



CIRCULO DE EMPRESARIOS

**LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL ANTE  
LOS CAMBIOS SOCIALES**

Madrid, 30 de junio de 2004

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>1. Introducción</b> .....	1
<b>2. Evolución normativa</b> .....	3
<b>3. Situación actual del comercio minorista</b> .....	10
<b>4. Argumentos a favor de las restricciones.</b> .....	14
<b>4.1. Empleo</b> .....	14
<b>4.2. El descanso dominical</b> .....	19
<b>4.3. El “tejido urbano”</b> .....	20
<b>4.4. Competencia desleal</b> .....	23
<b>4.5. Explotación de suministradores</b> .....	26
<b>4.6. Comparación con Francia y Alemania</b> .....	27
<b>5. Argumentos en contra de las restricciones</b> .....	29
<b>6. Otros argumentos</b> .....	31
<b>7. Resumen y Conclusiones</b> .....	32
<b>8. Anexo 1</b> .....	38

## **I. Introducción**

La sociedad española ha experimentado en los últimos años un cambio acelerado, de una intensidad que, aunque muestra diferencias entre las distintas áreas, es notable en todas ellas. Se ha producido una profunda transformación, que se manifiesta especialmente en aspectos tales como la definitiva incorporación de la mujer al mercado laboral –habiéndose casi duplicado la tasa femenina de participación–, el fuerte aumento que ello ha traído consigo en la proporción de hogares en los que trabajan ambos miembros de la pareja, el aumento en la proporción de hogares monoparentales y unipersonales, o el crecimiento de las áreas suburbanas, absorbiendo población del centro de las ciudades.

Las familias españolas y, por extensión, el consumidor español, han visto asimismo cómo en esta última década aumentaban también notablemente su nivel de renta, su capacidad de compra y su nivel de vida, especialmente el de aquellas familias en las que ambos miembros de la pareja han pasado a realizar trabajos remunerados. Pero la mayor tasa de actividad, especialmente la femenina, trae también consigo que se disponga de menos tiempo para realizar sus compras, al tener que realizarlas fuera de los horarios laborales habituales, y el movimiento de población hacia las periferias urbanas exige que dichas compras puedan realizarse en áreas próximas a las de residencia.

La distribución comercial es, por lo tanto, uno de los sectores que deben adaptarse a estos cambios sociales, que sin duda no ignora. Su adaptación a las necesidades de la sociedad requiere diversidad y flexibilidad. Diversidad y flexibilidad en cuanto a su ubicación y tamaño, las fórmulas comerciales, los horarios de apertura, y los días de apertura, con objeto de proporcionar el mejor servicio a una clientela, los consumidores, con gustos y necesidades muy variadas y cada vez con menos flexibilidad horaria para realizar sus compras.

Y diversidad también en lo referente a la gama de productos y al abanico de grandes comercios especializados. El gasto en alimentación, sin incluir bebidas alcohólicas y tabaco representa hoy menos del 20% del gasto medio de los hogares españoles,

porcentaje que ha descendido unos siete puntos en doce años<sup>1</sup>. Circunscribir el debate al sector de la distribución alimentaria, circunscribirlo al binomio pequeño comercio tradicional versus hipermercados supone aceptar un planteamiento que ya no refleja la realidad actual. Pero las medidas que se adoptan con el propósito de favorecer al pequeño comercio tradicional frente a los hipermercados impiden el desarrollo natural del gran comercio especializado moderno, de libros, informática y electrónica, de confección, jardinería, decoración, muebles, bricolaje, menaje del hogar, artículos de deporte, etc., es decir, el de aquellos productos en los que los hogares españoles gastan el triple que en alimentación.

El sector dispone de sobrada experiencia, disposición, capital humano, capacidad financiera y variedad de fórmulas comerciales para llevar a cabo esa transformación que le permita servir a los requerimientos de una sociedad moderna y cambiante. Si no ha conseguido adaptarse a las necesidades que se derivan de los cambios sociales no ha sido por su falta de capacidad o disposición, sino posiblemente porque se le ha opuesto un sinnúmero de trabas normativas.

Oponer trabas a la adaptación de los sectores económicos a los cambios sociales, al servicio de las necesidades de las familias y consumidores que componen nuestra sociedad, es una estrategia que nos parece equivocada y socialmente regresiva. Es, además, una batalla perdida en el largo plazo, puesto que las realidades sociales terminan siempre por imponerse. Pero entretanto, las restricciones imponen un coste económico y social en términos de ineficiencia y de insatisfacción de la ciudadanía.

Denota también una falta de compromiso en defensa de la libertad. De las libertades de todos, las empresas y los consumidores. La libertad comercial es, sin duda, la del sector de la distribución, pero también es la del consumidor, para quien las restricciones a la libertad comercial suponen una limitación, directa y potencialmente grave de su libertad personal. La prohibición de abrir un establecimiento, en domingo, o en otro día cualquiera, o a determinadas horas, es una limitación de la libertad del sector y de cada una de las empresas y puntos de venta que lo integran. Pero desde la óptica del consumidor, es decir del ciudadano, representa una restricción de su libertad para

---

<sup>1</sup> Según datos de Eurostat e INE

adquirir lo que necesita dónde y cuándo le resulte más conveniente. La libertad no obliga a que el comercio abra ni a que los consumidores compren. Simplemente permite que unos y otros tengan libertad de elección, y la ejerzan.

Y denota, por último, una limitada visión del problema. Es evidente que todo cambio, toda adaptación, resulta siempre más fácil para unos que para otros, y el Círculo de Empresarios es sensible a las dificultades que el proceso genera para una parte del pequeño comercio tradicional. Pero ponérselo difícil a quienes lo tienen más fácil no es la solución más racional. Si lo que se desea es proteger a quienes lo tienen más difícil, lo lógico sería ponérselo más fácil a ellos, no más difícil a los demás. Por eso el camino debería consistir en ayudar al pequeño comercio tradicional a adaptarse, y no en poner limitaciones a los demás segmentos.

El presente Documento examina si los múltiples obstáculos que, contra el ejercicio de esa libertad, han ido acumulando nuestros poderes públicos a lo largo de las cuatro últimas legislaturas son o no eficaces en alcanzar los fines que pretendían. Si esos fines, caso de ser considerados deseables, no podrían ser alcanzados por medios menos lesivos para las libertades y para el libre funcionamiento de los mercados. Si las cascadas de medidas adoptadas siguen persiguiendo esos fines o están favoreciendo a grupos de presión que nada tienen que ver con ellos, y, por último, si dichos fines, por razonables que pudieran parecer, justifican el medio empleado, que no es otro que la restricción de la libertad.

## **2. Evolución Normativa**

En 1985 el Boletín Oficial del Estado publicaba un Real Decreto Ley (RDL 2/1985) que liberalizaba los alquileres y los horarios comerciales. Dicho RDL, elaborado en la Secretaría de Estado de Economía, terminó por ser conocido como “Decreto Boyer”, trajo un rápido florecimiento del hasta entonces mustio mercado de alquileres y sentó las condiciones que permitieron un potente impulso modernizador de las estructuras comerciales en nuestro país, atrayendo a él a nombres, fórmulas, conceptos y formas comerciales hasta entonces apenas conocidas.

El aire fresco del “Decreto Boyer” duró poco, apenas dos legislaturas, y lo mismo ocurrió con sus positivos efectos. El mercado de alquileres volvió pronto a la situación en la que se mantiene en la actualidad – que ha contribuido al “boom” de los precios inmobiliarios-, mientras que el sector de la distribución minorista presenciaba el desarrollo, no de las fórmulas más eficaces en atraer al consumidor, sino el de aquellas más hábiles en sortear los principales obstáculos que desde todos los estamentos de las Administraciones Públicas -Gobierno, Ayuntamientos, Comunidades Autónomas- iban oponiéndose, de forma cumulativa, a la libertad comercial.

La plena libertad de apertura que en el comercio instauró el “Decreto Boyer” duró, por lo tanto, poco más de siete años, y durante la mayor parte de ellos, no llegó a estar plenamente en vigor en buena parte del territorio, ya que numerosas Comunidades Autónomas se lanzaron de inmediato a legislar en contra de la libertad prevista en el citado RDL.

En varias sentencias, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de estas normativas autonómicas contrarias al RDL, pero mientras se pronunciaban y ejecutaban dichas sentencias, la libertad comercial prevista en el RDL quedó considerablemente mermada.

La libertad comercial recibió su golpe de gracia en el momento en el que el partido gobernante perdió la mayoría absoluta, y precisó del apoyo de partidos de ámbito autonómico, entre cuyas clientelas políticas estimaban que figuraba un número relevante de propietarios de comercios tradicionales.

Así, con el pequeño comercio tradicional como bandera, y tal vez con otros empujando desde posiciones más discretas, el RDL22/1993 reintroduce la regulación de los horarios comerciales y permite a las Comunidades Autónomas (CCAA) limitar, transitoriamente, la apertura en festivos hasta un mínimo de 8 al año.

La reintroducción de restricciones a la libertad de horarios y a la libertad de apertura en festivos por una parte, y las restricciones que, utilizando inicialmente la vía de normativas urbanísticas, las CCAA oponen a la apertura de centros comerciales por otra, se combinan para dar lugar a un rápido aumento del intervencionismo de las

CCAA en el sector de la distribución comercial. Ningún otro sector económico sufre en España un grado de intervención tan exhaustivo como el que éste padece.

Este creciente intervencionismo quedó consolidado tras la Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, la cual: prorroga las restricciones a los horarios comerciales hasta 2001; establece un suelo de 300 metros cuadrados por debajo del cual no se permiten restricciones a la libertad de comercio y crea lo que se conoce como “doble licencia”, consistente en añadir a la licencia municipal la necesidad de obtener además otra de la Comunidad Autónoma antes de poder plantearse la apertura de un centro comercial o de un gran establecimiento.

