

## Resumen

La regulación autonómica del sector detallista ha llegado a ser considerada como un problema por el Gobierno de la nación. Diversos factores determinan las diferencias en las actitudes de los dos niveles de gobierno. En este artículo se analiza cuál es el perfil público de la regulación detallista (horarios de apertura, restricciones a la entrada de nuevos minoristas, etc.) y el papel de la presión pública a favor o en contra del cambio. Diferentes segmentos del grupo de presión detallista observan el asunto desde prismas muy diferentes. La «tienda del Gobierno» está abierta. Se estudia también la evidencia empírica. Los trabajos más relevantes sobre esta materia son ampliamente analizados. Se pueden ver los principales efectos económicos de la política regulatoria.

*Palabras clave:* barreras de entrada, captura del regulador, grupos de presión, horarios comerciales, moratoria, legislación comercial, segunda licencia.

## Abstract

The regional regulation of the retail sector come to be seen as a problema by the nacional government. Many factors accounts for the difference in attitudes at the two levels of government. In this paper is analysed what was the public profile of the retail regulation (opening hours, restrictions of entry of new retailer, etc.) and the role of public pressure for or against change. Different segments of the retailing lobby see the issue in very different ways. The «store of the government» is open. Empirical evidence has been also studied. The most relevant works about this subject have been broadly analysed. We can see the main economic effects of the regulatory policy.

*Key words:* entry barriers, regulatory capture, lobby, shopping hours, moratorium, commercial law, second license.

*JEL classification:* K20, L51, L81.

# REGULACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA. SURCOS CIENTÍFICOS

Javier CASARES RIPOL  
Víctor J. MARTÍN CERDEÑO

*Universidad Complutense de Madrid*

## I. INTRODUCCIÓN

La dicotomía positivo-normativa en política económica plantea que la vertiente positiva se ocupa de los hechos (*de lo que es*) y la economía normativa incluye los valores (*lo que debe ser*). En 1917, J. Neville Keynes introduce el *arte* como una tercera dimensión, y establece unas fértiles raíces intelectuales que son abonadas posteriormente por otros autores (1). La visión, que combina elementos normativos, positivos y artísticos, permite articular el análisis de las políticas económicas sectoriales.

La política de comercio interior es una política sectorial constituida por *fragmentos* de políticas instrumentales (financiera, fiscal, urbanística, ...), aunque con claras intenciones finalistas en lo relativo, sobre todo, a la estabilidad de precios, el pleno empleo, la distribución de la renta y la calidad de vida.

En este artículo se realiza un estudio de la regulación comercial en España, con alusiones al panorama europeo, en el marco comentado. En el apartado II se consideran las tendencias regulatorias en España, que se completan con una visión panorámica de la situación europea. El apartado III se centra en el análisis y evaluación crítica de los principales desarrollos empíricos sobre el proceso de regulación comercial en las comunidades autónomas. En el apartado IV, se realizan una serie de plan-

teamientos sobre la elaboración del proceso político-económico en comercio interior. El artículo termina con una reflexión final.

## II. TENDENCIAS REGULATORIAS EN ESPAÑA. PANORAMA EUROPEO

En el arte barroco se procuraba llenar las pinturas debido al horror al vacío (*horror vacui*). De manera similar, los decisores de la política de comercio interior llenan de disposiciones legales los cuadros comerciales, dando lugar a una compleja disposición pictórica.

En este contexto, el debate *regulación versus desregulación* ha dado lugar al desarrollo de distintos enfoques liberales y proteccionistas de diversa hondura.

Este debate se ha desarrollado fundamentalmente en el mundo de los decisores políticos y de los grupos de presión.

En las economías actuales se ha superado la etapa de *intendencia* de la política de comercio interior; no es necesaria la intervención pública para la distribución de subsistencias. Las decisiones políticas se articulan en torno a la regulación y la modernización del sector. Ahora bien, la política comercial se enfrenta con graves dificultades por la confusión competencial. La Unión Europea señala que el comercio minorista es una

*actividad local*, y se retira del campo de debate. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos intentan acomodarse a los intereses de unas clientelas electorales muy variadas. La solución que encuentran es el desarrollo de un inmenso mosaico regulador y tutelar (el horror al vacío al que nos referimos antes).

