

DICTAMEN 7/2012

Del Consejo Económico y Social de Canarias
sobre el avance de

Anteproyecto de Ley por el que se modifica del Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 10 de octubre de 2012 por el procedimiento de urgencia.

Proyecto de Dictamen aprobado por la Comisión Permanente de Política de Empleo y Formación Profesional en la sesión de trabajo de 26 de octubre de 2012

Sesión de trabajo del Pleno del Consejo de fecha 30 de octubre de 2012

DICTAMEN 7/2012

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia.

Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY.....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.	7
2. Contenido.	8
2.1. Exposición de Motivos.	8
2.2. Texto articulado.	9
2.3. Otras disposiciones.....	9
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY.....	10
1. Observaciones de carácter previo.	10
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:	10
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.....	10
1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.	12
1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.	13
2. Observaciones de carácter general.....	16
2.1. Algunas consideraciones sobre la eficiencia en el sector servicios, en particular la distribución comercial. Análisis de la actividad comercial en Canarias	16
2.2. Regulación de los horarios comerciales	22
2.2.1. Comparación internacional y autonómica.	22
2.2.2. Diferentes posturas en torno a la regulación de los horarios comerciales.	24
3. Observaciones de carácter particular.....	27
3.1. Principales novedades de la reciente reforma de la regulación en el comercio en España y su incidencia en Canarias	27
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	31
1. En relación las observaciones de carácter previo.	31
2. A propósito de las observaciones de carácter general	31
3. Sobre las observaciones de carácter particular.	33

DICTAMEN 7/2012 del CES:

Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 10 de octubre de 2012 por el procedimiento de urgencia.

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente Política de Empleo y Formación Profesional*, y aprobado por la misma en sesión de trabajo de 26 de octubre de 2012.

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tel.: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org

Dictamen 7/2012 del CES, preceptivo, solicitado por el Gobierno,
sobre el avance de

"Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril".

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la **Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional**, y de conformidad con el procedimiento establecido en el **Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre**, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda por **unanimidad** en sesión del **día 30 de Octubre de 2012**, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, emitir el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

El **día 10 de octubre de 2012**, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen, preceptivo** previo firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, por el procedimiento de urgencia, sobre el **"Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril"**.

Conforme a lo dispuesto en los **artículos 4.2 a) y 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de quince días**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

1. En relación a lo dispuesto en el **artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992**, citada, con la solicitud de dictamen **se acompaña** la siguiente **documentación**:
 - **Texto del Anteproyecto de Ley.**
 - **Certificación del Acuerdo de Gobierno, sobre solicitud de dictamen urgente del Consejo Económico y Social.**
 - **Lista de evaluación.**
 - **Decreto del Presidente del Gobierno, por el que se declara urgente la tramitación del Anteproyecto de Ley.**
 - **Certificación del Acuerdo de las sesiones de las Comisiones Insulares de Comercio de Lanzarote y Tenerife.**
2. Conforme a las previsiones que se establecen en el **artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Política de Empleo y Formación Profesional**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el Pleno del Consejo.

3. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 19 y 26 de octubre de 2012. En la última de las sesiones de trabajo señaladas, la de 26 de octubre, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad** el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY.

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos, un único artículo y una disposición final única. El contenido del Anteproyecto de Ley es el que se transcribe a continuación:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por el artículo 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se modifica parcialmente la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, dando nueva redacción al artículo 4, el cual establece en dieciséis el número mínimo de domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos, si bien permite a las Comunidades Autónomas poder modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de diez el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.

Por su parte, el artículo 12.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, señala que a lo largo del año los establecimientos comerciales no podrán abrir al público durante más de nueve días, que tengan la consideración de domingos o festivos. Ello determina la necesidad de modificar el indicado precepto a fin de poder adaptarlo a la citada normativa estatal básica.

Mediante esta Ley se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, a fin de establecer en diez el número máximo de domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos. El establecimiento de esta limitación de diez días obedece a la precariedad y dificultad que atraviesa el pequeño y mediano comercio en nuestra Comunidad Autónoma, las cuales se verían incrementadas con la apertura de los establecimientos comerciales por encima de dicho número de días, lo que les supondría una pérdida de competitividad y, en consecuencia, el cierre de muchos de ellos, con la consiguiente destrucción de empleo.

Artículo único.- Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

Se modifica el apartado 2 del artículo 12 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, quedando redactado en los siguientes términos:

“2. A lo largo del año, los establecimientos comerciales no podrán abrir al público durante más de 10 días que tengan la consideración de domingos o festivos.

El consejero o consejera competente en materia de comercio determinará anualmente, oídas las correspondientes comisiones insulares, los domingos o festivos que puedan abrir al público los comercios, atendiendo de forma prioritaria al atractivo comercial de dichos días para los consumidores”.

Disposición final única.- Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

2. Contenido.

El *Anteproyecto de Ley* por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, tiene como objetivo modificar el artículo 12.2 del citado Texto Refundido, que determina que a lo largo del año los establecimientos comerciales no podrán abrir al público durante más de 9 días, que tengan la consideración de domingos o festivos.

Dado que desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, las Comunidades Autónomas iniciarán los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios de domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público, a partir de 2013, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por dicho real decreto-ley.

Se hace preciso adaptar la normativa autonómica a la normativa estatal básica en materia de horarios comerciales, regulando así la Comunidad Autónoma de Canarias que el número de domingos y festivos en que los comercios pueden permanecer abiertos sea un máximo de diez días.

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley*, se hace referencia a que el artículo 27 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, ha modificado parcialmente la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, dando nueva redacción al artículo 4, que fija en dieciséis el número mínimo de domingos y festivos en que los comercios podrán abrir, si bien permite a las Comunidades Autónomas modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de diez el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.

A continuación se hace referencia al objeto del Anteproyecto: la modificación del artículo 12.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, que actualmente señala que a lo largo del año los establecimientos comerciales no podrán abrir al público durante más de 9 días, que tengan la consideración de domingos o festivos.

Finalmente, se menciona que la Comunidad Autónoma de Canarias ha optado por establecer diez días como número máximo de domingos y festivos para la apertura de los comercios, debido a la precariedad y dificultad que atraviesa el pequeño y mediano comercio de las Islas Canarias, que se verían incrementadas con la apertura de los establecimientos comerciales por encima de dicho número de días, lo que les supondría una pérdida de competitividad y el cierre de muchos comercios.

2.2. Texto articulado.

El artículo único del que consta el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, establece que durante el año, los establecimientos comerciales no podrán abrir al público más de diez días, que tengan la consideración de domingos o festivos, debiendo dichos días ser determinados por el consejero competente en materia de comercio, oídas las correspondientes comisiones insulares, atendiendo de forma prioritaria al atractivo comercial de dichos días para los consumidores.

2.3. Otras disposiciones

El Anteproyecto de Ley se cierra con una **Disposición Final única**, de entrada en vigor, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY.

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, suscrita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del *Anteproyecto de Ley, certificación del Acuerdo de Gobierno*, por el que se solicita, por el **trámite de urgencia** el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el *artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, en conexión con lo establecido en el artículo 5.3 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, del CES, en su redacción dada por la *Ley 4/2001, de 6 de julio*, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

De acuerdo con ese Acuerdo de Gobierno, de 4 de octubre de 2012, se acordó solicitar al Consejo Económico y Social la emisión de dictamen preceptivo, con carácter de urgencia.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye **el plazo de 30 días para dictaminar**, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

Según se dispone en dicha certificación del Acuerdo de Gobierno el fundamento de la utilización del trámite de urgencia para recabar el Dictamen del CES, se encuentra en la siguiente argumentación:

“Visto que por Decreto 99/2012, del Presidente, de 1 de octubre de 2012, se declara urgente la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

Considerando que tal declaración de urgencia en la tramitación de dicha iniciativa legislativa viene motivada por la necesidad de que su aprobación debe producirse antes del 1 de enero de 2013, fecha a partir de la cual los comerciantes dispondrían de plena libertad para determinar los domingos y festivos de apertura de sus establecimientos.

Considerando que es preceptivo el dictamen previo del Consejo Económico y Social de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2.a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social.

Considerando los argumentos contenidos en el citado Decreto 99/2012, del Presidente, de 1 de octubre de 2012, para declara la urgencia en la tramitación de esta iniciativa, y que conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de la mencionada Ley 1/1992, de 27 de abril, el Gobierno puede acordar motivadamente la tramitación de urgencia para la emisión del dictamen interesado.

En virtud de lo expuesto, el Gobierno, tras deliberar y a propuesta de la Consejera de Empleo, Industria y Comercio, acuerda:

(...)

Tomar en consideración el texto articulado del citado Anteproyecto de Ley (...) y solicitar, con carácter urgente, el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias”.