El objetivo teórico de esa última medida es proteger a un ayuntamiento del posible interés de otro colindante en autorizar una gran establecimiento moderno cuya área de influencia se extienda principalmente sobre él, pero en la práctica se traduce en una intervención más cuyo principal objetivo es “proteger al comercio minorista tradicional con el fin de frenar su pérdida de cuota de mercado.”<sup>2</sup>

El propósito de la Ley 7/1996 que, de acuerdo con su preámbulo, es “(contribuir a) corregir los desequilibrios entre las grandes y las pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al mantenimiento de la real y libre competencia”, parece, a la luz de los comentarios que le suscita al Tribunal de Defensa de la Competencia, que no sea consistente con lo previsto en su articulado:

“La pretensión de obtener un sistema eficiente al margen del mercado resulta difícil de comprender puesto que la intervención reguladora del Estado no ofrece las mayores garantías para la consecución de la eficiencia, máxime cuando a renglón seguido se menciona, también como objetivo, la corrección de los desequilibrios entre un tipo de comerciante y otro, es decir, se está justificando la redistribución arbitraria de la renta entre empresarios del sector.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Pág 7 del “Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial” (I100/02). 2003. del Tribunal de Defensa de la Competencia, disponible en <http://www.tdcompetencia.es/>

<sup>3</sup> Pág 6 del mismo informe.

La Ley crea además, como señala también el propio Tribunal de Defensa de la Competencia, un insólito sistema de autolimitación del Estado, de forma que: “el Gobierno central no podría restablecer la libertad de horarios comerciales en el territorio de una Comunidad Autónoma sin el consenso del respectivo Gobierno regional. De esta manera, el principio jurídico básico en orden al establecimiento de libertades o restricciones en los horarios comerciales, cuya regulación el Tribunal Constitucional entendió que correspondía a la Administración Central del Estado, se sustituía por un sistema de multiplicidad, dependiente, en definitiva, de cada Comunidad Autónoma.”<sup>4</sup>

Y lo cierto es que las CCAA no han cesado en su ánimo de restringir la libertad comercial, incluso haciendo caso omiso de la Ley, y el resultado de todo ello es que su aplicación es aún mucho más restrictiva que la propia Ley, especialmente en los siguientes aspectos:

a) Definición de grandes superficies. La Ley define las grandes superficies como aquellas que ocupan una superficie superior a los 2.500m<sup>2</sup>. Prácticamente en todas las Comunidades Autónomas llegan a ponerse obstáculos a cualquier punto de venta, incluso de menos de 500m<sup>2</sup>, con la excusa de que es “grande” para el municipio en que pretende instalarse.<sup>5</sup>

b) Criterios variables para la apertura de superficies. Se exige, para la apertura de un comercio, una multiplicidad de criterios variables (en el País Vasco y Baleares, por ejemplo, estos giran en función del número de trabajadores, el volumen de negocio, la participación en el capital si alguna de ellas supera el 25%, etc.) y basta sobrepasar uno de ellos para que no se autorice la apertura, lo que crea una gran inseguridad jurídica. Se establecen también obstáculos ambientales.

---

<sup>4</sup> Idem. El desarrollo reglamentario de la ley estableció, sin embargo, un suelo para los festivos en que pueden abrirse los comercios de 12 festivos al año. Solamente la comunidad de Madrid permite sobrepasar el mínimo establecido.

<sup>5</sup> En la práctica, el límite grandes / pequeños suele ser, en áreas urbanas, de 1.500 m<sup>2</sup>, que es la dimensión típica del supermercado grande (la típica de un gran comercio es a partir de 4.500). En áreas no urbanas –entre las que pueden figurar, sobre todo en Cataluña, áreas de expansión metropolitana- es donde se aplican los límites más reducidos, 500 ó 300 m<sup>2</sup>.

c) Persecución de determinadas formas comerciales –las tiendas de descuento- mediante la fijación de criterios múltiples. Basta caer dentro de alguna o algunas de las categorías para que entren en aplicación restricciones diversas, incluida la simple prohibición de apertura de nuevos establecimientos. Así por ejemplo en Madrid, una de las Comunidades menos restrictivas, si una cadena de establecimientos vende más de 3.000 millones de €, tiene menos de 1.000 referencias, marcas blancas propias que representen más del 170% de las marcas propias, no podrá abrir nuevos establecimientos mayores de 500m<sup>2</sup> si, además, vende un porcentaje determinado de marcas propias, blancas y blancas propias, o dispone de menos de 1.000 referencias.

d) Exigencias poco lógicas. Por ejemplo en Cataluña, donde para la solicitud de licencia de apertura de una gran superficie se exigen estudios de viabilidad y además una proyección a cinco años de las cuentas de explotación. No sólo es una exigencia sorprendente –¿a quién, aparte de a los inversores, le importa si el establecimiento es viable?- sino que además exige entregar información confidencial que un comerciante no quisiera revelar a sus competidores ni a quienes pudieran estar en contacto con ellos.<sup>6</sup>

e) Moratorias a la apertura de nuevas grandes superficies. Existen en 10 Comunidades Autónomas. Al ser la forma más radical de cercenar la expansión de los grandes comercios, las moratorias frecuentemente se visten con eufemismos tales como “planificación de las dotaciones comerciales”, o incluso “gestión del territorio”, y benefician de forma evidente a las grandes superficies que consiguieron instalarse antes de la moratoria, que las protege de nuevos competidores.<sup>7</sup>

---

6. La concesión de la segunda licencia a una gran superficie está sujeta en numerosas CCAA al informe, a veces vinculante, de Observatorios, Comisiones o Mesas, en las que están representados el gobierno de la CCAA, sindicatos, asociaciones del comercio tradicional, de autoservicios y supermercados, etc. Esta composición prácticamente garantiza no sólo una mayoría abrumadora a favor de denegar la licencia a la gran superficie, sino también que la información que ésta se vea obligada a revelar, será difundida de inmediato a todos sus competidores.

<sup>7</sup> En Cataluña, que ha detallado en un plan exactamente qué número de metros cuadrados comerciales pueden autorizarse en cada uno de sus municipios. En la mitad de los municipios no se puede autorizar ni un solo metro cuadrado adicional..

f) Establecimiento de limitaciones también para pequeños establecimientos –pequeños incluso bajo una normativa autonómica que considera “grandes” a casi todos- en CCAA tales como Cataluña, Navarra, Madrid, o Asturias.

g) Creación, en varias Comunidades Autónomas, de impuestos específicos para gravar los grandes establecimientos comerciales. Como puede verse en el Cuadro 1, se fijan tipos impositivos crecientes conforme aumenta la superficie de un establecimiento comercial, siendo indiferente el total de metros cuadrados de que cada cadena disponga en la Comunidad Autónoma correspondiente. Pueden, por lo tanto, darse casos como el de Cataluña, donde una cadena de supermercados paga por este impuesto importes muy inferiores a los que paga otra cadena de grandes establecimientos que dispone de menos metros cuadrados en la citada Comunidad.

#### **Cuadro 1**

##### **Tipo medio impositivo del Impuesto sobre Grandes Superficies**

	Tipo medio* (€/m2)		
<b>Superficie</b>	<b>Cataluña</b>	<b>Asturias</b>	<b>Navarra</b>
2.500	0,01	17	4
6.500	12	23	13
10.000	15	50	16

\* Cuota dividida por los metros cuadrados del establecimiento

Fuente: Documento de trabajo NERA; Regulación y Competencia; Inmaculada Gutierrez y Patricia Lorenzo; Marzo 2003

La meticulosidad normativa desarrollada en este campo es muestra de los excesos reglamentistas de nuestras Administraciones Públicas, pero revela también el fracaso de la intervención pública en la consecución del objetivo que pretendidamente se ha marcado toda la política de restricción de la libertad comercial, que no es otro que el de favorecer al pequeño comercio tradicional frente a otras formas de distribución. La Ley difícilmente puede basar sus preceptos en una dicotomía tan nebulosa como la de “tradicional” / “no tradicional”, y debe contentarse con la que opone a grandes y pequeños comercios. La normativa posterior ha ido reduciendo el concepto legal de

gran comercio hasta unos niveles extremadamente reducidos, pero que no atinan a equiparar pequeño con tradicional.

No lo hacen porque pequeñez y tradición son conceptos que poco tienen que ver el uno con el otro. Aunque las restricciones a la apertura de establecimientos, a los horarios comerciales y a la apertura en festivos son medidas conceptualmente distintas y con efectos algo diferentes, responden en el fondo a la misma lógica, que parece seguir la secuencia siguiente:

- Para favorecer al comercio tradicional, se ponen dificultades a la apertura de grandes establecimientos comerciales modernos. Si ello no es suficiente, se cercena, en la práctica, cualquier posibilidad de nuevas aperturas, mediante moratorias y requerimientos de imposible cumplimiento, y se limita también cuándo pueden abrir los existentes. Pero ello tampoco es suficiente, porque se abren superficies medianas que se benefician de las prohibiciones a las grandes, de forma que se pasa a reducir el concepto de grande hasta que cualquier comercio que no sea ínfimo quede legalmente conceptualizado como grande y, por lo tanto, sujeto a las mismas limitaciones opuestas a los grandes.
- Pero eso tampoco es suficiente, porque aún permite el desenvolvimiento de formas –autoservicios, supermercados, tiendas de conveniencia<sup>8</sup>, algunas formas de tiendas de descuento, etc.- que se benefician de las prohibiciones a los grandes, medianos y pequeños comercios, que no pueden calificarse, ni siquiera con las definiciones legales a las que se ha llegado, de “grandes”, pero que no son “tradicionales”, y que compiten con el comercio tradicional. Llegados a este nivel, que es en el que nos encontramos, cualquier discriminación posterior ya no puede basarse en la superficie, y debe tomar el relevo la casuística y, con ella, el riesgo de discrecionalidad y arbitrariedad.