Las principales esferas de actuación reguladora del Gobierno, entendido en sentido lato, son las barreras de entrada al sector, los pagos a proveedores, las ventas especiales y las actividades de promoción de ventas y horarios comerciales. En el cuadro n.º 1 se observan, de forma resumida, los principales aspectos regulados en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM7/1996).

### 1. Barreras de entrada

La Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista, señala

que los grandes establecimientos deberán solicitar una licencia comercial específica cuya concesión corresponderá a las comunidades autónomas. La obtención de la licencia comercial es preceptiva, no pudiéndose tramitar las licencias municipales de instalación, apertura y obras hasta que los interesados no dispongan de la licencia autonómica (que se denomina usualmente *segunda licencia* aunque en realidad, como se puede deducir, es la primera).

La Ley de Comercio Minorista establece, con carácter general, que los establecimientos con más de 2.500 metros cuadrados de superficie útil de venta se califican como *grandes establecimientos*. Las comunidades autónomas, en su desarrollo legislativo, establecen un planteamiento más proteccionista que incorpora los siguientes aspectos:

— Considerar superficies de venta inferiores a los 2.500 me-

tros cuadrados como objeto de regulación.

— Combinar otros criterios reguladores para la concesión de la licencia comercial: volumen de negocio, número de trabajadores empleado, características del formato comercial (descuento duro...).

— Generar normas específicas relativas a la planificación de las estructuras comerciales en la correspondiente área geográfica.

En el cuadro n.º 2 se puede observar la variada composición legislativa del desarrollo autonómico de las barreras de entrada.

Al mismo tiempo, en las diversas comunidades autónomas se establecen unas tasas por tramitación de las licencias. Se trata de tributos cuyo hecho imponible es la prestación del servicio de tramitación y gestión de la solicitud de la licencia. En líneas generales,

CUADRO N.º 1

**ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY DE COMERCIO MINORISTA**

<i>Temas objeto de regulación</i>	<i>Resumen de lo regulado</i>
1. Instalación de grandes superficies (superficie de exposición y venta superior a 2.500 metros cuadrados)	Licencia comercial específica de la comunidad autónoma Posible creación de comisiones territoriales de equipamientos comerciales
2. Pagos a proveedores	Los aplazamientos de pagos superiores a 60 días deben quedar instrumentados en documentos que lleven aparejada acción cambiaria con mención expresa de la fecha de pago Para la concesión de aplazamientos de pagos superiores a 120 días, el vendedor podrá exigir avales bancarios o seguro de crédito y caución Devengo de intereses moratorios a partir del día siguiente al señalado para el pago
3. Actividades de promoción de ventas	Prohibición de ventas en pirámide Regulación de las rebajas (dos por periodos anuales de entre una semana y dos meses) Regulación de venta de saldos, liquidación y con obsequios
4. Ventas especiales	Registro de empresas de venta a distancia Homologación de máquinas para la venta automática Autorización municipal para la venta ambulante
5. Horarios comerciales (Hasta el 1 de enero del año 2001)	Apertura de, al menos, ocho domingos y festivos al año (número definitivo máximo y horario fijado por las comunidades autónomas) Excepciones en venta de pastelerías, pan, prensa, floristería, tiendas de conveniencia, tiendas en zonas turísticas...

Fuente: Basado parcialmente en Casares y Rebollo (2005).