Según consta en el expediente, y de acuerdo con lo dispuesto en el citado Decreto nº 99, del Presidente del Gobierno, el argumento principal para acudir al trámite de urgencia, se basa en que la iniciativa legislativa que se está dictaminando requiere dicho trámite, pues de no producirse la modificación del Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias, y reguladora de la licencia comercial, a partir del próximo 1 de enero de 2012, los comerciantes dispondrían de plena libertad para determinar los domingos y festivos de apertura de sus establecimientos, conforme a lo señalado en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1/200, de 21 de diciembre, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012. En el caso de que los comerciantes pudieran disponer de libertad absoluta para determinar los domingos y festivos de apertura de sus establecimientos, la consecuencia sería que al pequeño y mediano comercio de la Comunidad Autónoma de Canarias, sufriría pérdidas de competitividad respecto de los grandes comercios, lo que conllevaría el cierre de muchos de ellos, con la pérdida de puestos de trabajo consiguiente, lo que a la postre, rompería el frágil equilibrio comercial existente en las Islas.

Consta asimismo en el expediente la tramitación urgente del mismo y, con ella, la petición de informe preceptivo, también por urgencia, a los diferentes centros directivos y órganos señalados en la Directriz tercera del Decreto 20/2012 de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, publicado mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia (BOC nº 64, de 30.03.2012).

No obstante lo anterior ha de tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma de Canarias ha contado desde el 15 de julio de 2012, fecha en la que entró en vigor el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, para cumplir con lo previsto en la Disposición Final Tercera del mismo, debiendo de haber puesto en marcha desde ese momento los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios de domingos y festivos en que los comercios puedan permanecer abiertos al público, a partir de

2013, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por el citada Real Decreto-ley.

1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las leyes de ordenación de la actividad comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el **Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; Decreto al que se le ha otorgado publicidad mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, tal y como consta en el Boletín Oficial de Canarias nº 64, de 30 de marzo de 2012.**

Consta en el expediente, junto con el avance de Anteproyecto de Ley, la solicitud inicial de Dictamen preceptivo al Consejo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, como exige el artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, a tenor del cual *“corresponde al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo la emisión de informes y dictámenes cuando así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros”*, así como la correspondiente **Lista de Evaluación**, que se rige por lo establecido en el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, citado.

Tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se aporta **Acuerdo de Gobierno de 4 de octubre de 2012**, relativo a la solicitud de dictamen del Consejo por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias**.

Conforme a lo señalado en la directriz tercera, apartado 4 del Decreto 20/2012, excepcionalmente el anteproyecto podrá presentarse simultáneamente con la lista de evaluación y sin la tramitación previa de ésta, en aquellos casos en los que el Presidente del Gobierno considere que han de tramitarse con carácter urgente sometiéndolas al Consejo de Gobierno para su pronunciamiento. Consta entre los antecedentes, y a ello se ha hecho referencia anteriormente, el Decreto 99/2012, del Presidente, de 1 de octubre de 2012, por el que se declara urgente la tramitación del procedimiento para la aprobación del proyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

Sin perjuicio de la posibilidad de remisión y presentación simultánea contemplada en el Decreto 20/2012, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, **la Memoria económica**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y que se rige por la Instrucción de 23 de mayo de 2002, de la **Dirección General de Planificación y Presupuesto** sobre los documentos y datos económicos que deben acompañar a los expedientes correspondientes a las

disposiciones de carácter general. No obstante, cabe precisar que, conforme a la norma undécima del Decreto 20/2012, dentro de la Lista de Evaluación del Anteproyecto se hace referencia a la Memoria económica. En concreto, se hace referencia, entre otros aspectos, a la evaluación del impacto económico en el entorno socioeconómico al que va a afectar, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos y demás entes públicos, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, a la evaluación de las medidas propuestas y su incidencia fiscal, etc.

También hubiese sido conveniente que se aportase el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, conforme al *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias* (según redacción dada por la *Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre*), el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, de acuerdo con el artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y el **Informe sobre el impacto por razón de género**, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En relación al Informe del Servicio Jurídico, es conocida la posición del Consejo de la conveniencia de disponer del mismo en la medida en que podría ayudar a despejar dudas que a veces se plantean en torno a la calidad normativa de la iniciativa de referencia. En relación a ello, en las *observaciones de carácter particular*, el Consejo plantea sus dudas en torno al tratamiento que el RDL 20/2012, de 13 de julio, hace sobre determinados aspectos materiales y la probable vulneración de potestades de la Comunidad Autónoma.

Tampoco le consta al CES la realización del preceptivo **trámite de audiencia** consagrado en el *artículo 105.a) de la Constitución Española*, en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como de conformidad con la **Norma Tercera, apartado 1, letras g) y h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente**.

Finalmente, consta entre la documentación remitida **Certificación** del Secretario Accidental de las **Comisiones Insulares de Comercio** de las Islas de Lanzarote y de Tenerife, acreditativa de que en las sesiones de las Comisiones Insulares de Comercio de las citadas islas, se acordó por unanimidad informar que el número máximo de domingos y festivos de apertura de los comercios en que pueden permanecer abiertos, en la Comunidad Autónoma de Canarias, sea diez, en lugar de nueve, a fin de adaptarse al Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.

Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el **expediente la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley**, suscrito por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Industria y Comercio.

Dicha Lista de Evaluación de fecha 27 de septiembre de 2012, sigue lo dispuesto en el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (B.O.C. nº 64, de 30 de marzo de 2012).

Respecto al contenido de dicha Lista de evaluación, considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a lo dispuesto en las Directrices novena a undécima del citado Decreto 20/2012.

No obstante lo anterior, por un lado, por lo que respecta al apartado 3 “Opinión de los sectores afectados y reivindicaciones planteadas”, de la Lista de Evaluación, se establece que *“se ha efectuado las correspondientes consultas a sus organizaciones representativas a través de sus órganos representativos como, por ejemplo, el Observatorio del Comercio de Canarias y algunas de las Comisiones Insulares en materia de comercio, que han planteado que se modifique la Ley en los términos que se plantean en la presente iniciativa, fijando el número máximo de domingos y festivos en que podrán permanecer abiertos los establecimientos comerciales en el ámbito territorial de Canarias, en diez”*. Si bien se aporta certificación de la celebración de las sesiones de las Comisiones Insulares de Comercio de Lanzarote y Tenerife, lo deseable hubiese sido que se aportase al expediente la consulta efectuada al Observatorio de Comercio de Canarias y la posición razonada que, finalmente, se adopta en el mismo sobre la iniciativa legislativa, y en su caso, su opinión al respecto, así como la opinión de las restantes Comisiones Insulares.

Y por otro lado, señala la norma undécima del Decreto 20/2012, dedicada a la Memoria Económica, que la Lista de Evaluación debe indicar cómo repercutirá financieramente el anteproyecto propuesto en términos que permitan el pronunciamiento formal de los órganos de dirección presupuestaria y del gasto público, y expresará si son previsibles los costes sociales de la norma proyectada, ilustrando los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas.

En concreto, en la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se hace referencia a la evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos y demás entes públicos, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, a la evaluación de las medidas que se proponen y su posible incidencia fiscal, al análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios plurianuales, al análisis del impacto sobre planes generales y sectoriales, al análisis del impacto sobre los recursos humanos, al análisis sobre la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa, al análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario, al resultado de la relación coste/beneficio, a la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas, a la aproximación de la regulación al sentir de los ciudadanos, y a los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

Si bien se responden todas y cada una de las cuestiones detalladas en la citada norma undécima del Decreto 20/2012, del Presidente, no se detalla exactamente cómo repercutirá desde un punto de vista financiero el anteproyecto de Ley, a pesar de que en el apartado 20 de la Lista de Evaluación, se señala que “ *la evaluación del impacto económico en el entorno socioeconómico que va a afectar es difícil de determinar a priori (...)*” . Además, se detecta que no se ilustran en anexos, los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas, como exige precisamente la citada norma undécima, o por lo menos, no se precisa una justificación más amplia y detallada acerca de la dificultad de aportar los anexos, datos, diagramas o tablas exigidos por las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno.

Sin perjuicio de las precisiones que al respecto se hacen más adelante, ya desde estas observaciones de carácter previo, desde el CES se quiere resaltar la importancia que, de cara a la justificación de la norma y la evaluación de sus efectos en relación a los objetivos que persigue, tiene el que pueda disponerse, entre sus antecedentes, de un **correcto análisis del diagnóstico previo** de las situaciones cuya regulación prevé, tanto desde el punto de vista económico como social. Análisis notoriamente insuficiente, en algunos supuestos, e inexistente en otros ámbitos materiales objeto de regulación.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Algunas consideraciones sobre la eficiencia en el sector servicios, en particular la distribución comercial. Análisis de la actividad comercial en Canarias

2.1.1. Los servicios desempeñan un **papel estratégico** dentro de la actividad productiva, y no sólo por la relevancia de su peso en el conjunto de la economía, que determina una gran influencia en la eficiencia de todo el sistema. Así ocurre con subsectores como el **comercio**, los **servicios a las empresas y a profesionales**, o los **transportes**, que adquieren una particular relevancia a este respecto.

Entre las razones para entender este valor estratégico desempeñado por los servicios, estarían, entre otras, su relevancia en los **procesos de integración económica regional** en la medida en que cada vez más estas actividades forman parte del comercio internacional; porque, además, mantienen unos fuertes lazos con los procesos de producción industrial y entre las propias ramas de servicio, y porque estas actividades inciden fuertemente en la configuración de las condiciones de bienestar de los consumidores y las familias.