Si esa es la lógica que preside el desarrollo de una panoplia cada vez más prolija y compleja de normativa autonómica limitativa de la libertad comercial, debería

---

<sup>8</sup> Se entiende por “tiendas de conveniencia” aquellos locales, a veces asociados a gasolineras, que ofrecen una gama de productos relativamente amplia –prensa, perfumería y artículos de regalo, fotografía, alimentación, etc.- y permanecen abiertos durante todo o casi todo el día.

observarse, junto a la pérdida de peso del comercio tradicional y el estancamiento de las grandes superficies, el desarrollo de formas no tradicionales de comercio de superficie pequeña y mediana.<sup>9</sup>

### **3. Situación actual del comercio minorista**

Debe mencionarse en primer lugar que la parquedad de los datos disponibles dificulta el análisis y la discusión, que tiende a basarse en opiniones y conjeturas, demagogias y lugares comunes en lugar de plantearse con la racionalidad de los números, y ello permite sostener posiciones infundadas con poco riesgo de ser rebatidas con datos. Es, además, un debate contaminado por las disyuntivas grandes / pequeños y tradicionales / no tradicionales, que hacen que se pierda el norte que debería guiarlo, que no es el de discutir si una restricción perjudica a unos y beneficia a otros, sino que debería ser el de comprobar en qué medida el comercio cambia para adaptarse a los cambios sociales que le exigen adaptación y, si no lo hace en la medida necesaria, cuál es la causa.

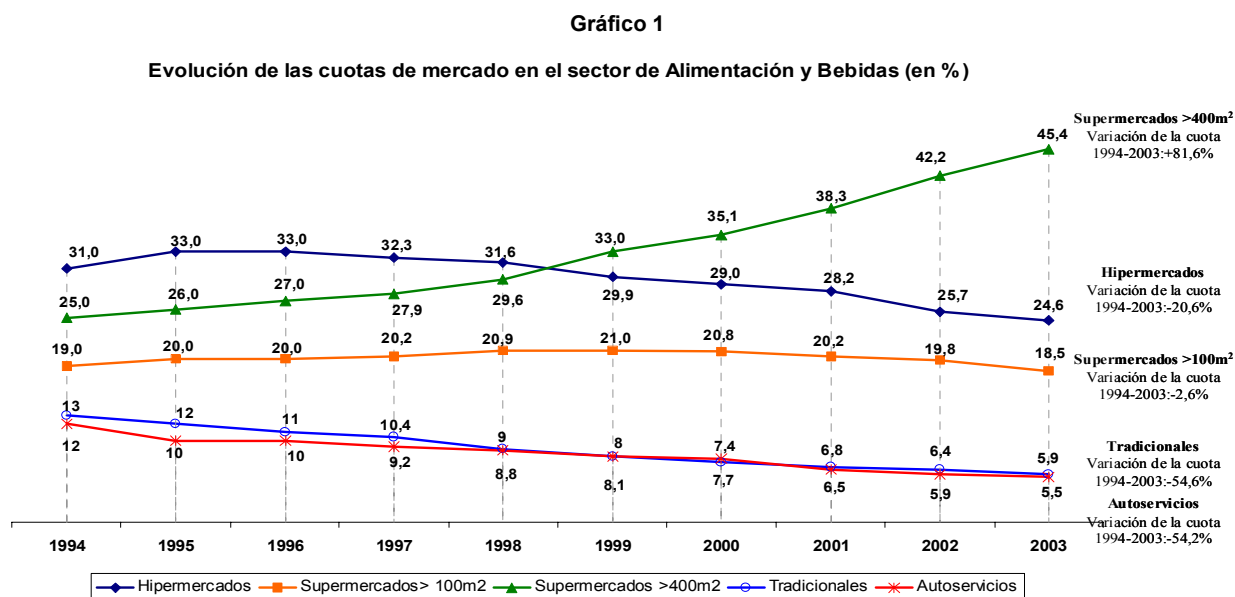
El comercio minorista distribuye, además, bienes muy heterogéneos cuyas características distinguen al comercio especializado. Por ello, la distribución comercial de muebles obviamente tiene características que la diferencian de la distribución de productos alimenticios o de la de confección, electrodomésticos, ferretería, jardinería, etc. En los grandes comercios modernos puede distinguirse entre grandes almacenes, con una amplia gama de productos entre los que destaca la confección, establecimientos especializados, como los almacenes de bricolaje, informática, muebles, etc., e hipermercados, con una gama de productos que abarca la mayor parte de las necesidades cotidianas del hogar, pero que está centrada en, y cohesionada por, la alimentación.

---

<sup>9</sup> Hay interpretaciones menos cándidas de la normativa y los hechos. Según una de ellas, las restricciones a la libertad comercial comenzaron en Cataluña bajo la apariencia de proteger al pequeño comercio tradicional, pero con el propósito de favorecer el desarrollo de cadenas de distribución y, a través de ellas, el de la industria alimentaria catalanas. En su “Libro Blanco sobre la concentración empresarial en el sector de la distribución comercial”, la Generalitat de Catalunya dedica un capítulo a la procedencia de los productos, en el que se revela que la proporción que, sobre el total de la gama de productos vendidos, representan los de origen catalán, es muy superior en las cadenas de distribución catalanas, incluso las de ámbito nacional, a la que representa en otras cadenas, que la publicación clasifica en cadenas de capital extranjero, y cadenas con sede social en el resto del Estado.

El ramo de la alimentación es, dentro de la pobreza general de datos y estadísticas, aquél para el que se dispone de mayor información. Es por lo tanto el ramo en el que necesariamente se centra cualquier examen del sector, por lo que conviene tener presente que, aunque los grandes trazos de los asuntos que se tratan puedan ser bastante similares en casi todos los ramos, no siempre es posible la extrapolación de impresiones o conclusiones.

No obstante, los pocos datos disponibles confirman las impresiones apuntadas al final del punto anterior. En efecto, de la observación de las cifras relativas a la evolución de las cuotas de mercado de distintas formas comerciales referidas al segmento de alimentación y bebidas, que se recogen en el Gráfico 1, se desprende lo siguiente:



Fuente: AC Nielsen

- Los hipermercados vienen mostrando desde 1996 un sensible pérdida de cuota de mercado en alimentación. Otros datos parecen indicar que, si se consideran también los productos no alimentarios y las restantes grandes superficies, la pérdida de cuota de mercado de éstas es menos intensa. Las fuertes restricciones que sufren las grandes superficies se están cobrando indudablemente su precio.

- También sufren una considerable pérdida de cuota de mercado los autoservicios, y la mantienen aproximadamente constante los supermercados pequeños.
- En contraste, los supermercados con una superficie comercial algo mayor, a partir de los 400 m<sup>2</sup>, experimentan notables elevaciones en su cuota de mercado.
- Pierde cuota el pequeño comercio tradicional, a favor, principalmente, de los inmediatamente anteriores.
- Progresan, sin embargo, de acuerdo con otros datos e indicaciones disponibles, las tiendas tradicionales situadas en municipios “turísticos”, abundantes en la costa y los alrededores de las ciudades, las tiendas de conveniencia, y los comercios establecidos en centros comerciales que consiguen quedar excluidos de la normativa general de horarios de apertura.<sup>10</sup>

Progresan, en definitiva, todos aquellos que logran quedar al margen de las restricciones a la libertad. Es difícil encontrar un argumento más demoledor a favor del cambio de una normativa que el que progresen justamente aquellos que logran escapar a las restricciones que impone y no aquellos a quienes pretende proteger.

Hay que señalar, en todo caso y en todas las fórmulas comerciales, que la variación neta de la cuota de mercado es el resultado de numerosas altas y bajas, como en cualquier otro sector.

En resumen:

- La normativa restrictiva no parece estar protegiendo a lo que se entiende por “pequeño comercio tradicional”, sino a formas no tradicionales de comercio minorista, tales como los supermercados y, mientras su crecimiento no atrajo la

---

<sup>10</sup> Habitualmente por haber sido declarada zona turística o de ocio el área en que se elevan.

hostilidad de la normativa, las tiendas de descuento, así como los autoservicios. También parecen haber resultado favorecidos las tiendas de conveniencia y el comercio tradicional en áreas turísticas.

- Las restricciones no frenan la pérdida de cuota del pequeño comercio tradicional, incluso cabe pensar que la aceleran, porque obstaculizan su modernización, su especialización, su adaptación a formas más competitivas, efectos que también se extienden al resto del sector.
- Un número significativo de autoservicios, supermercados, o franquicias son el resultado de la evolución del comercio antes “tradicional”: ya se ha adaptado, ha mejorado sus estructuras comerciales y no debería precisar que se continuara protegiéndolo.

**Cuadro 2**  
**Cuotas de mercado**

**Supermercados**

Grupo	Nombre Comercial	Cuotas de mercado
Grupo El Árbol	El Árbol	5,0
Grupo Ahold	Supersol	7,3
Grupo Eroski	Consum	11,4
Grupo Caprabo	Caprabo	6,0
Grupo Carrefour	Champion	6,9
Grupo Mercadona	Mercadona	51,6
	Resto	11,8
	Total	100,0

**Tiendas de Descuento**

Grupo Carrefour	Día	80,9
Grupo Schwarz	Lidl	11,5
Grupo Tengelmann	Plus Superdescuento	6,1
	Otros	1,5
	Total	100,0

Fuente: Alimarket y elaboración propia

- Sin embargo, como se desprende del Cuadro 2, una buena parte de los supermercados y las tiendas de descuento, y casi todas las tiendas de conveniencia, pertenecen a grandes grupos de distribución. Vienen a ser, por lo

tanto, una miniaturización, forzada normativamente y en versión menos eficiente, de las grandes superficies.

- Aquellas cadenas de supermercados que no forman parte de algún gran grupo de distribución están mayoritariamente asociadas a una central de compras, de las que en España solamente dos, Euromadi e IFA, dominan el mercado. Otras formas comerciales que han progresado, como las franquicias, pertenecen a grupos especializados. Ni unos ni otros, ni los del párrafo anterior tienen nada de tradicional.
- Existen 17 normativas diferentes y días de apertura distintos, lo que bordea, si es que no consume, la ruptura de la unidad de mercado y supone una tremenda complicación para la gestión de las empresas de ámbito nacional.