CUADRO N.º 2

## REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS BARRERAS DE ENTRADA (\*)

Comunidad Autónoma	Superficie del establecimiento	Observaciones
ANDALUCÍA	En función del tamaño del municipio: — Municipios <10.000 habitantes, a partir de 1.000 m <sup>2</sup> — Municipios <25.000 habitantes, a partir de 2.500 m <sup>2</sup>	Los establecimientos de descuento y los de venta de restos de fábrica requieren también licencia comercial
ARAGÓN	En función del tamaño del municipio: — Municipios <20.000 habitantes, a partir de 600 m <sup>2</sup> — Municipios >500.000 habitantes, a partir de 2.000 m <sup>2</sup>	El Plan de Equipamiento Comercial establece superficies de referencia en polaridades comerciales vinculadas a comarcas
ISLAS BALEARES	No hay criterio de superficie, sino el tamaño de la empresa titular. Se consideran grandes establecimientos los de empresas >250 trabajadores, >40 millones euros ventas (ó 27 en balance), o participadas con más del 25 por 100 por tales empresas.	Limitación absoluta de superficies. No se autoriza la apertura de establecimientos superiores a: — 250 m <sup>2</sup> en municipios <3.000 habitantes — 1.300 m <sup>2</sup> en Palma de Mallorca
CANARIAS	Se realiza una distinción según las islas. En Gran Canaria y Tenerife en función del tamaño del municipio: — Municipios <20.000 habitantes, a partir de 750 m <sup>2</sup> — Municipios >200.000 habitantes, a partir de 2.000 m <sup>2</sup> En las demás islas los tamaños regulados son inferiores	También se somete a licencia los centros comerciales, los establecimientos de descuento duro, los dedicados preferentemente a la venta de saldo y los considerados de titularidad de empresas o grupos de empresas con gran implantación comercial
CANTABRIA	A partir de 2.500	Los establecimientos de descuento duro requieren también licencia comercial
CASTILLA-LA MANCHA	En función del tamaño del municipio: — Municipios >25.001 habitantes, a partir de 2.000 m <sup>2</sup> — Municipios <10.000 habitantes, 750 m <sup>2</sup>	
CASTILLA Y LEÓN	En función del tamaño del municipio: — Municipios <10.000 habitantes, a partir de 1.000 m <sup>2</sup> — Municipios >50.000 habitantes, a partir de 2.000 m <sup>2</sup>	También somete a licencia los establecimientos de descuento duro. Los medianos establecimientos requieren una licencia comercial municipal sujeta a criterios recogidos en los planes territoriales
CATALUÑA	En función del tamaño del municipio: — Municipios <10.000 habitantes, a partir de 800 m <sup>2</sup> — Municipios >240.000 habitantes, a partir de 2.500 m <sup>2</sup> , — Establecimientos de venta de automóviles, maquinaria, materiales de construcción, mobiliario, ferretería y jardinería a partir de 2.500 m <sup>2</sup> , — Establecimientos en parques temáticos a partir de 5.000 m <sup>2</sup> o 15 por 100 de superficie edificada	Exige licencia comercial municipal para medianos establecimientos comerciales. Informe previo del Servicio de Ordenación Comercial cuando haga falta licencia comercial para todos los supermercados y para los autoservicios de grandes grupos empresariales. Tienen un régimen diferenciado los establecimientos dedicados esencialmente a la venta de aparatos electrodomésticos y electrónica de consumo, así como los dedicados a la venta de artículos y material deportivo
COMUNIDAD VALENCIANA	En función del tamaño del municipio: — Municipios <40.000 habitantes, a partir de 600 m <sup>2</sup> — Municipios >40.000 habitantes, a partir de 1.000 m <sup>2</sup>	
EXTREMADURA	En función del tamaño del municipio: — Municipios <10.000 habitantes, a partir de 750 m <sup>2</sup> — Municipios >50.000 habitantes, a partir de 2.000 m <sup>2</sup>	Exige licencia para equipamientos colectivos. No en caso de los establecimientos mayoristas, mercados de abastos ni mercadillos. Los establecimientos de descuento duro también requieren licencia
GALICIA	A partir de 2.500 m <sup>2</sup>	

CUADRO N.º 2 (continuación)

**REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS BARRERAS DE ENTRADA (\*)**

Comunidad Autónoma	Superficie del establecimiento	Observaciones
COMUNIDAD DE MADRID	En función del tamaño del municipio: — Municipios < 10.000 habitantes, a partir de 1.500 m <sup>2</sup> — Municipios > 25.000 habitantes, a partir de 2.500 m <sup>2</sup>	Los establecimientos de descuento duro y los medianos establecimientos minoristas (> 750 m <sup>2</sup> ) requieren una autorización similar a la licencia comercial específica
REGIÓN DE MURCIA	En función del tamaño del municipio: — Municipios < 5.000 habitantes, a partir de 600 m <sup>2</sup> — Municipios > 75.000 habitantes, a partir de 2.500 m <sup>2</sup>	También somete a licencia comercial específica los establecimientos de descuento duro
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	En función del tamaño del municipio: — Municipios < 12.000 habitantes, a partir de 1.500 m <sup>2</sup> — > 12.000 habitantes, a partir de 2.500 m <sup>2</sup> — Pamplona y su comarca, a partir de 2.500 m <sup>2</sup>	No se consideran grandes establecimientos los mercados mayoristas ni los mercados municipales
PAÍS VASCO	En función del tamaño del municipio: — Municipios > 5.000 habitantes, a partir de 400 m <sup>2</sup> — Municipios < 25.000 habitantes, a partir de 2.000 m <sup>2</sup>	También tienen consideración de gran establecimiento los de más de 400 m <sup>2</sup> que pertenezcan a personas o entidades con: — Más de 250 trabajadores o facturación > 40 millones de euros (o balance > 27 millones) o — Participadas en más del 25 por 100 por compañías de tales características
PRINCIPADO DE ASTURIAS	A partir de 2.500 m <sup>2</sup> , en general. También los establecimientos de cadenas sucursalistas con más de 25 establecimientos o más de 10.000 m <sup>2</sup> de superficie en la comunidad	La licencia municipal de los establecimientos medianos (incluidos los de descuento duro) requiere informe previo del Centro directivo competente en materia de comercio
LA RIOJA	En función del tamaño del municipio: — Municipios < 10.000 habitantes, a partir de 1.000 m <sup>2</sup> — Municipios > 25.000 habitantes, a partir de 2.500 m <sup>2</sup> . Establecimientos en parques temáticos y de venta de muebles, maquinaria, automóviles y otros objetos de gran dimensión, a partir de 2.500 m <sup>2</sup> . Se exceptúan los viveros con venta minorista	

*Nota:* (\*) En las comunidades autónomas en las que se segmenta por tamaño de municipio, se ha optado por señalar solamente los tamaños inferiores y superiores.  
*Fuente:* Elaboración propia. La base fundamental procede del informe de la Dirección General de Política Comercial de 2008.

este impuesto se establece por metro cuadrado de superficie de venta útil, girando en torno a los 3 euros por metro cuadrado.

Por otra parte, la planificación de las estructuras comerciales en diversas comunidades autónomas conlleva la vinculación de la implantación de medianas y grandes superficies comerciales a las previsiones de la correspondiente actividad planificadora. Así, entre 2004 y 2007 se desarrollan diversos planes de equipamiento comercial en Andalucía, Aragón, As-

turias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco.

También se ha recurrido a las consideraciones medioambientales para establecer límites a la implantación comercial. El establecimiento de *impuestos verdes* se vincula con las potenciales externalidades negativas (ruido, tráfico, humo...) que los establecimientos comerciales generan. Actualmente, tienen instaurados estos impuestos Aragón, Asturias, Cataluña y Navarra. Sin embargo,

el Gobierno central ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra todas estas leyes por considerar que se vulneran los límites de la potestad tributaria autonómica.

Durante los últimos años se ha generado un nuevo escenario con la Directiva de servicios (2006/123 CE). Esta norma plantea diversos aspectos relevantes en relación con la libertad de implantación de los operadores comerciales. La Directiva de Servicios comienza a gestarse en el Consejo Europeo de

Lisboa del año 2000, y tiene como objetivo, uno de los cuatro fundamentales, el de facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea. En este sentido, en el área comercial se han identificado cinco normas estatales, 55 autonómicas y 180 procedimientos afectados.

Actualmente, está en marcha el proceso de revisión de la Ley de Comercio Minorista. Los principales objetivos que rigen el nuevo planteamiento normativo son los siguientes:

— Simplificar las actuaciones. Se pretende eliminar barreras y trabas administrativas.

— Disminuir la discrecionalidad de las administraciones públicas en la concesión de licencias.

— Aumentar la certeza de los prestadores de servicios sobre la claridad de los procedimientos para la concesión de licencias.

En torno a estos objetivos, se plantean los siguientes aspectos básicos como objeto de reconsideración legislativa:

— *Establecimiento de barreras de entrada en el comercio.*

Este es el *casus belli* fundamental en el nuevo desarrollo normativo, y está originando un considerable distanciamiento entre las posiciones de la Administración central, las comunidades autónomas y los grupos de interés vinculados con la actividad comercial. El planteamiento del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se centra en la consideración de gran superficie para los establecimientos de más de 2.500 metros cuadrados de superficie útil de venta. Este límite dimensional se origina en las consideraciones ha-

bituales sobre impacto urbanístico y medioambiental, y sobre el patrimonio histórico-artístico.