Este relevante papel, atribuido al sector servicios y sus distintas ramas, en la eficiencia general de todo el sistema, determina que sus peores efectos se transmitan, igualmente, a todo el sistema productivo. Afectando de esta manera a la competitividad de las regiones y con las evidentes consecuencias para usuarios y consumidores, bien sea a través de los precios, como claro factor inflacionista, o por sus debilidades en la configuración de la oferta de bienes y servicios, en términos de calidad.

En relación a este **importante papel asignado a los servicios y a su contribución a la eficiencia general del sistema económico**, adquiere particular importancia los efectos de una acertada intervención-regulación normativa en materia de **distribución comercial**. Vinculándose, también, el acierto de los mecanismos reguladores con la dinámica de la productividad y los precios.

Además de por su impacto sobre la eficiencia y el nivel de precios, la regulación comercial es importante en la medida en que determina la variedad y amplitud de la oferta comercial, que, a su vez, condiciona las posibilidades de los consumidores para satisfacer sus demandas. Por tanto, de cara a considerar el conjunto de los intereses en juego, el regulador no debe perder de vista que, además de por su efecto en los precios y la inflación, la regulación también tiene un impacto notable sobre las posibilidades de elección. Teniendo en cuenta la preferencia por la variedad que caracteriza a los consumidores, es evidente que esta dimensión tiene un gran impacto sobre el bienestar de los mismos.

2.1.2. Con datos de agosto pasado de la Encuesta de Indicadores de Actividad del Sector Servicios del Instituto Nacional de Estadística (INE), Canarias es la Comunidad Autónoma con peor evolución interanual del sector servicios, registrando la mayor pérdida proporcional de empleo del conjunto del Estado, un 3,8% menos que en el mismo mes del año anterior, y la evolución de las cifras de negocio más negativas, un

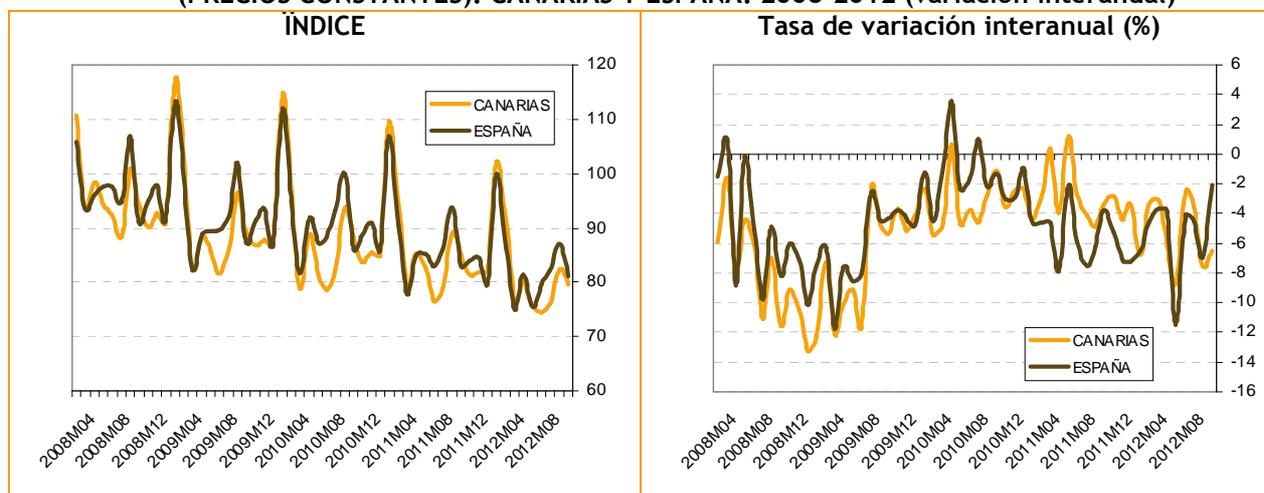
retroceso del 4,9%. Según esta misma Encuesta, para el conjunto del país el empleo en el sector servicios disminuyó el 2,9% y la cifra de negocio se incrementa el 0,8%¹.

El comercio es una de las principales actividades económicas del Archipiélago. A su elevada participación en la producción y el empleo, hay que sumar su carácter estratégico en aspectos tan diversos como los niveles de eficiencia, productividad y competitividad con los que opera el conjunto del sistema económico o la planificación del espacio físico y la vertebración de las ciudades.

La actual situación de crisis, se caracteriza, para el sector comercial en las Islas principalmente por la reducción de la demanda y por tanto, de los niveles de consumo de las familias, empresas y administraciones públicas. La severidad en la destrucción de puestos de trabajo y la elevación de la tasa de paro a niveles socialmente inasumibles; la contracción en la renta familiar disponible, la restricción de acceso al crédito y los recortes presupuestarios son las principales causas que explican esta contracción en los niveles de consumo que afectan de manera directa al sector comercial en Canarias.

Según los datos de la **Contabilidad Regional de España**² (INE), en Canarias, el sector del comercio (divisiones de actividad 45-47: Comercio al por mayor, al por menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas) representa en torno al 12% del PIB y el 18% del empleo en Canarias, porcentajes superiores a los de la media española (11% y 16% respectivamente). En Canarias, solamente la rama de la Hostelería y el sector de Administración Pública, educación y sanidad superan en peso en el PIB al sector comercial.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL ÍNDICE DE COMERCIO MINORISTA GENERAL (PRECIOS CONSTANTES). CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2012 (variación interanual)



Fuente: Índices de Comercio al por Menor. INE.

La fuente estadística más utilizada para medir la evolución de la actividad del sector comercial son los Índices de Comercio al por Menor del INE. Según se desprende de los

¹ En datos comparados las mayores bajadas en ocupación se dieron en Canarias y Castilla La Mancha, ambas con la misma cifra, el 3,8%, seguidas de Asturias y Baleares, con una caída del 3,6%, y la Comunidad Valenciana, 3,5%. En cuanto a cifras de negocio, a Canarias, con el 4,9% de caída, le sigue a gran distancia Cantabria y Castilla La Mancha, ambas con el 1,8%, y Madrid, con el 1,6%.

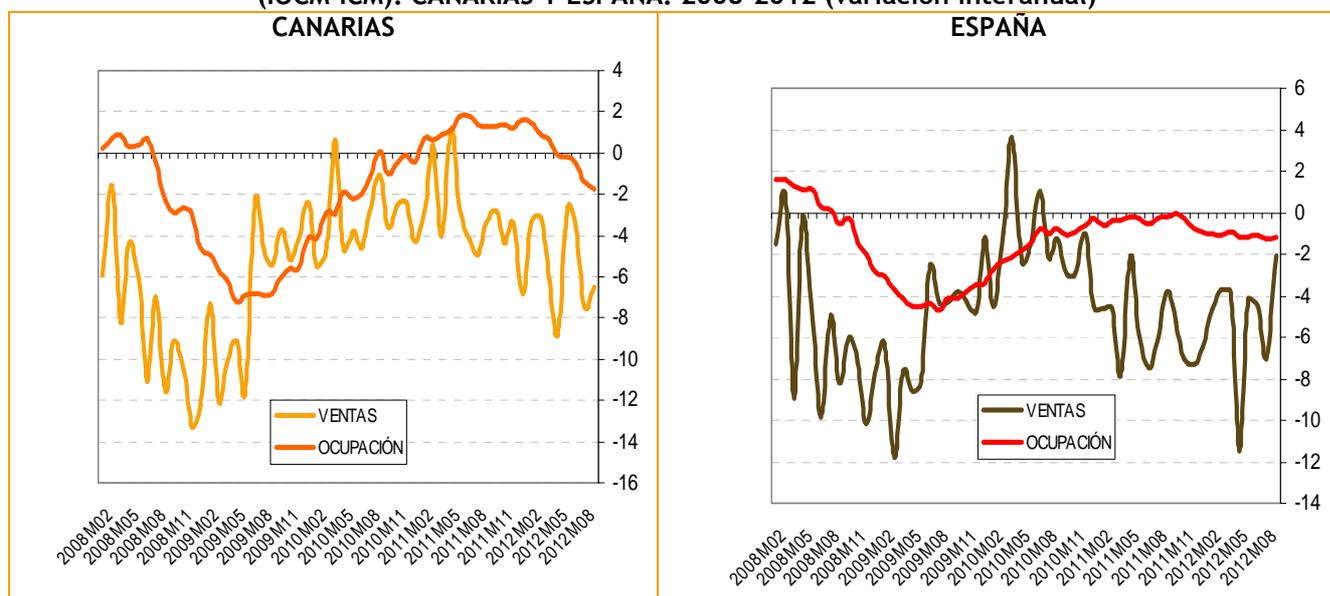
² Dato de 2009, siendo este dato el último disponible a este nivel de desagregación en CRE.