#### **4. Argumentos a favor de las restricciones**

Los principales argumentos proteccionistas, que apoyan las restricciones a la libertad de horarios y a la apertura en festivos y la discriminación normativa contra los grandes establecimientos comerciales (y una definición cada vez más minimalista de “gran superficie”), son los siguientes:

##### **4.1. Empleo.**

El primero sostiene que es preciso proteger al comercio tradicional para favorecer el empleo, porque es este último el que más empleo genera<sup>11</sup>. La base lógica del argumento radica en que, al ser las grandes superficies más eficientes, generan un empleo menor por unidad vendida que el comercio menos eficiente. Pero esta es una premisa de la que no se desprende la conclusión anterior, sino más bien la contraria: un sector eficiente genera más renta per cápita, más actividad y más empleo que uno

---

<sup>11</sup> En la prensa se han llegado a dar diversas estimaciones, todas ellas elevadas, del número de empleos que se perderían en el pequeño comercio tradicional en caso de facilitarse la apertura de grandes superficies, o de flexibilizarse los horarios, pero sin aclarar en base a qué estudios, proyecciones o conjeturas se obtienen tales cifras.

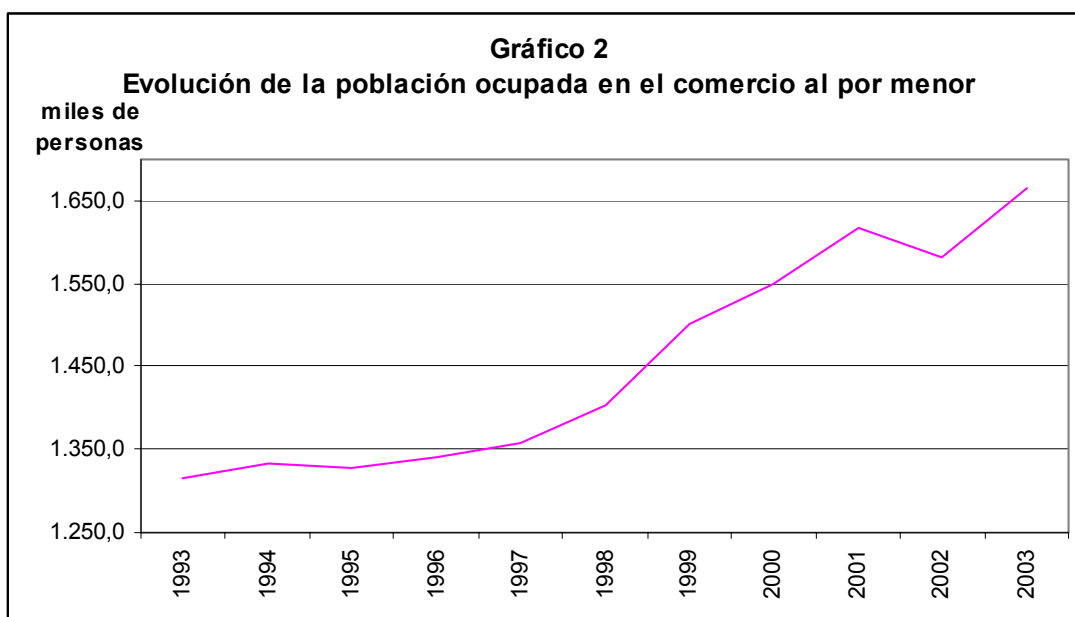
ineficiente. En este sentido, hace pocos días la prensa ha reflejado un estudio del Fondo Monetario Internacional, en el que se estima que, por término medio y en una perspectiva a largo plazo, cada uno de los siete tipos de barreras normativas que se oponen en algunas CCAA a la libertad comercial contribuye a aumentar el paro en un 10%.<sup>12</sup>

Como muchos argumentos aparentemente “bondadosos”, éste es un argumento falso, pues se centra únicamente en la cifra de empleo en el comercio tradicional, despreocupándose de los efectos contrarios que su mantenimiento puede tener en el empleo de los restantes sectores. Si, por poner un ejemplo, se hubiese decidido hace años en España que había que mantener a toda costa el empleo en la agricultura, o en la construcción de carruajes, imponiendo trabas legales discriminatorias contra la industria, los servicios o la industria del automóvil, puede afirmarse con absoluta seguridad que no sólo el empleo total sería en España muy inferior al que es, y que la economía española sería más pequeña, ineficiente, y vulnerable, sino que los sectores protegidos –la agricultura y la construcción de vehículos- serían extraordinariamente más ineficientes de lo que son, y generarían menos empleo, menos riqueza y menos renta.

Las cifras tampoco parecen refrendar el argumento. Como puede observarse en el Gráfico 2 y el Cuadro 3, el empleo en el sector de la distribución minorista crece. Puesto que la cuota de mercado del pequeño comercio tradicional muestra un considerable descenso, los datos parecen indicar que el empleo cae en el comercio tradicional y crece, en cambio, en las restantes formas, no tradicionales, de comercio minorista, incluidos, a pesar de todas las limitaciones que padecen, los hipermercados. De otra parte, el ritmo de creación de empleo en las grandes superficies ha venido superando en los últimos años al crecimiento medio del empleo en el sector.

---

<sup>12</sup> El estudio del FMI utiliza las barreras normativas que identifica el Tribunal de Defensa de la Competencia en el informe citado más arriba. De acuerdo con el TDC el número medio de barreras en cada comunidad autónoma española es de 2,3, coeficiente que multiplicaría el impacto apuntado en el texto. Los datos del FMI proceden de: FMI, marzo 2004, *Spain: 2003. Article IV Consultation-Staff Report*. Véase asimismo el Anexo 1.



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa.

El que, según algunos datos, crezca el empleo en supermercados pequeños o autoservicios se utiliza injustificadamente para apoyar el mantenimiento o la escalada de las restricciones, con el argumento de que prueban que éstas favorecen a los “pequeños” comerciantes (frente a los medianos y grandes, que resultan perjudicados). Pero, como se comentó más arriba, los “pequeños”, no siempre son tales, y, pequeños o no, los que crecen no son tradicionales. Lo pequeño no es necesariamente tradicional, ni lo grande es moderno. Es más tradicional un gran almacén que un autoservicio (supermercado pequeño en la jerga del sector) o que una tienda de conveniencia.

Es, asimismo, un argumento inconsistente con otro que forma la base de la argumentación de las opiniones favorables al mantenimiento de las restricciones a la libertad del comercio y del consumidor. Cuando se les pregunta a aquéllos la razón de su hostilidad a, por ejemplo, la apertura en festivos, la respuesta que dan es que abrir los festivos les obligaría a contratar empleados.

**Cuadro 3**  
**EMPLEO EN EL SECTOR DEL COMERCIO**  
**Índices de ocupación**

	Conjunto sector minorista		Grandes superficies	
	Índice General	Var. % anual	Índice	Var. % anual
<b>1996</b>				
Primer trim.	82,4	-2,5	69,6	3,6
Segundo trim.	83,3	-1,5	70,4	1,8
Tercer trim.	82,4	-0,6	69,8	8,2
Cuarto trim.	82,5	-1,4	74,0	2,1
<b>1997</b>				
Primer trim.	81,5	-1,2	70,3	0,9
Segundo trim.	83,1	-0,3	71,1	0,9
Tercer trim.	83,1	0,9	71,2	2,0
Cuarto trim.	83,9	1,7	16,4	3,3
<b>1998</b>				
Primer trim.	83,1	2,0	73,3	4,4
Segundo trim.	85,4	2,8	74,6	4,9
Tercer trim.	85,9	3,3	76,3	7,2
Cuarto trim.	89,0	6,0	83,5	9,3
<b>1999</b>				
Primer trim.	86,0	3,5	80,2	9,3
Segundo trim.	88,3	3,4	82,6	10,8
Tercer trim.	85,6	-0,3	77,1	1,0
Cuarto trim.	91,2	2,6	91,4	9,4
<b>2000</b>				
Primer trim.	91,7	6,6	87,3	9,0
Segundo trim.	92,6	5,0	90,6	9,7
Tercer trim.	94,7	10,6	91,3	18,4
Cuarto trim.	97,4	6,8	101	10,5
<b>2001</b>				
Primer trim.	97,1	5,9	95,2	9,0
Segundo trim.	98,2	6,0	97,9	8,1
Tercer trim.	98,4	3,9	98,9	8,3
Cuarto trim.	102,6	5,4	109,9	8,8
<b>2002</b>				
Primer trim.	101,0	4,0	98,9	3,9
Segundo trim.	102,7	4,6	102,4	4,5
Tercer trim.	103,0	4,6	103,5	4,6
Cuarto trim.	105,9	3,2	115,5	4,8
<b>2003</b>				
Primer trim.	104,2	3,2	104,4	5,5
Segundo trim.	106,2	3,4	107,6	5,1
Tercer trim.	106,8	3,8	110,5	6,7
Cuarto trim.	109,0	2,9	124,6	8,2
<b>2004</b>				
Primer trim.	107,6	3,3	107,2	2,8

Fuente: INE. Índice de comercio al por menor. Año base 2001

Y es, por último, un argumento inconsistente con la evidencia: cuantas más horas y más días permanezca abierto un comercio, más turnos se realizarán, y más turnos implican necesariamente más empleados contratados. En el cuadro 4 se observa que algunas de las CCAA con mayor restricción a la libertad de horarios comerciales no han sido capaces de crear empleo en el comercio minorista en el periodo 2000-2003.

