicha declaración³⁵.

Si nos atenemos al estudio encargado por el Gobierno Vasco, en el escenario más restrictivo de los contemplados, la aplicación de la normativa de ZGAT en Bilbao habría implicado un incremento en la facturación comercial directa de 59 millones de Euros, una generación de 379 empleos y la apertura de 9 establecimientos más.

4. Resultado del análisis económico.

32. La posibilidad de declarar ZGAT resulta pro-competitiva dado que amplía las posibilidades de apertura comercial permitiendo la adaptación de la oferta comercial a las necesidades de demanda. Es decir, fomenta la libertad de cada operador para determinar su política comercial.

33. Una interpretación restrictiva de la normativa de horarios comerciales extiende sus efectos, entre otros ámbitos, a la competitividad turística de la CAE donde el turismo de compras puede resultar un elemento tractor.

Es evidente que unas mayores facilidades horarias harían que se incrementara el gasto de estos turistas.

³³ Real Decreto Ley 20/2012, previamente citado.

³⁴ IKERTALDE. "Impacto... *op. cit.*

³⁵ Aun cuando el Gobierno español, en la comisión sectorial de comercio interior, ha pedido al Gobierno Vasco que agilice la tramitación de dichas áreas. <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=01b1fcf16ab21410VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>. Barcelona es la otra ciudad española que, cumpliendo los requisitos legales, todavía no cuenta con ZGAT.



En todo caso, al margen de la existencia o no del efecto desplazamiento, la declaración de ZGAT conlleva unos ingresos adicionales que en estos momentos el comercio no está obteniendo, además de no contribuir al atractivo turístico, con el consiguiente perjuicio para el conjunto de la economía.

Esta restricción extiende sus efectos, entre otros, a la competitividad turística de la CAE donde el turismo de compras, entre otros, es un elemento tractor.

34. La realidad comercial actual demuestra que el proteccionismo al pequeño comercio no ha alcanzado los frutos pretendidos pero sí ha generado fuertes restricciones en la libertad de fijación de las políticas comerciales de determinados modelos empresariales.

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Zonas de Gran Afluencia Turística.

35. El objeto del Anteproyecto es incorporar a la LAC el concepto de Zonas de Gran Afluencia Turística, que ya estaba incorporado la Ley estatal 1/2004³⁶.

El Anteproyecto transcribe literalmente las circunstancias que la Ley 1/2004 — de carácter básico, de acuerdo a lo dispuesto en su disposición final primera— establece para declarar una zona como de gran afluencia turística, por lo que no cabe presentar ninguna objeción al respecto³⁷.

Asimismo, el Anteproyecto establece el procedimiento para la declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística, entendiéndose desestimada la propuesta realizada por los Ayuntamientos en caso de transcurrir tres meses sin resolución expresa por parte la Viceconsejería competente en materia de comercio.

³⁶ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012, páginas 50428 a 50518. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-9364>

³⁷ La presente Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, y con el respeto a las competencias en materia de comercio interior de las Comunidades Autónomas.



36. Este CVC considera que la declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística tiene claros efectos positivos para la libre competencia y para los derechos de los consumidores, puesto que conlleva la libertad de horarios y días de apertura de los establecimientos comerciales en ellas radicados.

Por ello considera que **la ausencia de contestación en plazo por parte de la Administración debería llevar como consecuencia la estimación de la propuesta presentada por los Ayuntamientos.**

2. Habilitación.

37. El ANTEPROYECTO habilita al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones reglamentarias en materia de horarios comerciales necesarias para el desarrollo de la ley. Actualmente están regulados en el Decreto 33/2005, de horarios comerciales en la Comunidad Autónoma de Euskadi³⁸.

Dicho Decreto mantiene notables restricciones respecto a lo establecido en Ley 1/2004, como son, entre otras:

Horario global: el Decreto establece que el horario comercial en el que podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables no podrá superar las 72 horas semanales. La Ley 1/2004 lo amplía hasta un mínimo de 90 horas.