últimos datos publicados, el Índice de Comercio Minorista (ICM) general a precios constantes (esto es, eliminado el efecto de la inflación) ha pasado en Canarias de un nivel de 106,75 en 2007 a 79,6 puntos en la actualidad (gráfico 1-izquierda). Este descenso, del 25% (18% para la media española) en los últimos cinco años, expresa de forma clara la magnitud de la caída en el comercio minorista en Canarias como consecuencia de la crisis económica.

El análisis de las tasas de variación interanual (gráfico 1-derecha) nos muestra la evolución del Índice de Comercio Minorista (ICM) en el periodo 2008-2012. Tanto en Canarias como para la media estatal, en 2008 y primera mitad de 2009 se produjo una primera fase de acusada contracción de la actividad comercial, con tasas de variación interanual que llegaron a alcanzar el -12% en Canarias en los peores meses de 2008. En la primera mitad de 2009, 2010 y 2011 se produjo una moderación en el ritmo de descenso de las ventas, para volver a caer con mayor intensidad en la segunda mitad de 2011 y lo que llevamos de año. Los últimos datos, de agosto de 2012, muestran una continuación de esta tendencia, con descensos interanuales en el volumen de ventas del 6,6% en Canarias y del 2,2% para el conjunto nacional.

La tendencia seguida por las ventas en el comercio minorista se ha trasladado a la ocupación en el sector. El Índice de Ocupación del Comercio Minorista (IOCM) muestra, tanto en Canarias como para la media estatal, una evolución similar a la de las ventas, aunque la contracción es menos acusada (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA OCUPACIÓN Y LA ACTIVIDAD EN EL COMERCIO (IOCM-ICM). CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2012 (variación interanual)



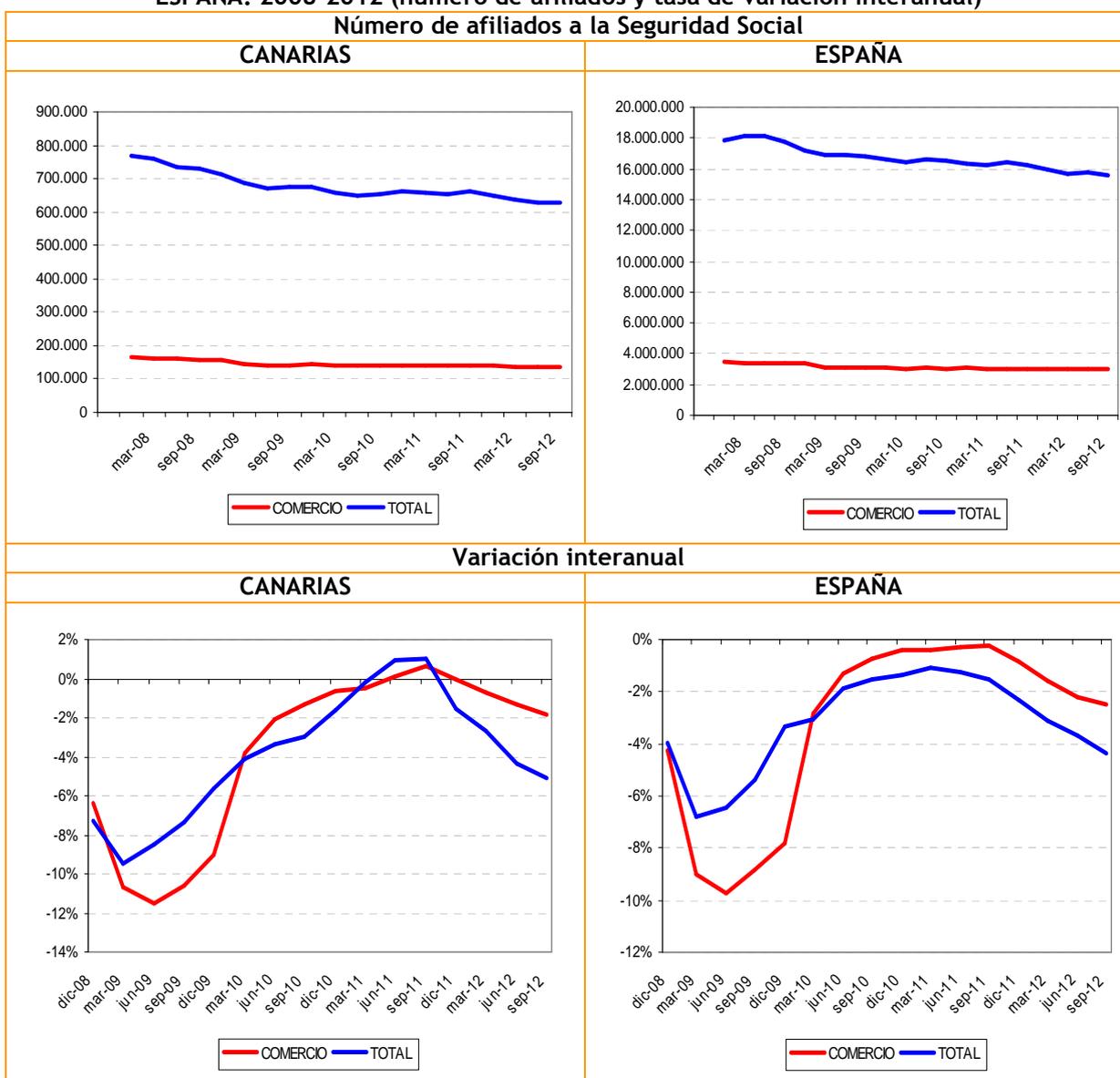
Fuente: Índices de Comercio al por Menor. INE.

En el caso de Canarias, el mejor comportamiento de los indicadores de empleo respecto a las ventas, se hace especialmente a lo largo de 2011 y primer trimestre de 2012, periodo en el que se experimenta un ligero crecimiento positivo en la ocupación aún cuando el volumen de ventas no llega a recuperarse.

Al enfrentar el comportamiento seguido por el IOCM en Canarias con el nacional, se observa la mayor intensidad en el descenso de la ocupación en las Islas en 2009 y primera mitad de 2010 y un mejor comportamiento de la ocupación en el sector comercial en Canarias a partir de la segunda mitad de 2010.

Un análisis complementario de la evolución del empleo en el sector comercial en Canarias se puede realizar a partir de los datos de afiliación a la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Si a partir de los datos de los índices de comercio al por menor, se pudo comparar la evolución de la ocupación en el sector respecto a las ventas, los datos de afiliación nos permitirán observar la evolución del empleo en el sector respecto al resto de sectores.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2012 (número de afiliados y tasa de variación interanual)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Desde el inicio de la crisis hasta la actualidad, el número de afiliados a la Seguridad Social en Canarias ha pasado de 769.000 personas a principios de 2008 a 627.598 en la actualidad (dato de septiembre de 2012). De este descenso de 141.000 afiliados en dicho periodo, 30.000 trabajaban en el ramo del comercio. En términos interanuales, la caída para el total de afiliados a la Seguridad Social en Canarias es del 18,4%, un porcentaje muy similar al 17,8% de caída que se registra en el sector comercial. Para España en su conjunto, el descenso en la afiliación a la Seguridad Social en el comercio (-15,2%) es ligeramente superior al del total de sectores (-13%). Estos datos muestran que en el periodo 2008-2012, la contracción de la ocupación en el sector del comercio es de una intensidad análoga a la experimentada en el total de la economía.

El análisis de las tasas de variación interanual durante este periodo nos confirman esta idea (ver gráfico 3-abajo), mostrando una evolución tendencial de la ocupación en el sector comercial muy similar a la del conjunto de sectores económicos a lo largo de todo el periodo. El único rasgo diferencial que se observa es una mayor intensidad la contracción en la ocupación en el sector comercial respecto al conjunto de la economía en el periodo de mayor destrucción de empleo (2009) y un mejor comportamiento relativo a partir de 2010.

Una última aproximación a la realidad del sector comercial en Canarias se realiza mediante el análisis de la evolución del número de empresas en el sector, a partir de los datos del **Directorio Central de Empresas (DIRCE)** del INE. Según esta fuente estadística, de las 131.315 empresas existentes en Canarias a 1 de enero de 2012³, el 25% tienen como principal actividad la comercial. De estas 33.373 empresas comerciales, el 63% se dedican al comercio al por menor, el 26% al comercio al por mayor y el 10% restante a la venta y reparación de vehículos. En la tabla 1 se presenta de forma más desagregada la clasificación por áreas de especialización de las empresas comerciales de Canarias, según el DIRCE.

En cuanto a la evolución en el número de empresas, en los cuatro años que van desde el 1 de enero de 2008 al 1 de enero de 2012, el número de empresas comerciales en Canarias se ha reducido en un 9%, un porcentaje algo mayor al 8,5% de reducción sufrido en el total de empresas canarias. Para el caso español, la reducción en el número de empresas comerciales es del 5,8%, inferior a la reducción del total de empresas (-6,5%).

En el caso de Canarias, esta mayor intensidad en la reducción en el número de empresas comerciales respecto al global de empresas se debe exclusivamente a la evolución sufrida en 2009 y 2010. En cambio en 2008 y de nuevo en 2011, la intensidad de la reducción en el número de empresas comerciales en Canarias fue menor a la del conjunto de sectores.