**Cuadro 4**

CC.AA.	COMERCIO MINORISTA Incremento OCUPADOS 3T 2000/3T 2003	% Incremento
ANDALUCIA	29.460	11,35
ARAGÓN	3.732	8,38
ASTURIAS	4.886	12,27
BALEARES	-1.013	-2,17
CANARIAS	14.223	17,4
CANTABRIA	2.139	19,01
CASTILLA-LA MANCHA	4.794	8,09
CASTILLA Y LEÓN	2.840	3,42
CATALUÑA	1.426	0,5
C. VALENCIANA	22.488	14,18
EXTREMADURA	1.996	4,82
GALICIA	-99	-0,09
MADRID	19.718	9,59
MURCIA	-1.230	-3,12
NAVARRA	-300	-1,54
PAIS VASCO	2.545	3,16
RIOJA	4.180	47,27
CEUTA Y MELILLA	-571	-8,59
TOTAL NACIONAL	112214	7,08

Fuente: EPA

Un desarrollo normativo que termine por convertir la figura legal de los contratos a tiempo parcial en una realidad práctica permitiría a los comercios tradicionales adaptarse mucho mejor a la libertad de horarios, permitiría al comercio familiar que lo deseara contratar empleados a tiempo parcial en condiciones ventajosas y prestar un servicio más completo, o en horas más convenientes para sus clientes. Permitiría asimismo que tanto el comercio tradicional como el no tradicional organizaran mucho mejor los turnos, y ayudaría, por último, a que un mayor número de personas pudiera acceder a un empleo en el sector del comercio minorista.

## 4.2. El descanso dominical

Un argumento, que se presenta como “social”, es que los comerciantes y sus empleados deben tener derecho al descanso dominical. Es evidente que quienes trabajan en el sector de la distribución comercial tienen tanto derecho al descanso como cualquiera, pero el descanso no tiene por qué ser necesariamente dominical, como no lo es en un sinnúmero de sectores.

En el sector aeroportuario todos -pilotos, azafatas, empleados aeroportuarios- descansan, pero no necesariamente, y desde luego no todos, en domingo. Lo mismo ocurre en otros medios de transporte, como camiones, autobuses, ferrocarriles o metros, y también en los servicios de seguridad -policías, guardias civiles, policía urbana, agentes de seguridad. Ocurre también en muchos otros servicios, desde funerarias a bares, restaurantes, espectáculos, instalaciones deportivas y recreacionales, deportes profesionales, emisoras de radio, televisión, prensa, etc.

Y también en el propio sector de la distribución comercial, tanto la mayorista, cuya logística no se detiene en domingo, como en comercios minoristas tales como panaderías, floristerías, distribución de prensa, o tiendas de conveniencia, estén o no asociadas a gasolineras, puntos de distribución de carburantes que se da la circunstancia de que tampoco cierran en domingo.

Los sectores enumerados, y muchos otros, emplean a millones de trabajadores, que tienen, lógicamente, garantizado el descanso, pero no necesariamente el descanso dominical, y que no por ello consideran lesionados sus derechos sociales. Si trabajan en domingo o festivo es porque ese trabajo es necesario para la sociedad, que no quiere ver restringido en esas fechas su derecho a la seguridad, a la libertad de movimientos o al ocio.

Lo social no es que los trabajadores de una parte del sector de la distribución comercial gocen de un privilegio del que muchos otros, incluso muchos del mismo sector, no disfrutan, sino atender a las necesidades de la sociedad. Y el que en domingos y festivos sea posible adquirir pan, flores y gasolina, en el local habitual, pero sea imposible, por imperativo legal, hacer lo mismo con otros productos carece de justificación racional.

### 4.3. El tejido urbano

El tercer argumento consiste en aseverar que el desarrollo de nuevas formas comerciales hace que se pierda “tejido urbano”. Se trata de una afirmación gratuita, que da por hecho lo que no son sino meras suposiciones. Ni en países con mucho mayor grado de libertad comercial, ni en las áreas “turísticas” de nuestro país, en las que la libertad comercial aún encuentra cobijo, se observa que se haya perdido tejido urbano ni que se haya visto perjudicado el comercio tradicional, sino todo lo contrario.

Es, por lo tanto, otro argumento de escasa entidad, que se vale de una expresión de difícil precisión, “tejido urbano”, lo suficientemente vaga como para sustentar cualquier argumentación<sup>13</sup>. En todo caso, conviene no confundir el sentido de la causalidad: si es que se está perdiendo “tejido urbano” en algún área urbana concreta, el descenso en ella del comercio tradicional no es su causa, sino su consecuencia. Por lo tanto, el sostenimiento artificial del comercio “tradicional”, en dichas áreas, aún en el caso de que fuese una posibilidad realista, no devolvería a esas áreas el “tejido urbano” perdido.

Pero, además, basta pasearse por las áreas de “tejido urbano” de las ciudades para observar que el pequeño comercio urbano no desaparece, sino que se transforma, apareciendo pequeñas tiendas especializadas, autoservicios y pequeños supermercados en los lugares y locales antes ocupadas por comercio tradicional. Y son probablemente estas fórmulas comerciales, mejor adaptadas a lo que requiere la clientela, y no las lejanas grandes superficies, los principales competidores del pequeño comercio tradicional.

Las causas de la pérdida de “tejido urbano” en los centros de muchas ciudades se hallan muy alejadas de la existencia o no de comercio tradicional en los mismos, encontrándose en los cambios experimentados por la sociedad española, y en particular:

---

<sup>13</sup> El argumento del “tejido urbano” es relativamente reciente. Se ha incorporado cuando comenzaba a ser visible que eran los supermercados, y no el pequeño comercio tradicional, los principales beneficiarios de las restricciones a la libertad comercial. Su vaguedad permite englobarlos a ambos en la misma categoría de mantenedores de “tejido urbano”, dando así un barniz de legitimidad al aprovechamiento por los unos de unas restricciones presentadas como protectoras de los otros.

i) El desplazamiento, común en numerosas ciudades españolas (y no españolas) de la población “tradicional” hacia áreas suburbanas y urbanizaciones en los alrededores. Como es lógico, esa población prefiere, a la hora de hacer compras no especializadas, evitar el desplazamiento al centro de las ciudades. Prefiere, por lo tanto, que haya en su cercanía grandes centros y establecimientos comerciales, y se desplaza a ellos en su vehículo, por lo que requiere que éstos dispongan de facilidades de aparcamiento.

Por mucho que se le privilegie, el comercio “tradicional”, en las áreas de “tejido urbano”, sencillamente no responde a los requerimientos de la importante y creciente población suburbana. El pretender favorecerlos a base de obstaculizar el desarrollo de las formas capaces de dar el servicio que requieren estas capas, cada vez más amplias, de la población no sólo es descaminado, sino que además lesiona gravemente los intereses y la calidad de vida del consumidor.

ii) El fuerte incremento de la tasa femenina de participación en el mercado laboral, y el consiguiente incremento en la proporción de hogares en los que trabajan ambos miembros de la pareja exige que puedan realizar sus compras fuera de sus horarios laborales, lo que el comercio solamente puede satisfacer si abre fuera de ese horario, es decir, con horarios amplios en días laborables y abriendo en festivos. Los obstáculos que la prolija normativa ha ido acumulando contra la libertad comercial condenan a esas parejas -y, hoy por hoy, todavía, especialmente a la mujer- a apresurarse a acarrear las compras en los escasos ratos en que no está trabajando ni fuera ni dentro del hogar, y que podrían haber dedicado al ocio o a la atención a sus familiares. Si, como es cada vez más frecuente, se trata además de una pareja que habita lejos del centro, las restricciones a la libertad le imponen la obligación de recorrer kilómetros de congestión para luego turnarse en la doble fila mientras el otro, si consigue acudir simultáneamente, apura la compra de los elementos más indispensables. Para el creciente número de personas que viven solas, las incomodidades son todavía más acentuadas.

**iii)** El cambio del “tejido urbano”. Al desplazarse parte de la población a los alrededores de las ciudades no suele perderse tejido urbano, sino que éste se transforma. La población “tradicional” de algunos barrios de las ciudades es reemplazada por población que encuentra empleo principalmente en el sector servicios, y ésta es, en los últimos años, población en buena medida inmigrante.

En otras palabras, puede que se pierda algo de “tejido urbano tradicional”, pero no “tejido urbano”. A la población autóctona se están uniendo grupos inmigrantes generalmente cohesionados por origen y, junto a ellos y con ellos, aparecen, en los centros de las ciudades, formas de comercios nada tradicionales, algunas de ellas dirigidas específicamente a esos colectivos, y en otros casos a todo tipo de clientela por la que compiten con éxito con el comercio tradicional, desplazándolo. Y todo ello por razones que, evidentemente, nada tienen que ver con el establecimiento de hipermercados o grandes superficies.

La calificación de éste fenómeno como pérdida de “tejido urbano” es inadecuada, con el agravante de que la etiqueta suele asociarse, aunque no debería tener porqué, a marginación e inseguridad, y éstas contribuyen decisivamente a destruir el valor capital o de traspaso, del comercio tradicional.

La pretendida desaparición de “tejido urbano” no parece por lo tanto, un argumento suficiente para dos tipos de actuación pública de difícil justificación. En primer lugar, la discriminación legal contra unas formas de comercio con objeto de favorecer a otras. A la apertura de grandes superficies –y se entiende por tales casi cualquier comercio fuera de las áreas de “tejido urbano”- se le opone una batería de medidas discriminatorias cuyo objeto no es otro que limitar la competencia que esos comercios podrían hacer al comercio instalado en áreas de “tejido urbano”, sea tradicional, o no. Se trata de una pura y dura discriminación restrictiva de la competencia.

En segundo lugar, la pretendida desaparición de “tejido urbano”, así como el eufemismo de “planificar las dotaciones comerciales”, se utilizan para justificar la invasión, por parte de los poderes públicos, de esferas de decisión que en ningún momento deberían haber sido arrebatadas al ámbito privado. El decidir dónde, cuándo y en qué tipo de establecimiento se efectúan compras es una decisión estrictamente privada, que ningún

poder público debería limitar. También lo son las decisiones acerca de la fórmula, emplazamiento, horarios y días de apertura que un comerciante quiera dar a un local comercial, en el que, por cierto, crearía empleo.

#### **4.4. Competencia desleal**

Se sostiene, de acuerdo con este argumento, que las grandes superficies buscan, mediante la competencia desleal o las ventas a pérdida, arruinar a otras formas de comercio, y en particular al comercio tradicional, con objeto de eliminarlos de la competencia y, a la larga, configurarse como un oligopolio capaz de imponer precios más altos a los consumidores.