En consecuencia, se establece un procedimiento único para la determinación de barreras de entrada a las grandes superficies. Esta limitación se centra en la instalación de nuevos establecimientos de acuerdo con la dimensión señalada. De esta manera, se establecen cauces para la discrecionalidad y se evitan las complejas restricciones por tramos de población, por modalidad de formato comercial (descuento duro), por sistema de gestión, etc., tal y como se ha puesto de manifiesto en el cuadro n.º 2.

Asimismo, el legislador pretende aligerar los costes de estudio y tramitación actualmente vigentes.

— *Registros.*

Los registros de venta a distancia y de franquiciadores no deben vincularse con decisiones discrecionales de autorización, sino que deben tener un carácter meramente informativo.

— *Control de la venta automática y la venta ambulante.*

Debe tener un carácter sanitario y de protección del consumidor.

## 2. Los pagos a proveedores

La preocupación de los decisores de política económica por la morosidad en las operaciones desarrolladas en los canales comerciales se manifiesta en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, ya que se regulan los plazos de pagos a proveedores. Concretamente, se establece que el aplazamiento de pago por un periodo superior a 60 días debe quedar instrumentado en documentos que llevan apare-

jada una acción cambiaria con mención expresa de la fecha de pago. Para la concesión de aplazamientos de pago superiores a 120 días, el vendedor podrá solicitar avales bancarios o seguro de crédito y caución.

La Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del año 2000 especifica que los aplazamientos de pago de productos alimentarios perecederos no excederán de 30 días a partir de la entrega de la mercancía. También se establece un periodo máximo de 30 días para enviar las facturas a los comerciantes (se incluyen asimismo las organizaciones dedicadas al comercio mayorista).

En 2004 se desarrolla la ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Esta ley pretende incorporar al derecho interno la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio, por la que se intenta fomentar una mayor transparencia en la determinación de los plazos de pago en las transacciones comerciales, y también su cumplimiento. En esta ley se establece que el plazo de pago que debe cumplir el deudor será el que se hubiera pactado entre las partes dentro del marco legal operable. Si no existiera pacto, se establece que el plazo de pago será de 30 días a partir de la fecha en la que el deudor reciba la factura. También se determina que, cuando el deudor incurra en morosidad, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización razonable por todos los costes de cobro derivados del proceso de morosidad.

Esta ley se aplica de forma supletoria en el ámbito de los pagos a proveedores regulados por la Ley de Ordenación del Comercio Minorista.

### 3. Actividades de promoción de ventas y regulación de las ventas especiales

Entre las actividades de promoción de ventas objeto de regulación destacan la prohibición de las ventas en pirámide (cuya utilización en el ámbito financiero ha dado lugar a procesos recientes de pérdidas masivas de ahorros, como, por ejemplo, en el «caso Madoff»); la normativa sobre rebajas, que se basa en el establecimiento de dos períodos anuales de entre una semana y dos meses con libertad para que las comunidades autónomas determinen las condiciones específicas en sus respectivos ámbitos de actuación, y la regulación de la venta de saldos, liquidaciones, con obsequios...

Las limitaciones a las estrategias de mercado se vinculan con la política de defensa de los consumidores, en el sentido de que se pretende ofrecer el mejor conocimiento de los cauces de promoción de ventas. En Estados Unidos, con las expresiones *off*», *discount*, *offer*, se permiten todo tipo de estrategias de atracción del comprador mientras que en Europa, y particularmente en España, se establecen vías ordenadas para el desenvolvimiento de estas estrategias. El tema más debatido es la *venta con pérdida*. La conocida expresión de Bernardo Trujillo, según el cual se generan *islas de pérdidas en océanos de beneficios*, se fundamenta en la elasticidad cruzada de precios. Las ofertas de *productos gancho* es compensada con la venta de otros productos de márgenes y precios más elevados. Esta práctica depredatoria puede servir para frenar la competencia de otros establecimientos y desarrollar monopolios zonales (la típica *táctica de tiburón* que se come el mercado y luego eleva los precios).