Domingos y festivos: el Decreto establece que el número máximo de domingos y festivos en los que podrán desarrollar su actividad comercial no podrá superar los 8 días, del total anual de domingos y festivos establecidos en la Comunidad Autónoma de Euskadi. La Ley 1/2004 lo amplía hasta un mínimo de 16, si bien autoriza a las Comunidades Autónomas para modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de 10.

38. Este CVC quiere poner de manifiesto la relevancia que tiene respetar la libertad de los consumidores para elegir el día y la hora en que desean realizar

³⁸ Decreto 33/2005, de 22 de febrero, de horarios comerciales en la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV nº 40, de 28 de febrero de 2005), en virtud de la habilitación concedida por la disposición adicional segunda de la Ley 7/2000, de 10 de noviembre, de modificación de la Ley 7/1994, de la Actividad Comercial. Disposición adicional segunda: En el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de comercio interior, el Gobierno Vasco, previa consulta a los agentes del sector comercial vasco, podrá dictar normas de ordenación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales correspondientes a los grandes establecimientos a los que se refiere la presente ley, de acuerdo con la libre y leal competencia y en el marco de las limitaciones generales vigentes. Dichas normas comprenderán la fijación de límites máximos del horario global, garantizando el necesario equilibrio territorial y el desarrollo de las estructuras comerciales existentes.



sus compras, dentro de los márgenes establecidos en la Ley con el consiguiente beneficio para la economía en general.

Por ello, teniendo en cuenta que la habilitación realizada en la Ley 7/2000 se mantiene vigente y en sentido que supere los umbrales mínimos establecidos en la misma, este CVC **insta al Departamento del Gobierno Vasco** competente en materia de comercio a modificar el citado Decreto 33/2005, sin necesidad de esperar a la aprobación como ley del Anteproyecto³⁹.

39. La Disposición Adicional segunda del Anteproyecto establece la posibilidad de realizar desarrollos reglamentarios de la normativa.

Este CVC debe recordar que los desarrollos normativos llevados a cabo por normas con rango inferior a la Ley no pueden generar restricciones de la competencia, dado que no están cubiertos por la exención establecida en el artículo 4 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.

En aras de establecer un sistema favorable a la competencia, el Gobierno deberá por tanto respetar en el desarrollo reglamentario la libertad de los Ayuntamientos a la hora de determinar los períodos en los que para ellos tiene mayor interés ejercer las libertades generadas por la ZGAT.

Igualmente deberá evitar en este desarrollo la generación de discriminaciones en las ZGAT a los diferentes tipos de establecimientos comerciales.

VI. CONCLUSIONES

Primera.- Desde una perspectiva económica resulta necesario establecer, tanto en esta Ley como en las disposiciones que la desarrollen, un modelo normativo que favorezca, dentro de los límites legales, la competencia en el mercado, de forma que las ventajas del sistema se traduzcan en mejoras para los comerciantes, los consumidores y la sociedad en general.

Segunda.- En consonancia con la anterior conclusión, debería modificarse la propuesta y seguirse un sistema de silencio positivo en la solicitud por parte de los Ayuntamientos de la ZGAT. Es decir, la ausencia de contestación en plazo

³⁹ Véase el informe del TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la Distribución Comercial*. Madrid. 2003. Pág. 24 cuando establece “La libertad de horarios en la apertura de establecimientos comerciales es deseable en cuanto expande el ámbito de elección de los ciudadanos.”



por parte de la Administración a la propuesta de los Ayuntamientos debería llevar como consecuencia la estimación de dicha propuesta.

Tercera.- La AVC considera que el Gobierno puede modificar el Decreto 33/2005, de 22 de febrero, de horarios comerciales en la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin necesidad de esperar a la aprobación como ley del ANTEPROYECTO. De este modo podría responder, si las hubiera, a las solicitudes de ZGAT existentes e incorporar -o incluso superar- los umbrales mínimos de horas semanales y de domingos y festivos de apertura establecidos en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales.

Cuarta.- El desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Gobierno en aplicación de la Disposición Adicional Segunda deberá respetar los márgenes reconocidos en la Ley y no generar restricciones indebidas en la competencia.

En Bilbao, a 17 de junio de 2014