Se trata de un argumento incompatible con la teoría microeconómica. De hecho, obstaculizar la expansión de las fórmulas más eficientes es la forma más eficaz de contribuir a la creación de oligopolios y a la elevación de los precios porque, en definitiva, se aísla al sector de la competencia, otorgando un cierto poder monopolístico a los ya establecidos, sean tradicionales o no, y se perjudica la inversión en fórmulas eficientes, que podrían reducir el precio pagado por el consumidor.

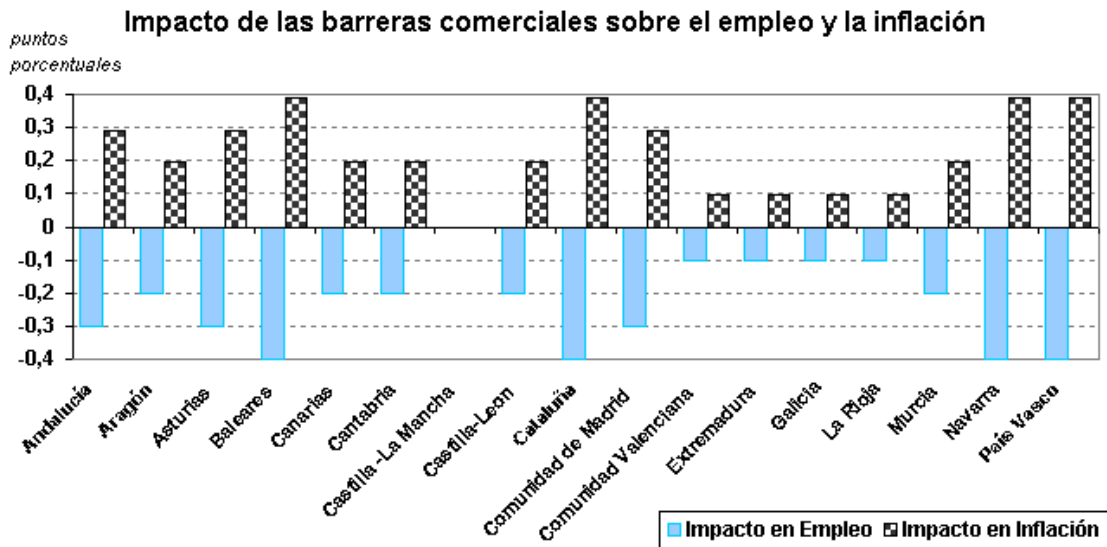
Tropezamos de nuevo con la pobreza de datos, pero, en la medida en que los escasos datos disponibles sean indicativos, tienden a confirmar lo que la teoría predice: las restricciones a la libertad de comercio tienden a elevar los precios. Así lo afirma el Fondo Monetario Internacional que, en el estudio ya citado anteriormente<sup>14</sup>, atribuye a cada uno de los siete tipos de barrera legal a la distribución comercial un impacto de 0,1 puntos porcentuales sobre la inflación a largo plazo.<sup>15</sup> En dicho estudio, el FMI analiza la situación por CCAA, estimando los efectos que sobre empleo e inflación ejercen las restricciones comerciales impuestas por las administraciones correspondientes (Gráfico 3).

---

<sup>14</sup> Véase nota 12 y Anexo 1.

<sup>15</sup> De acuerdo con la estimación del Tribunal de Defensa de la Competencia en relación al número medio de barreras en cada comunidad autónoma española, que cifra en 2,3, el impacto apuntado en el texto habría, en promedio, de multiplicarse por esa cifra. Véase también Anexo 1.

Gráfico 3



Fuente: Fondo Monetario Internacional

Luego el argumento parece sólido, y no lo desmiente el cuadro 5 en el que se observa que desde la reintroducción de las restricciones a la libertad comercial, el IPC ha aumentado en dos de las Comunidades Autónomas más restrictivas a un ritmo sensiblemente superior al que lo ha hecho en la Comunidad menos restrictiva, aun siendo en esta última donde se haya dado una mayor tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto.

**Cuadro 5**

	EVOLUCIÓN IPC				EVOLUCIÓN PIB REAL
	Antes de la libertad (1978-1985)	Período de la libertad (1985-1993)	Restricción universal (1993-1996)	Restricción Diferenciada (1996-2003)	1997-2002
<b>Baleares</b>					
Incremento del periodo	134,0	54,8	14,7	23,2	15,3%
Promedio anual	12,9	5,6	4,7	3,0	
<b>Cataluña</b>					
Incremento del periodo	136,4	67,2	13,5	23,8	16,1%
Promedio anual	13,1	6,6	4,3	3,1	
<b>Madrid</b>					
Incremento del periodo	140,1	60,1	12,2	20,8	22,0%
Promedio anual	13,3	6,1	3,9	2,7	
	Diferencia media anual con Madrid				
<b>Baleares</b>					
en puntos	-0,42	-0,45	0,77	0,29	
en % sobre puntos	-3,12%	-7,35%	19,59%	10,57%	
<b>Cataluña</b>					
en puntos	-0,25	0,58	0,40	0,36	
en % sobre puntos	-1,88%	9,52%	10,22%	13,18%	

Fuente: INE y elaboración propia

También la Comisión Europea ha advertido en numerosas ocasiones a lo largo de los últimos años que las restricciones a la libertad comercial presentes en la normativa

española, principalmente en las normativas de ámbito autonómico, interfieren con el ejercicio de la libre competencia y constituyen una vulneración de la libertad de establecimiento y de circulación, por lo que podrían ser objeto de procedimientos de sanción que exigirían su derogación.

El de la competencia desleal es también otro argumento basado en la limitación preventiva más que en la racionalidad. Si fuera un argumento cierto, sería igualmente aplicable a todos los demás sectores, especialmente a aquéllos con un número limitado de oferentes. Y sencillamente no cabe sustentar en la racionalidad la afirmación de que si en España operasen 500 bancos, empresas de telefonía o siderurgias los tipos de los créditos, o los precios de la telefonía o de los productos siderúrgicos, serían menores, sino todo lo contrario, porque lo importante no es el número de oferentes, sino el grado de competencia efectiva entre los mismos, y éste es tanto menor cuánto mayores sean las restricciones que desde la esfera política se imponen.

No es una casualidad que algunas de las grandes empresas de distribución que figuran entre las más eficientes y las de más rápido crecimiento en la última década no se hallen presentes en el mercado español, ni es una casualidad que empresas especializadas en la distribución minorista de productos no alimentarios –IKEA, por ejemplo- estuvieran a punto de deshacer sus inversiones en España cuando se reintrodujeron las restricciones a la libertad comercial.

Esas restricciones impiden que entren nuevos competidores en nuestro mercado, otorgando un cierto grado de poder monopolístico a las formas de comercio ya establecidas y propiciando el mantenimiento de precios más elevados. Al consumidor se le priva de la posibilidad de elegir hacer sus compras en estas nuevas formas y empresas, obligándosele a conformarse con la oferta existente.

Grandes grupos extranjeros que no se han establecido en España, es evidente que ni venden a precios mayores que sus competidores –pese a que algunos de éstos los hayan reducido debido, precisamente, a la instalación en su cercanía de una de sus tiendas- ni han monopolizado el mercado, ni han eliminado a fórmulas de comercio tradicional en áreas de “tejido urbano”, y tampoco han destruido “tejido urbano”.

Por último, el coste de la cesta de la compra no sólo se mide en euros, sino también en todo aquello que el consumidor valora, como es la variedad en las opciones en cuanto a presentación, orden y calidad visual y del entorno, número de marcas y envases alternativos de un mismo producto, comodidad del transporte, posibilidad de envío a domicilio, disponibilidad de aparcamiento etc. Los obstáculos a la libertad de desarrollo de formas de comercio eficientes empobrecen las opciones a disposición del consumidor, empobrecimiento que es adicional al que las restricciones a la competencia imponen por la vía del coste de la cesta de la compra.

#### **4.5. Explotación de suministradores**

El argumento es, en el fondo, una variante del anterior, según el cual las grandes superficies “estrujan” a sus suministradores y éstos se resarcen cargando precios abusivos al pequeño comerciante. De nuevo, es inconsistente con la teoría microeconómica: si hay competencia entre los suministradores, y sobre todo si además hay apertura internacional, ni lo uno ni lo otro es posible y, en el caso de España, se dan las dos circunstancias, en grado bastante elevado la primera, y en grado sumo la segunda.

Lo que ocurre es que quienes realizan compras masivas de un producto obtienen en la negociación con su fabricante precios de venta menores que los que consiguen quienes compran cantidades reducidas. Pero esto no es peculiar en la distribución comercial, sino que es frecuente en todas las esferas de la actividad económica y, en la medida en que al menos una parte del descuento obtenido se traduzca en un menor precio de venta minorista, beneficia al consumidor. Como consecuencia de ello, el consumidor espera de tiendas de descuento y de grandes establecimientos comerciales precios algo más reducidos, contra los cuales el pequeño comercio tradicional puede competir en otros vectores, tales como cercanía, servicio, atención al cliente, etc.

De cualquier modo, si se dieran casos de competencia desleal, de ventas a pérdida, de abuso de posiciones de dominio, o de pago a los suministradores en plazos excesivos –y puede haberlos, o puede haberlos habido- la solución no está en poner obstáculos a las grandes superficies, sino en la aplicación de la legislación vigente –de aplicación a

todos los sectores, y no solamente al de la distribución comercial- y la política de defensa de la competencia.

Las restricciones a la libertad comercial vigentes en España han tenido también otro efecto negativo sobre los suministradores, dificultando la introducción de innovaciones, al haber conducido a un incremento de la cuota de mercado de los supermercados frente a la gran superficie. Los supermercados suelen dar cabida en sus góndolas a solamente dos o tres marcas de cada producto, una de ellas frecuentemente una marca propia. Abrir camino en ellos para un nuevo producto (de los que hay miles cada año, solamente en alimentación) o marca, es casi imposible, mucho más difícil que en una tienda especializada o en un hipermercado, donde se ofrecen una gama de productos similares mucho más amplia y decenas de marcas de cada producto.