En lo relativo a las ventas especiales, el objetivo fundamental de la actuación pública se centra en el control. En este sentido, se establece un registro de empresas de venta a distancia (la complejidad del control se acrecienta al aumentar las ventas por Internet), se plantea un sistema de homologación de máquinas para la venta automática y se desarrolla un sistema de autorizaciones municipales para la venta ambulante.

### 4. Los horarios comerciales

El *casus bellis* por excelencia en las relaciones entre los distintos operadores comerciales es la regulación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales.

La Ley de Ordenación del Comercio Minorista de 1996 establece la apertura de, al menos, ocho domingos y festivos al año. El número definitivo máximo y el horario debe fijarse por las comunidades autónomas. También se establecen diversas excepciones determinadas por el surtido (pastelerías, pan, prensa, floristería,...), por el formato (tiendas de conveniencia) o por la localización (tiendas en zonas turísticas). Posteriormente, el Real Decreto 6/2000 permite la operativa en domingos y festivos de los establecimientos comerciales de menos de 300 metros cuadrados de superficie de venta, la ampliación gradual del mínimo de aperturas en festivo de ocho a doce (una más cada año hasta 2004) y el aumento del número de horas totales semanales de apertura desde las 72 fijadas en 1996 a 90. Finalmente, la Ley de Horarios Comerciales de 2004 establece que las comunidades autónomas puedan reducir hasta ocho los festivos de apertura autorizada para las grandes superficies. Esta cifra ha sido aceptada como

máxima en casi todas las comunidades autónomas en 2008, con las excepciones de Madrid, con 21 festivos, y Murcia, con 10.

En lo relativo a la visión panorámica de la situación regulatoria en Europa se pueden señalar los siguientes puntos:

— Desde una perspectiva supranacional, la Unión Europea defiende la libertad de actividad comercial y de circulación de las mercancías como principio determinante del desenvolvimiento del proceso distributivo.

— Los gobiernos nacionales tienen una amplia autonomía en el desarrollo de sus medidas relativas al sector comercial, porque se considera una *actividad local*. El Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007) recoge entre los principales objetivos de la Unión el establecimiento de un mercado interior en el marco de la consecución del desarrollo sostenible.

— En el ámbito normativo, se está desarrollando un esfuerzo de armonización con la aprobación de diversas iniciativas comunitarias como la Directiva de servicios (2006), la Directiva sobre servicios de pago en el mercado interior, la Directiva sobre prácticas comerciales desleales (2005) y el Libro Verde para la revisión del acervo comunitario en materia de defensa de los consumidores.

— También hay que señalar que en febrero de 2008 la Comisaría Europea de Protección de los Consumidores ha presentado el nuevo sistema comunitario de análisis de los mercados. El ejecutivo comunitario utiliza cinco indicadores para evaluar la situación de los distintos sectores (desde la energía y las telecomunicaciones hasta los servicios financieros y los bienes). Estos indicadores son el precio, las quejas, los

cambios de proveedor, la satisfacción de los clientes (medida a través del número de personas que no presentan una reclamación) y la seguridad. Estas variables se perfilan

como señales de alarma si los resultados no son buenos, orientando sobre los sectores que deben ser objeto de análisis. Esta nueva aproximación a la satisfacción de la clien-

tela puede condicionar las políticas regulatorias del futuro.

— En lo relativo a las políticas de regulación específicas de los di-

CUADRO N.º 3

## REGULACIÓN DE APERTURA DE GRANDES SUPERFICIES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

País	Establecimientos afectados	Sistema de concesión de licencia
FRANCIA	Establecimientos con superficie de venta superior a 300 m <sup>2</sup>	Las comisiones departamentales (CDEC) compuestas por representantes locales, organismos consultivos y representantes de los consumidores conceden las licencias. Analizan la oferta y la demanda de la zona y los efectos sobre la competencia y el empleo.
ITALIA	Establecimientos con superficie de venta superior a 1.500 m <sup>2</sup> en poblaciones inferiores a 10.000 habitantes. Los establecimientos de vecindad ( <i>vicinato</i> ) y tamaño medio ( <i>media struttura</i> ) sólo requieren comunicaciones previas. Establecimientos con superficie de venta superior a 2.500 m <sup>2</sup> en poblaciones superiores a 10.000 habitantes.	La autorización corresponde al ayuntamiento donde se localice el establecimiento.
ALEMANIA	No se establecen superficies mínimas.	Los permisos de construcción se conceden por órganos de la Administración local (comisiones paritarias). Hay que tener en cuenta la normativa de los <i>Länder</i> .
REINO UNIDO	No se establece una superficie mínima, sino diferentes tipos de establecimientos sometidos a la norma.	La concesión se vincula con la política de planificación, teniendo en cuenta la viabilidad de los centros, el impacto sobre los transportes y el desarrollo de los planes estratégicos.
PORTUGAL	Unidad Comercial de Dimensión Relevante.	Solicitud expresa al Ministerio competente. Permiso de construcción que conceden las autoridades municipales.