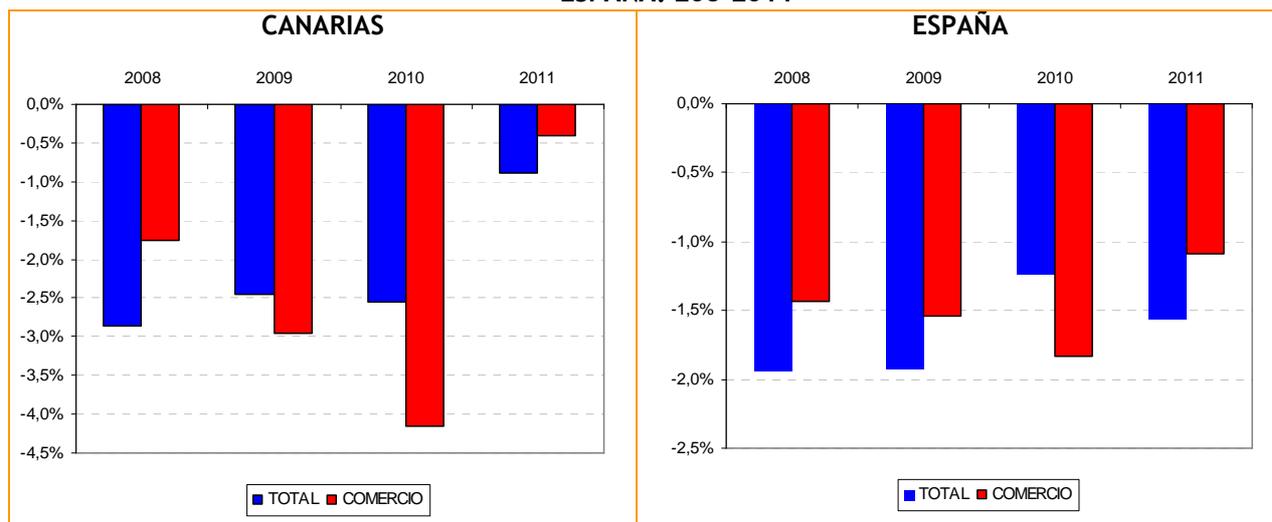
³ La actualización del DIRCE se realiza a 1 de enero de cada año, reflejando la situación empresarial del año inmediatamente anterior. La comparación entre los datos a 1 de enero de 2011 y 1 de enero de 2012 nos mostraría por tanto la dinámica empresarial del ejercicio 2011.

TABLA 1. NÚMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR COMERCIAL EN CANARIAS POR SUBSECTOR DE ACTIVIDAD. DATOS A 1 DE ENERO DE 2012

TOTAL EMPRESAS SECTOR COMERCIO (45+46+47)	33.373
45 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.433
451 Venta de vehículos de motor	575
452 Mantenimiento y reparación de vehículos de motor	2.007
453 Comercio de repuestos y accesorios de vehículos de motor	701
454 Venta, mantenimiento y reparación de motocicletas y de sus repuestos y accesorios	150
46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	8.790
461 Intermediarios del comercio	2.160
462 Comercio al por mayor de materias primas agrarias y de animales vivos	182
463 Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	2.539
464 Comercio al por mayor de artículos de uso doméstico	1.777
465 Comercio al por mayor de equipos para las tecnologías de la información y las comunicaciones	186
466 Comercio al por mayor de otra maquinaria, equipos y suministros	655
467 Otro comercio al por mayor especializado	976
469 Comercio al por mayor no especializado	315
47 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	21.150
471 Comercio al por menor en establecimientos no especializados	2.925
472 Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en establecimientos especializados	3.108
473 Comercio al por menor de combustible para la automoción en establecimientos especializados	272
474 Comercio al por menor de equipos para las tecnologías de la información y las comunicaciones en establecimientos especializados	642
475 Comercio al por menor de otros artículos de uso doméstico en establecimientos especializados	3.972
476 Comercio al por menor de artículos culturales y recreativos en establecimientos especializados	1.374
477 Comercio al por menor de otros artículos en establecimientos especializados	6.278
478 Comercio al por menor en puestos de venta y en mercadillos	2.261
479 Comercio al por menor no realizado ni en establecimientos, ni en puestos de venta ni en mercadillos	318

Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE)

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR COMERCIAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2011



Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE)

2.2. Regulación de los horarios comerciales

2.2.1. Comparación internacional y autonómica.

La regulación del comercio minorista puede generar efectos significativos sobre variables como los precios, el empleo o la productividad⁴. En el caso español, este sector se caracteriza por una regulación autonómica muy extensa. En este sentido, diversos organismos internacionales y nacionales han señalado en reiteradas ocasiones que la extensa regulación del comercio minorista español y su heterogeneidad pueden estar generando barreras a la competencia, que a su vez pueden estar introduciendo distorsiones e ineficiencias en el funcionamiento del sector y en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos.

Los principales ámbitos de regulación del comercio minorista que pueden generar barreras a la competencia son la regulación de los horarios comerciales, la temporada de rebajas, la definición de grandes superficies, la exigencia de licencia autonómica para determinados tipo de establecimientos, o el establecimiento de impuestos especiales para las grandes superficies. Es frecuente que el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio ocasione también problemas a consumidores y empresas, y reduzca con ello el bienestar de la sociedad en su conjunto⁵.

Es conocida la posición del Consejo sobre la necesidad de que propuestas de cambios en la regulación de sectores de actividad económica se acompañen por ello de un Informe o Memoria sobre los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Distintos estudios comparativos muestran que el ámbito de regulación que nos ocupa, la determinación de los horarios comerciales, no es el principal elemento diferencial de la normativa española respecto a otros países de nuestro entorno.

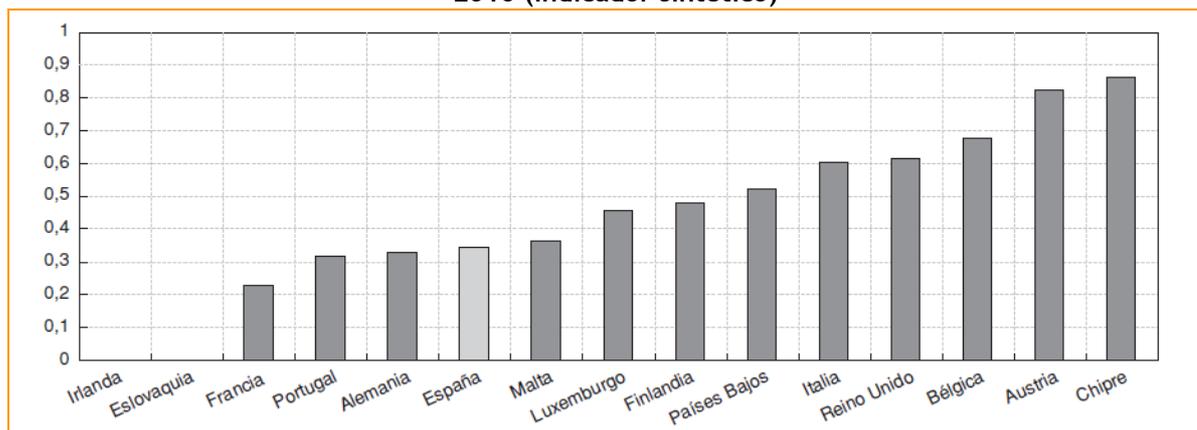
Dada la complejidad de la normativa relativa a los horarios comerciales, para la comparación internacional se utilizan indicadores sintéticos. De los recientes trabajos a los que ha accedido el Consejo, se desprende que España aparece junto a Portugal, Alemania y Malta, en una situación intermedia, muy lejos de Bélgica, Austria y Chipre que son los países de la comparativa que muestran regulaciones de horarios comerciales más estrictos (ver gráfico 6). Para la confección de este indicador sintético se tuvo en cuenta la regulación de las siguientes variables: hora de apertura, hora de cierre, número máximo de horas que se puede abrir por día y por semana, número de días que hay que cerrar al año y número de domingos y festivos que se pueden abrir.

⁴ La regulación comercial es importante en la medida en que determina la variedad y amplitud de la oferta comercial, que a su vez condiciona las posibilidades de los consumidores para satisfacer sus demandas. Tal y como se ha incluido en los Informes Anuales del Consejo y en algunos Dictámenes específicos sobre el sector servicios y el comercio en particular, el regulador no debe perder de vista que, además de por su efecto en los precios y en la inflación, la regulación también tiene un impacto notable sobre las posibilidades de elección.

⁵ En parecidos términos ya se ha pronunciado el CES en varias ocasiones, en particular en su Dictamen 5/2009 sobre el avance de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial.

Según estos trabajos empíricos, las únicas variables en las que España muestra unos niveles de regulación más elevados respecto a la media son sobre el número de domingos y festivos que se puede abrir y el número de horas semanal de apertura, variables que coinciden justamente con los elementos modificados en el Real Decreto Ley 20/2012.