#### **4.6. Comparación con Francia y Alemania.**

Se aduce con frecuencia que la distribución comercial goza en España de una de las regulaciones más liberalizadas de Europa, y mucho más que las vigentes en otros países como Francia o Alemania.

Como puede observarse en el cuadro 6, en lo relativo a horarios comerciales y apertura en festivos, la afirmación es cierta o no según cuál sea el país elegido para la comparación. Es cierta si se eligen países como Francia o Alemania, pero es incierta si los países elegidos son Suecia, el Reino Unido, Irlanda o Portugal.

Si en materia de horarios comerciales la cuestión queda sujeta a qué país se elija, en materia de licencias de apertura de establecimientos, el tema admite pocas dudas: la normativa española y, en especial, la “segunda licencia” autonómica es la más restrictiva de Europa, aquella que más obstáculos opone a la libertad de establecimiento. La Propuesta de Directiva de la Unión Europea relativa a los Servicios en el Mercado Interior, dedica el punto tres de su resumen y todo el Capítulo II de la parte dispositiva a asegurar la libertad de establecimiento y a remover los obstáculos que se oponen al mismo, por lo que la normativa vigente en España está en claro conflicto con ella, lo

que ha sido motivo de numerosas advertencias de la Comisión Europea a las autoridades españolas.<sup>16</sup>

Cuadro 6

País	Domingos y Festivos	Excepciones	Horario días laborales
Alemania	Regulados	Máximo 4 al año hasta las 18h. No diciembre.	De 6 a 20h. (sábados y vísperas cierre, 14h)
Francia	Regulados	Pequeños sin trabajadores por cuenta ajena.	Trabajadores prohibido trabajar más de 6 días seguidos
Grecia	Regulados	Gasolineras, prensa, flores, tiendas 24 h.	Máximo 48h. Cierre 20h. Sábados y vísperas 18h.
Austria	Regulados	Estaciones, aeropuertos, zonas de ocio y turísticas.	Máximo 66h. De 6 a 19,30h. Sábados y vísperas cierre 17h.
Bélgica	Regulados	Zonas turísticas (meses vacacionales)	De 5 a 20h. Sábado prohibido. Excepto lunes festivos.
Finlandia	Regulados	Verano+ 5 domingos (de 12 a 21h.) y festivos consecutivos (máximo 4 horas)	De 7 a 21h. (sábado y víspera de festivos cierre 18h.)
Italia	Regulados	diciembre+8festivos (permiso Ayuntamiento), y zonas turísticas. Pastelerías, gasolineras, flores, transporte y prensa.	De 7 a 22h. Con máximo 13h. diarias (1 día semana cierre 13h.)
Países Bajos	Regulados	12 festivos (de 6 a 19h.) y zonas turísticas	De 6 a 22h.
España	Regulados	8 festivos (2000), 9 festivos (2001), 10 festivos (2002), 11 festivos (2003) y 12 festivos (2004), mínimo de 12 horas. Madrid 21 festivos y zonas turísticas más.	90h/semana
Portugal	Libertad selectiva		de 6 a 24h.
Reino Unido	Libertad limitada	6 horas máximo (de 10a 18h). Pequeños sin límite	Libertad
Luxemburgo	Libertad limitada	Sólo para las mañanas (de 6 a 13) y obligación de cierre mediodía un día a la semana	de 6 a 20h. Sábados y vísperas de cierre 16h.
Irlanda	Libertad		
Suecia	Libertad		

Fuente: PWC y Federación Nacional de Trabajadores Autónomos

Es dudoso, por lo tanto, que ni siquiera las regulaciones relativas a la apertura de nuevos establecimientos comerciales vigentes en Francia y Alemania sean tan restrictivas como las españolas. Pero, incluso si lo fueran, las limitaciones se han impuesto en esos países después, y no antes, de que los grandes establecimientos comerciales se desarrollaran. En Francia, por ejemplo, existen casi 4 veces más hipermercados que en España, mientras que su población solamente es un 50% mayor que la nuestra. No es un hecho que justifique las limitaciones ni las haga más compatibles con las Directivas europeas, pero mitiga su impacto negativo: cuando empezaron las limitaciones, la distribución comercial se encontraba en esos países en un estadio de adaptación a los cambios sociales al que España ni siquiera se ha acercado, y al que no podrá acercarse mientras las limitaciones perduren.

<sup>16</sup> Véase la Propuesta de Directiva (COM2004/2final), disponible en la página en internet de la Unión Europea ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

Los argumentos a favor de las restricciones a la libertades de horarios, apertura en festivos, apertura de centros, etc. carecen, en nuestra opinión, de la robustez y la consistencia necesarias. Y hay una pregunta que los partidarios de las limitaciones a la libertad de comercio difícilmente pueden responder: ¿Cómo es que las tiendas tradicionales de los municipios turísticos se adaptan tan bien a todo aquello que el pequeño comercio tradicional de otros lugares considera tan perjudicial?

## **5. Argumentos en contra de las restricciones.**

Las restricciones tienen los siguientes efectos:

1. Elevan las barreras de entrada, reforzando el poder de mercado de las grandes superficies ya establecidas, pero también el de supermercados, tiendas de descuento, autoservicios, etc. Éstos se desenvuelven razonablemente entre esas limitaciones principalmente porque reduce la competencia de las grandes superficies, pero también restan mercado al comercio tradicional. El que los supermercados sean los grandes beneficiarios de la normativa restrictiva explica que unan su voz a la de quienes defienden su mantenimiento.
2. Propician la proliferación de tiendas de conveniencia y la aparición de centros comerciales que sortean legalmente las restricciones a los horarios de apertura y a la apertura en festivos.
3. Favorecen la miniaturización de grandes superficies, que, con el mismo propósito, se replican en una versión menos eficiente.
4. Consolidan los monopolios locales. Una licencia comercial tiene un valor de traspaso, de reventa, habitualmente. Supone una inversión que hay que remunerar, y la manera de hacerlo es elevando los precios de venta.
5. Y, además, si hemos de juzgar por la evolución de su cuota de mercado, no parecen proteger al pequeño comercio tradicional.

Todo lo anterior no significa que fórmulas distintas al pequeño comercio tradicional y a las grandes superficies tengan nada de malo. Las formas de comercio que, a la postre, resultan ser las principales beneficiadas por una normativa cuya finalidad era otra, son todas ellas perfectamente legítimas y su crecimiento es bueno para la competencia y para el consumidor, al menos en la medida en que responda a los deseos del consumidor y no solamente a una normativa que impide el desarrollo de formas más eficientes.

En la medida en que respondan a esto último, las restricciones que impone la normativa perjudican al sector, al restar eficiencia en la asignación de recursos, y perjudicar su desarrollo y la inversión y el empleo en él. Perjudican también a los consumidores al contribuir a la elevación de los precios y disminuir sus opciones.

En contraste, la libertad de horarios se traduce directamente en un incremento en el grado de libertad, la calidad de vida y el bienestar de los consumidores. Los horarios amplios y variados en días laborables y la apertura en festivos son vectores de competencia que no deben eliminarse, en un sector en el que se compite en calidad, presentación, ubicación, gama, cercanía, posibilidad de aparcar, precio, etc., pero también en horarios y días de apertura.

Pero aunque el coste está distribuido entre millones de consumidores, y pese a que la displicencia que hacia ellos muestran los poderes políticos podría hacer suponer lo contrario, éstos son perfectamente conscientes de ese coste y añoran el breve lapso de tiempo en el que se les permitió disfrutar de esa libertad. De acuerdo con una encuesta publicada por la OCU, tres cuartas partes de los consumidores están a favor de la apertura en festivos, el mismo porcentaje que desearía el restablecimiento de la libertad de hace 10 años.

Los consumidores imparten además otra lección a los poderes públicos: mientras que dos terceras partes de los encuestados consideran que la libertad de horarios es importante para ellos, el porcentaje de quienes piensan que esa misma libertad es

importante para los demás se eleva hasta el 81,2%.<sup>17</sup> Sería bueno que nuestros poderes públicos mostraran más sensibilidad en este asunto.

## **6. Otros argumentos**

Como se expresó más arriba, los argumentos económicos a favor de las actuales políticas limitativas de la libertad de comercio –horarios, festivos, apertura de establecimientos- tienen escasa consistencia. Antes al contrario, de nuevo desde el punto de vista económico, parece bastante evidente que no sólo no protegen al comercio tradicional, sino que son gravemente lesivos para las libertades de comerciantes y consumidores, quienes tienen mucho que ganar de su supresión, y que son socialmente regresivos en la medida en que impiden la adaptación del sector a los cambios producidos en la sociedad.

Si se quiere proteger al comercio tradicional, facilitando su adaptación a las nuevas y cambiantes circunstancias, entonces sería preferible estudiar fórmulas de ayuda directa:

- Ayudas que vayan dirigidas directamente, y solamente, a quienes las precisan para realizar inversiones que les permitan competir con las restantes fórmulas comerciales. No a quien consiga aprovecharlas, sino a quienes estén dispuestos a hacer el esfuerzo para que sean útiles.
- Puesto que deben ir dirigidas a la innovación, material y de gestión, que les permita adaptarse a las nuevas condiciones, las ayudas deben ser temporales y transitorias: deben estar en vigor solamente el tiempo preciso para planificar y llevar a cabo las innovaciones necesarias.
- Al ser temporales y transitorias, su importe total, el coste para la sociedad en términos de impuestos, es limitado, aunque pueda ser alto. Sobre todo es un coste conocido e identificable: la sociedad sabe lo que le cuesta. No ocurre lo mismo con las restricciones actuales a la libertad

---

<sup>17</sup> Los resultados de la encuesta pueden consultarse en la página de la OCU en internet, concretamente en <http://www.ocu.org/map/show/11921/src/74611.htm>

de comercio, ya que su coste es elevado, pero desconocido, y además está repartido entre millones de consumidores. Tienen, por lo tanto, la peligrosa apariencia de ser gratuitas, o casi, lo que es utilizado por los beneficiarios de las rentas para perpetuarlas.