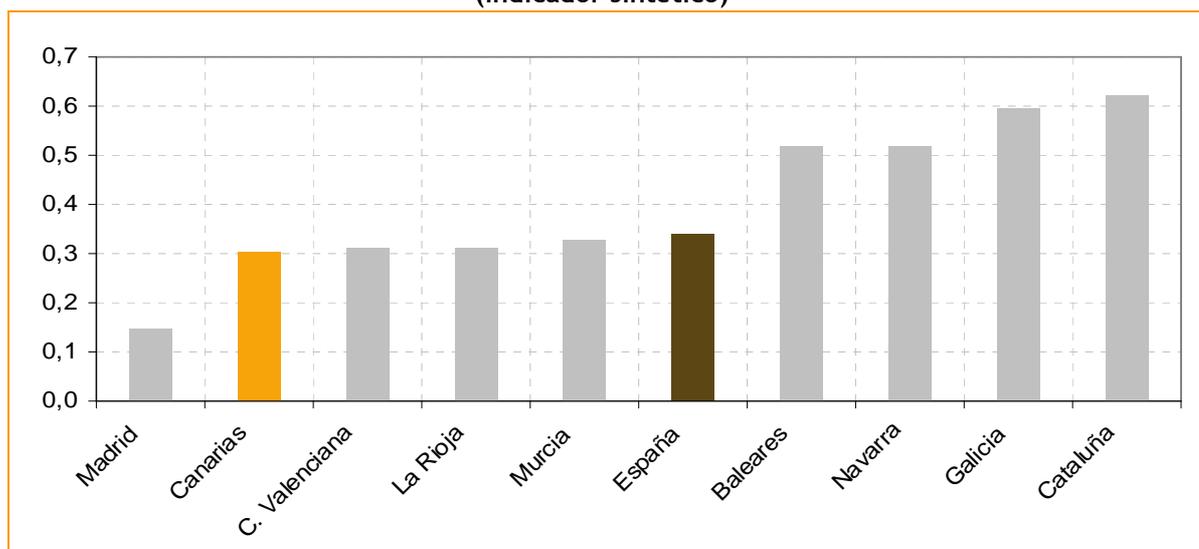
GRÁFICO 5. COMPARATIVA INTERNACIONAL EN LA REGULACIÓN DE HORARIOS COMERCIALES. 2010 (indicador sintético)



Fuente: Matea Rosa, M (2011)

El análisis descrito replica este mismo ejercicio empírico para las comunidades autónomas españolas, de modo que las principales diferencias existentes entre ellas en la regulación de los horarios comerciales se reflejan en el indicador sintético. De acuerdo con este indicador, Canarias contaba en 2010 con un grado de regulación de horarios comerciales ligeramente inferior a la media española y con niveles comparables con la Comunidad Valenciana y La Rioja (ver gráfico 6).

GRÁFICO 6. COMPARATIVA REGIONAL EN LA REGULACIÓN DE HORARIOS COMERCIALES. 2010 (indicador sintético)



Fuente: Matea Rosa, M (2011)

Analizando los componentes de este indicador sintético (ver tabla 2), se obtiene que las principales diferencias de Canarias con la media de las comunidades autónomas es que en Canarias el número máximo de horas que pueden estar abierto los comercios en el conjunto de días laborables es de 90 (también en la Comunidad Valenciana y La Rioja), cuando en el resto es de 72. Además, en Canarias, el número máximo de domingos y festivos que se puede abrir es de 9, cuando en la mayoría de CCAA es de 8.

Resulta interesante analizar también el caso de las comunidades autónomas con menor y mayor grado de regulación en 2010: Comunidad de Madrid y Cataluña. En la Comunidad de Madrid, el número máximo de domingos y festivos que se puede abrir es de 22, muy superior a la media. Y en Cataluña, además de que el número de domingos y festivos de apertura es el mínimo permitido (8), se regula tanto la hora de apertura como de cierre de los comercios, así como el máximo de horas diarias.

TABLA 2. DIFERENCIAS POR CCAA EN LA REGULACIÓN DE LOS HORARIOS COMERCIALES (2010)

	Mayoría de CCAA	Canarias	Cataluña	Baleares	Madrid	Navarra	C. Valenciana	Galicia	La Rioja	Murcia
Máximo nº de horas que pueden estar abiertos los comercios en el conjunto de días laborables	72	90	72		72	72	90	72	90	72
Máximo nº de horas que pueden estar abiertos los comercios diariamente:										
De lunes a sábado			12	12		12		12		
Domingos y festivos	12	12	12	12		12	12	12	12	12
Regulación de la hora de apertura			7					8		
Regulación de la hora de cierre			22							
Máximo nº de domingos y festivos por año que se puede abrir	8	9	8	8	22	8	8	8	8	10

Nota: si no hay regulación autonómica específica se deja en blanco

Fuente: Matea Rosa, M (2011)

2.2.2. Diferentes posturas en torno a la regulación de los horarios comerciales.

La regulación de horarios comerciales es uno de los temas más controvertidos de la regulación del comercio minorista, con posturas muy alejadas por parte de los distintos colectivos afectados.

Tradicionalmente los pequeños comercios han mostrado una postura más reacia a la liberalización de horarios comerciales, siendo su principal argumento las mayores dificultades y costes relativos para ampliar horarios, mientras que las grandes superficies se han mostrado partidarias de la ampliación de horarios.

Desde la perspectiva del legislador, la regulación de los horarios ha sido vista como un instrumento para proteger al pequeño comercio frente a las grandes superficies, aplicándoles a estas últimas una regulación de facto más estricta, ya que las excepciones al marco general van dirigidas mayoritariamente al pequeño comercio.

Así, en la legislación española se establecen una serie de supuestos en los que se establece la plena libertad de los horarios comerciales⁶ en función de los productos (pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas...) y tamaño del establecimiento (menos de 300 m²).

Respecto al caso que nos ocupa, la ampliación del número de domingos y festivos de posible apertura, los estudios académicos sobre la materia no muestran evidencia empírica concluyente sobre los efectos que tiene sobre el pequeño comercio, si bien, apunta a un incremento en el empleo neto del sector del comercio minorista en su conjunto (pequeño comercio, cadenas y grandes superficies). La calidad y origen de este empleo, los efectos sobre la productividad y el volumen de ventas del pequeño comercio son aspectos en los que no existe una evidencia concluyente.

Muestra de esta diversidad de posturas sobre la regulación de horarios comerciales, es la diferente perspectiva que se encuentra en los fundamentos de las medidas de liberalización del Real Decreto-Ley 20/2012 y el borrador de anteproyecto de ley objeto de este dictamen.

En la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el Gobierno de España justifica la mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos de la siguiente manera “la ampliación de la libertad de horarios tendrá efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionará a las empresas una nueva variable que permitirá incrementar la competencia efectiva entre los comercios. Asimismo, se incrementarían las posibilidades de compra del consumidor y, en consecuencia, sus oportunidades de conciliación de la vida familiar y laboral”.

Por tanto, desde la perspectiva del Gobierno de España, las medidas tendentes a la liberalización de horarios y apertura comercial en domingos y festivos tienen un impacto positivo sobre el conjunto del comercio minorista, impacto cuya cuantificación se puede encontrar en el estudio difundido por la Secretaría de Estado de Comercio a este respecto. Este estudio, bajo el título “Análisis y estimación del impacto económico de medidas liberalizadoras⁷”, realiza una estimación de las medidas propuestas. En concreto, estima que existen efectos positivos al pasar de 72 a 90 horas de apertura semanales, mientras que por encima de este máximo el incremento marginal es muy bajo. También estima efectos positivos en la ampliación en el número de festivos, sin que exista en este caso un máximo óptimo.

Aplicando estas premisas, en dicho estudio se estima que la aplicación a máximos de las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley (liberalización total en las zonas de gran afluencia turística, el cambio de 72 a 90 horas de apertura semanal y pasar de 8 a 16 domingos y festivos de apertura) supondrían un incremento del 0,8% en el PIB nacional y la creación de más de 162.000 puestos de trabajo, de los cuales más de 60.000 se generarían de forma directa en el sector del comercio minorista, y de estos, dos terceras partes en el pequeño comercio. Respecto a estas previsiones, debe destacarse

⁶ Artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales

⁷ Cortiñas Vázquez, P. (2012) “Análisis y estimación del impacto económico de medidas liberalizadoras. Informe final”. UNED (accesible desde la página web de la Secretaría de Estado de Comercio)

www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-interior/Ordenacion-del-Comercio/Paginas/Regulacion-de-los-horarios-comerciales.aspx

que aunque están basadas en métodos econométricos, parten de unas hipótesis de partida poco realistas, puesto que estos efectos parece que se están contabilizando teniendo como hipótesis de partida que los 14 municipios turísticos identificados (entre los que se encuentran las principales capitales españolas) procederían a la liberalización total de horarios en todo el municipio. Además, en el caso de Canarias, el efecto sería aún menor, al contar como punto de partida con un horario global de 90 horas semanales en lugar de 72 y 9 festivos de apertura en lugar de 8.

El avance de anteproyecto de ley objeto del presente dictamen muestra de hecho una perspectiva diferente a la expuesta en el referido Real Decreto-Ley respecto a los efectos de la ampliación del número de domingos y festivos. En el artículo único del referido borrador del anteproyecto de ley, se modifica de 9 a 10 el número máximo de domingos y festivos anuales que los establecimientos comerciales podrán abrir al público en Canarias⁸. Según la exposición de motivos del borrador del anteproyecto de ley “el establecimiento de esta limitación de diez días obedece a la precariedad y dificultad que atraviesa el pequeño y mediano comercio en nuestra Comunidad Autónoma, las cuales se verían incrementadas con la apertura de establecimientos comerciales por encima de dicho número de días, lo que les supondría una pérdida de competitividad y, en consecuencia, el cierre de muchos de ellos, con la consiguiente destrucción de empleo”. Sin perjuicio de otras consideraciones sobre esta argumentación, que serán tratadas en el apartado de observaciones de carácter particular, lo que está claro es que desde el Gobierno de Canarias se considera que la ampliación en el número de domingos y festivos puede tener un efecto negativo en el pequeño comercio, habiendo optado por ajustarse al nuevo umbral mínimo de 10 días.

⁸ Recordar aquí que con el R D-L 20/2012 el límite mínimo fijado por el Gobierno de España pasa de 12 a 16 y que el límite mínimo que puede fijar la normativa autonómica pasa de 8 a 10.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Principales novedades de la reciente reforma de la regulación en el comercio en España y su incidencia en Canarias

Tal y como se adelanta en el Informe Justificativo y en la Lista de Evaluación del avance de Anteproyecto de Ley que se analiza, la situación de hecho que lo motiva es la necesidad de adaptar la legislación sectorial comercial autonómica a las exigencias de la nueva regulación de carácter básico establecida en el *Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*.

El título V del citado RDL 20/2012 recoge bajo la denominación “Medidas de liberalización comercial y de fomento de la internacionalización empresarial”, un conjunto de medidas urgentes de carácter liberalizador en el ámbito de la distribución comercial y de fomento de la actividad en el sector exterior.

En relación a la distribución comercial se introduce una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos. Además el RDL 20/2012 introduce medidas urgentes en relación con las promociones de ventas mediante modificaciones de la legislación básica del Estado en materia de ordenación del comercio minorista.

Precisamente es la nueva regulación de los horarios comerciales realizada por este Real Decreto-Ley el objeto central del avance de Anteproyecto de Ley. Las principales novedades introducidas en el RDL 20/2012 son las siguientes (ver cuadro 1):

- En primer lugar, se amplía el horario mínimo de apertura, que pasa de 72 a 90 horas para el conjunto de días laborables de la semana.
- En segundo lugar, se amplía también el número de domingos y festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos, que pasa de 12 a 16, sin que las CCAA puedan reducirlos por debajo de 10 (antes 8).
- En tercer lugar, se generaliza la liberalización de los horarios comerciales para los establecimientos con menos de 300 metros cuadrados eliminando la posibilidad que existía en la anterior regulación de rebajar dicha superficie por parte de las CCAA a 150m².
- Y por último se establece una nueva regulación para las llamadas “zonas de gran afluencia turística”. En estas zonas, tal como establece la anterior redacción de la ley 1/2004, los establecimientos comerciales tienen plena libertad para determinar los días y horas que permanecerán abiertos al público. Las principales novedades en torno a esta relevante figura jurídica es que el Real Decreto Ley introduce una serie de condiciones para que una zona sea declarada de “gran afluencia turística”. Además, se añade la obligación de declarar al menos una zona de gran afluencia turística, aplicando dichos criterios a los municipios con más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1.000.000 pernотaciones en el último año o que hayan recibido más de 400.000 pasajeros de cruceros turísticos.

CUADRO 1. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DE HORARIOS COMERCIALES INTRODUCIDAS EN EL REAL DECRETO LEY 20/2012

		ANTERIOR REGULACIÓN(1)	REGULACIÓN ACTUAL (2)
Art. 3.1	Horario global días laborables (min)	72 horas	90 horas
Art. 4.1	Número mínimo de festivos (en ausencia de otra regulación)	12	16
Art. 4.2	Número mínimo de festivos (normativa autonómica)	8	10
Art. 5.3	Posibilidad de modificar por parte de las CCAA (sobre los 300 m2 fijados en el art. 5.2), la superficie de los establecimientos de venta de alimentación con plena libertad de horarios	Mínimo de 150m2	Se suprime esta restricción
Art. 5.4	Determinación de las “ zonas de gran afluencia turística ” con libertad de horarios según art. 5.1.	CCAA	CCAA a propuesta de los Ayuntamientos correspondientes
Art. 5.4	Criterios para determinar las zonas de gran afluencia turística	Sin regulación básica	Establecimiento de 7 condiciones alternativas.
Art. 5.5	Obligación de declarar al menos una zona de gran afluencia turística	Sin regulación básica	Municipios de más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1 millón de pernoctaciones o 400.000 pasajeros de cruceros

1 Anterior redacción de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales

2 Nueva redacción de la Ley 1/2004 de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales según las modificaciones introducidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (artículo 27)

Fuente: elaboración propia.

En relación a ello, tal como se ha advertido en las *observaciones de carácter previo*, al hacer referencia a la omisión entre los antecedentes del Dictamen de los Servicios Jurídicos sobre el avance de Anteproyecto de Ley, en opinión del Consejo podría suscitarse la duda sobre la constitucionalidad de algunos preceptos del RDL 20/2012 citado, ya que, si bien es cierto que al Estado le corresponde, según el artículo 149.1.13ª de la CE, “*establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”, extender las horas de actividad comercial en los términos que prevé el RDL quizás podría limitar la capacidad de la Comunidad Autónoma y su iniciativa a este respecto.

Algo parecido podría ocurrir a propósito de los domingos y festivos de apertura. Incrementar el número mínimo hasta 16 (en ausencia de regulación autonómica) y 10, lo que parece factible en el ejercicio de las competencias del Estado, podría sin embargo, y en la medida en que el artículo 27 del RDL 20/2012 incorpora una serie de criterios que necesariamente ha de aplicar la Comunidad Autónoma, limitar también aquí el ejercicio efectivo de la competencia autonómica en materia de apertura de domingos y festivos.

Lo mismo sucede, en opinión del Consejo, con el tratamiento que el RDL hace a propósito de las que denomina *zonas de gran afluencia turística*, en las que se establece, en materia de horarios comerciales, libertad total. Antes de la entrada en vigor de este RDL 20-2012 eran las Comunidades Autónomas las competentes para la

determinación de las zonas turísticas en sus ámbitos territoriales. Competencia y capacidad de regulación autonómica que el RDL podría limitar sin fundamento al prefigurar, este mismo artículo 27, siete circunstancias que, bastando la concurrencia de una sola de ellas, serían necesarias para declarar la zona de gran afluencia turística. Estaríamos en consecuencia, probablemente, ante un exceso de regulación material por parte del RDL 20/2012 que iría más allá del establecimiento de unas bases.

Llamamos la atención sobre el hecho de que la Disposición Adicional Undécima del RDL 20/2012, sobre declaración de *zona de gran afluencia turística* en los municipios que ya reuniesen en 2011 los requisitos establecidos por este RDL, la Comunidad Autónoma dispone de un plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de éste, para declarar al menos una *zona de gran afluencia turística* en los municipios con más de 200.000 habitantes, que hayan registrado más de un millón de pernoctaciones en ese año o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en 2011 más de 400.000 pasajeros, declaración de *zona de gran afluencia turística* que habrá de hacerse teniendo en cuenta los criterios establecidos en el RDL 20/2012. Estos municipios así caracterizados se recogen en Anexo al RDL 20/2012 citado. En relación a todo ello, probablemente, también estaríamos ante una restricción poco fundada de la capacidad de actuación de la Comunidad Autónoma, al fijar el RDL 20/2012 umbrales muy predeterminados y concretos para las *zonas de gran afluencia turística*. En Canarias podrían ser considerados *zonas de gran afluencia turística* otros municipios de litoral e insulares que no tendrían que satisfacer necesariamente las condiciones anteriormente señaladas.

- 3.2. Cabe destacar que, de todas estas reformas sobre los horarios comerciales introducidas en el Real Decreto Ley, solamente la ampliación de 8 a 10 del número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada por normativa autonómica es abordada por la modificación que se pretende con el avance de Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, ya que la regulación vigente establece actualmente un máximo de 9 días⁹. La modificación ampliando de 9 a 10 domingos y festivos de apertura autorizada, es de hecho el único punto que se propone modificar.

En cuanto al resto de las modificaciones introducidas en el Real Decreto-Ley, debe destacarse que Canarias, a diferencia de la mayoría de comunidades autónomas, que fijaron el máximo del horario semanal en 72 horas, fijó en su día en su normativa autonómica un límite de 90, que coincide con el nuevo umbral. Tampoco Canarias hizo uso de la posibilidad de restringir de 300 a 150 metros cuadrados la superficie de los establecimientos que están considerados pequeños establecimientos, y por tanto gozan de plena libertad de horarios.