Y es preciso, en todo caso, el desarrollo normativo de los contratos a tiempo parcial, hasta convertirlos en una alternativa verdaderamente practicable. Como se señalaba más arriba, ese desarrollo ayudaría mucho al comercio minorista, grande y pequeño, a ajustarse con facilidad a la libertad de horarios que demandan los ciudadanos. Redundaría asimismo en un aumento del empleo en el sector y ayudaría a muchas personas –entre las que habría probablemente una alta proporción de mujeres- a compatibilizar el trabajo remunerado -en el sector de la distribución comercial al igual que en los restantes sectores de la economía- con actividades no laborales, como el estudio, el cuidado de la familia o el ocio.

## **7. Resumen y Conclusiones**

1. En los últimos años España ha experimentado un importante cambio socioeconómico: se ha incrementado fuertemente la tasa de ocupación femenina, y con ello ha crecido el porcentaje de hogares en que ambos cónyuges trabajan; ha aumentado asimismo el número de hogares monoparentales; y por último se ha producido un fuerte crecimiento de la población en áreas residenciales en los alrededores de las grandes ciudades.

Estos cambios han provocado a su vez modificaciones en las pautas de compra y consumo: se dispone de menos tiempo para las compras, que ya no se pueden efectuar tan fácilmente como antes en los horarios comerciales tradicionales, coincidentes con el horario laboral. Y al mismo tiempo, se hace más difícil el desplazamiento al centro urbano, y se requieren áreas comerciales amplias y con facilidades de aparcamiento en los alrededores de las ciudades.

2. Si se han producido cambios en los hábitos y las necesidades de los consumidores, parece lógico que el sector de la distribución comercial se deba adaptar a ellos, como haría o hace cualquier otro sector de la economía española.

Estos cambios requerirían: 1) flexibilidad en cuanto a horarios y apertura en festivos, y 2) diversidad en las fórmulas comerciales a disposición del cliente, de tal forma que el pequeño comercio tradicional coexista con las tiendas especializadas, tiendas de conveniencia, supermercados, centros comerciales, hipermercados y otros grandes establecimientos. Se requeriría en suma, libertad comercial tanto por parte de las empresas como por parte de los consumidores, que permitiera al sector adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad antes mencionadas.

3. Se alzan sin embargo voces de alarma y presiones ante el temor de que la libertad de horarios y la libertad de apertura de grandes comercios, no sólo relacionados con la alimentación, pudiera acarrear la desaparición del pequeño comercio tradicional.

Y con el propósito de protegerle de esta pretendida amenaza, las Administraciones Públicas han venido imponiendo limitaciones a la libertad de comercio, tanto en lo referente al número máximo de horas de apertura semanales como en lo referente a la apertura en días festivos.

Paralelamente las CCAA han establecido una amplísima y variada gama de condiciones y requisitos para la apertura de grandes superficies que la dificulta extraordinariamente, e incluso la hace imposible en numerosos casos.

4. No sólo existen normas y prácticas restrictivas en materia de distribución comercial, sino que las mismas varían extraordinariamente de unas CCAA a otras. Existen 17 normativas diferentes –tantas como CCAA- lo que supone la ruptura de la unidad de mercado, y dificulta extraordinariamente la gestión de las empresas de ámbito nacional.

5. La información estadística sobre el sector es escasa, y ello hace que el debate se haya sustentado habitualmente en opiniones y suposiciones, más que en cifras.

De los datos disponibles para el período 1994-2003 se deduce sin embargo lo siguiente:

- En dicho período ha perdido efectivamente cuota de mercado el pequeño comercio tradicional, pérdida que es más acusada en aquellas Comunidades Autónomas que más han restringido las nuevas aperturas.
  - Han perdido igualmente cuota los hipermercados, especialmente en alimentación.
  - Han mantenido su cuota los supermercados pequeños.
  - Han ganado cuota los supermercados medianos y grandes, las tiendas de conveniencia, los centros comerciales, y las tiendas tradicionales en zonas turísticas.
6. De lo anterior se deduce que las actuales normas y prácticas restrictivas no han logrado su objetivo de proteger al pequeño comercio tradicional, y en cambio han beneficiado a aquellos segmentos que han quedado al margen de las restricciones, o que han podido sortearlas, como son las tiendas de conveniencia o los supermercados.

Se da además la circunstancia de que buena parte de los supermercados y casi todas las tiendas de conveniencia pertenecen en realidad a grandes grupos de distribución. No son por tanto ni “pequeños” ni “tradicionales”, y sin embargo han sido los grandes beneficiarios del proceso.

7. En defensa de las restricciones a la libertad comercial se esgrimen diversos argumentos, que se analizan y comentan en el presente documento, tales como:

- Que la disminución del pequeño comercio tradicional supondría la pérdida de numerosos empleos.
- Que la libertad de apertura en festivos impediría el descanso dominical de los comerciantes.
- Que con el cierre progresivo de los pequeños comercios tradicionales se perdería “tejido urbano”.
- Que una vez expulsados del mercado los pequeños comercios tradicionales, los grandes grupos oligopolísticos pactarían precios más altos para los consumidores.
- Que las grandes superficies “estrujan” a los proveedores, los cuales se resarcen cobrando precios muy superiores a los pequeños comerciantes.

En resumen todos estos argumentos se centran en uno: la competencia -desleal o simplemente por tamaño- de los grandes establecimientos hará desaparecer el pequeño comercio tradicional.

8. La realidad es, sin embargo, que el actual sistema de restricciones no parece estar protegiendo al pequeño comercio tradicional, sino a grandes grupos de distribución que, mediante su “miniaturización” (mediante supermercados y tiendas de conveniencia) le están arrebatando cuota de mercado.
9. Los defensores de la restricción de horarios y de apertura en festivos no explican tampoco cómo las tiendas tradicionales en zonas turísticas –que no sufren tales limitaciones- pueden progresar.
10. Las restricciones a la libertad comercial tienen por su parte efectos negativos importantes:

- Al impedir la apertura de nuevos hipermercados y restringir la competencia, favorecen a los que ya están establecidos, y les otorgan un cierto poder monopolístico u oligopolístico. Otras empresas del sector, que favorecerían la competencia beneficiando al consumidor, se ven impedidas de instalarse en el país. Y como siempre que se restringe la competencia, cabe suponer que ello repercute en precios más altos para el consumidor. El FMI atribuye a cada uno de los siete tipos de barrera legal a la distribución comercial un impacto de 0,1 puntos porcentuales sobre la inflación a largo plazo.
- Afectan negativamente al empleo total. El FMI estima que, por término medio y en una perspectiva a largo plazo, cada uno de los siete tipos de barreras normativas que se oponen en algunas CCAA a la libertad comercial contribuye a aumentar el paro en un 10%.<sup>18</sup>

Si se suprimieran las restricciones, los empleos que supuestamente se perderían en el pequeño comercio tradicional serían posiblemente menos que los que se ganarían en los restantes segmentos del sector, y en el conjunto de una economía más eficiente.

Incluso bajo el actual sistema de restricciones, en el período 1993-2001 el empleo total en el sector ha aumentado, pese a la pérdida de cuota del pequeño comercio tradicional.

11. En conclusión, si el pequeño comercio tradicional necesita ayuda y tiempo para adaptarse al cambio, y si el actual entramado de restricciones no parece estarle protegiendo –y a la vez beneficia artificialmente a otros, limita injustamente la libertad de compra de los ciudadanos, y genera otros problemas- sería deseable buscar otras alternativas.

---

<sup>18</sup> Véase el Anexo

12. En opinión del Círculo de Empresarios la vía de actuación adecuada, preferible a la prohibición, consistiría en:

- Flexibilizar los horarios comerciales y la apertura en festivos en beneficio de los consumidores, y eliminar el requisito de la segunda licencia con el objeto de fomentar la competencia y reducir el grado de protección normativa que ofrece la regulación actual a los oligopolios locales. Ello no comporta la obligatoriedad de apertura, sino que conlleva para ambos, consumidores y comerciantes, la posibilidad de elegir.
- Sustituir las actuales restricciones a la libertad y la competencia en la distribución comercial, que se han demostrado ineficaces para apoyar al pequeño comercio tradicional, estudiando fórmulas de ayuda directa que faciliten la transformación y modernización del mismo. Estas ayudas, que deberían evidentemente ser temporales, beneficiarían a los que las precisan, y no a otros, tendrían un sentido finalista, y su coste sería conocido e identificable para el contribuyente.
- Desarrollar normativamente la figura de los contratos a tiempo parcial, para convertirlos en una alternativa verdaderamente practicable. Con ello se facilitaría al comercio minorista su ajuste a la libertad de horarios, contribuiría al aumento de empleo en el sector y ayudaría a muchas personas a compatibilizar – en el sector comercial como en todos- el trabajo remunerado con la vida familiar, el estudio o el ocio.

## Anexo1

### Resumen de barreras a a libertad comercial

	Tipos de barrera *							nº barreras
	1	2	3	4	5	6	7	
Andalucía	X			X			X	3
Aragón	X						X	2
Asturias				X	X		X	3
Baleares	X	X	X				X	4
Canarias	X						X	2
Cantabria				X			X	2
Castilla -La Mancha								0
Castilla-Leon	X						X	2
Cataluña	X				X	X	X	4
Comunidad de Madrid	X			X	X			3
Comunidad Valenciana	X							1
Extremadura	X							1
Galicia	X							1
La Rioja	X							1
Murcia	X			X				2
Navarra	X			X	X		X	4
País Vasco	X	X	X				X	4
Media								2,3

\* Tipos de barreras

- 1 Definición de grande en función de la localización.
- 2 Criterios múltiples, y a menudo arbitrarios, para determinar si un establecimiento es grande.
- 3 Considerar grande un establecimiento si el 25% de su capital pertenece a una compañía grande.
- 4 Trato discriminatorio a tiendas de descuento.
- 5 Restricciones al establecimiento o cambio de control de empresas pequeñas.
- 6 Requerir la presentación de un plan de viabilidad
- 7 Prohibiciones o moratorias a la apertura de nuevas grandes superficies.

Fuente: Fondo Monetario Internacional