Por otro lado, debe llamarse la atención sobre la nueva regulación de las “*zonas de gran afluencia turística*”, a las que ya nos hemos referido en el apartado anterior de este dictamen, por la incidencia que puede tener sobre Canarias. Respecto a la obligación de declarar al menos una zona de gran afluencia turística, en los municipios que cumplen los nuevos requisitos establecidos sobre número de

⁹ Artículo 12.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la actividad comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril.

habitantes, pernoctaciones y pasajeros de cruceros, debe destacarse que tanto Las Palmas de Gran Canaria como Santa Cruz de Tenerife son dos de los catorce municipios españoles que inicialmente cumplen estos criterios, y así se incluyen en Anexo al RDL 20/2012, recordamos a este respecto el plazo improrrogable de seis meses, a que se refiere su Disposición Adicional Undécima, para aquella declaración, plazo que vence en diciembre de 2012.

DICTAMEN DEL CES 7/2102

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. En relación las observaciones de carácter previo.

En las *observaciones* que incluye el presente dictamen se hacen determinadas consideraciones sobre aspectos formales de la solicitud y en relación a la documentación con la que se acompaña. Todas ellas, como es conocido, dirigidas a mejorar el proceso de participación del Consejo en la elaboración de las iniciativas legislativas y en las propuestas de planes y programas, generales o sectoriales, del Gobierno.

2. A propósito de las observaciones de carácter general

2.1. Sobre el análisis de la actividad comercial en Canarias

Tal y como se recoge en las *observaciones de carácter general* del presente dictamen, el comercio es una de las principales actividades económicas del Archipiélago. A su elevada participación en la producción y el empleo, hay que sumar su carácter estratégico en aspectos tan diversos como los niveles de eficiencia, productividad y competitividad con los que opera el conjunto del sistema económico o la planificación del espacio físico y la vertebración de las ciudades.

La actual situación de crisis, se caracteriza, para el sector comercial en las Islas principalmente por la reducción de la demanda y por tanto, de los niveles de consumo de las familias, empresas y administraciones públicas canarias. La severidad en la destrucción de puestos de trabajo y la elevación de la tasa de paro a niveles socialmente inasumibles; la contracción en la renta familiar disponible, la restricción de acceso al crédito y los recortes presupuestarios son las principales causas que explican esta contracción en los niveles de consumo que afectan de manera directa al sector comercial en Canarias.

Según los datos de la Contabilidad Regional de España, en Canarias el sector del comercio representa en torno al 12% del PIB y el 18% del empleo en Canarias, porcentajes superiores a los de la media española. En Canarias, solamente la rama de la Hostelería y el sector de Administración Pública, educación y sanidad superan en peso en el PIB al sector comercial.

La magnitud de la caída en el comercio minorista en Canarias como consecuencia de la crisis económica se refleja de forma clara en la evolución del Índice de Comercio Minorista, que en los últimos cinco años ha sufrido un descenso del 25% en el volumen de ventas. La tendencia seguida por las ventas en el comercio minorista se ha trasladado a la ocupación en el sector. El Índice de Ocupación del Comercio Minorista muestra, tanto en Canarias como para la media estatal, una evolución similar a la de las ventas, aunque la contracción es menos acusada. También los datos de afiliación a la Seguridad Social reflejan los efectos de la crisis económica. Los datos de afiliación en Canarias tanto del comercio como del conjunto de sectores muestran que en el periodo 2008-2012, la contracción de la ocupación en el sector del comercio es de una

intensidad análoga a la experimentada en el total de la economía. El único rasgo diferencial que se observa en el sector comercial respecto al resto de sectores es una mayor contracción en la ocupación en 2009 y un mejor comportamiento relativo a partir de 2010.

Una última aproximación a la realidad del sector comercial en Canarias se realiza mediante el análisis de la evolución del número de empresas en el sector, a partir de los datos del Directorio Central de Empresas del INE. Según esta fuente estadística, una de cada cuatro empresas canarias tiene como principal actividad la comercial. De éstas, el 63% se dedican al comercio al por menor, el 26% al comercio al por mayor y el 10% restante a la venta y reparación de vehículos. En cuanto a la evolución en el número de empresas, en el periodo 2008-2011 el número de empresas comerciales en Canarias se ha reducido en un 9%, un porcentaje algo mayor al 8,5% de reducción sufrido en el total de empresas canarias.

2.2. Sobre la comparación internacional y autonómica en la regulación de los horarios comerciales

La regulación del comercio minorista puede generar efectos significativos sobre variables como los precios, el empleo o la productividad. En el caso español, este sector se caracteriza por una regulación autonómica muy extensa. En este sentido, diversos organismos internacionales y nacionales han señalado en reiteradas ocasiones que la extensa regulación del comercio minorista español y su heterogeneidad pueden estar generando barreras a la competencia, que a su vez pueden estar introduciendo distorsiones e ineficiencias en el funcionamiento del sector y en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos.

Sin embargo, distintos estudios comparativos muestran que específicamente, el ámbito de regulación que nos ocupa, la determinación de los horarios comerciales, no es el principal elemento diferencial de la normativa española sobre el comercio minorista respecto a otros países de nuestro entorno. Según estos trabajos empíricos sobre regulación de los horarios comerciales, España ocupa una posición intermedia en la comparativa europea. Las únicas variables en las que España muestra unos niveles de regulación más elevados respecto a la media son sobre el número de domingos y festivos que se puede abrir y el número de horas semanal de apertura, variables que coinciden justamente con los elementos modificados en el Real Decreto Ley 20/2012.

Y en el ámbito de las comunidades autónomas, estudios comparativos de la misma naturaleza, muestran que Canarias cuenta con un grado de regulación de horarios comerciales ligeramente inferior a la media española.

2.3. Sobre las diferentes posturas en torno a la regulación de los horarios comerciales.

La regulación de horarios comerciales es uno de los temas más controvertidos de la regulación del comercio minorista, con posturas muy alejadas por parte de los distintos colectivos afectados.

Tradicionalmente los pequeños comercios han mostrado una postura más reacia a la liberalización de horarios comerciales, siendo su principal argumento las mayores dificultades y costes relativos para ampliar horarios, mientras que las grandes superficies se han mostrado partidarias de la ampliación de horarios.

Desde la perspectiva del legislador, la regulación de los horarios ha sido vista como un instrumento para proteger al pequeño comercio frente a las grandes superficies, aplicándoles a estas últimas una regulación de facto más estricta, ya que las excepciones al marco general van dirigidas mayoritariamente al pequeño comercio.

Respecto al caso que nos ocupa, la ampliación del número de domingos y festivos de posible apertura, los estudios académicos sobre la materia no muestran evidencia empírica concluyente sobre los efectos que tiene sobre el pequeño comercio, si bien, apunta a un incremento en el empleo neto del sector del comercio minorista en su conjunto (pequeño comercio, cadenas y grandes superficies). La calidad y origen de este empleo, los efectos sobre la productividad y el volumen de ventas del pequeño comercio son aspectos en los que no existe una evidencia concluyente.

3. Sobre las observaciones de carácter particular.

3.1. Sobre las principales novedades de la reciente reforma de la regulación en el comercio en España y su incidencia en Canarias

La situación de hecho que motiva el avance de Anteproyecto de ley objeto de este dictamen es la necesidad de adaptar la legislación sectorial comercial autonómica a las exigencias de la nueva regulación de carácter básico establecida en el *Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*.

En este Real Decreto-Ley se introducen importantes reformas en la regulación de la actividad comercial, introduciendo una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos.

En relación a varias de estas medidas introducidas en el Real Decreto-Ley, en opinión del Consejo podría suscitarse la duda sobre la constitucionalidad de algunos preceptos limitar en exceso la capacidad de la Comunidad Autónoma y su iniciativa a este respecto.

Por otro lado, cabe destacar que, de todas las reformas sobre los horarios comerciales introducidas en el Real Decreto Ley, solamente la ampliación de 8 a 10 del número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada por normativa autonómica es abordada por la modificación que se pretende con el avance de Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, ya que la regulación vigente establece actualmente un máximo de 9 días. La modificación ampliando de 9 a 10 domingos y festivos de apertura autorizada, es de hecho el único punto que se propone modificar.

En cuanto al resto de las modificaciones introducidas en el Real Decreto-Ley, debe destacarse que Canarias, a diferencia de la mayoría de comunidades autónomas, que fijaron el máximo del horario semanal en 72 horas, fijó en su día en su normativa autonómica un límite de 90, que coincide con el nuevo umbral. Tampoco Canarias hizo uso de la posibilidad de restringir de 300 a 150 metros cuadrados la superficie de los establecimientos que están considerados pequeños establecimientos, y por tanto gozan de plena libertad de horarios.

Por otro lado, debe llamarse la atención sobre la nueva regulación de las “zonas de gran afluencia turística”, objeto de análisis en el apartado de observaciones de carácter particular, por la incidencia que puede tener sobre Canarias.

Sin perjuicio de todo ello, desde el Consejo se hace un especial llamamiento para que se tengan en cuenta el conjunto de *observaciones previas, generales y particulares*, incluidas en el presente Dictamen.

DICTAMEN DEL CES 7/2102



Vº.Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