Fuente: Elaboración propia, tomando como base los informes anuales sobre la distribución comercial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

CUADRO N.º 4

## HORARIOS COMERCIALES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

País	Domingos y festivos	Excepciones y establecimientos en régimen especial
SUECIA	Libertad total.	
REINO UNIDO	Libertad para los comercios con superficie de venta inferior a 280 m <sup>2</sup> . Para el resto la apertura es de seis horas como máximo (entre 10 y 18 horas).	
ITALIA	Prohibición de apertura con excepciones.	— Diciembre y ocho festivos al año — Zonas turísticas, pastelerías, gasolineras, flores, prensa.
ALEMANIA	Prohibición de apertura con excepciones.	— Diciembre y algunos festivos decididos por los <i>Länder</i> .
FRANCIA	Regulación según el derecho al descanso dominical.	— Farmacias, gasolineras, panaderías... — Libertad de los establecimientos sin trabajadores dominical. — Turnos de descanso rotatorio en gasolineras, prensa, zonas turísticas...
BÉLGICA	Prohibición de apertura con excepciones.	— Zonas turísticas, kioscos, floristerías, farmacias...

Fuente: Dirección General de Política Comercial.

versos países, hay que señalar la notable heterogeneidad de las medidas adoptadas. En materia de implantación de grandes superficies, se observa una tendencia generalizada al establecimiento de alguna licencia administrativa controlada por las regiones o los estados. En el cuadro n.º 3 se recogen algunas de las principales normas reguladoras en diversos países europeos.

— En lo relativo a los horarios comerciales, se observan limitaciones generalizadas en los horarios máximos de apertura y cierre, y en la regulación específica de domingos y festivos. En líneas generales, la legislación en materia de horarios comerciales establece un régimen de excepciones, permitiendo plena libertad para determinados tipos de establecimientos como gasolineras, pastelerías, kioskos, floristerías, tiendas pequeñas o aquellas situadas en zonas rurales, turísticas o de ocio. En el cuadro n.º 4 se presentan algunos de los regímenes de horarios comerciales desarrollados en países de la Unión Europea.

### III. APROXIMACIONES EMPÍRICAS AL PROCESO DE REGULACIÓN COMERCIAL

Del discernimiento analítico se puede pasar a la evidencia empírica teniendo en cuenta los principales estudios que se han realizado sobre la situación española. Se han elegido los trabajos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008) y del Banco de España; completándose el tratamiento científico con algunos otros análisis relevantes sobre horarios comerciales, barreras de entrada o posicionamiento de los consumidores. Con los resultados de estas investigaciones se va a realizar un análisis crítico e interpretativo sobre el efecto estimado de la regulación sobre el sector comercial.

El Informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008) es bastante completo, y se fundamenta en la construcción de una serie de indicadores sobre la regulación del comercio minorista y otro conjunto de indicadores para la medición de la configuración del comercio minorista. El objetivo que se plantea en este trabajo es averiguar si las decisiones sobre comercio adoptadas por las comunidades autónomas tienen efecto en la configuración de la actividad comercial. El análisis se lleva a cabo en el periodo 1998-2006, y abarca todas las comunidades autónomas (no se incluyen Ceuta y Melilla).

Por otra parte, el estudio publicado por el Banco de España (Matea y Mora, 2007) se centra en el establecimiento de una base de datos y de unos indicadores de las principales restricciones autonómicas al desarrollo del comercio minorista en el periodo comprendido entre 1997 y 2007. La justificación de la realización de este estudio enlaza con los informes anuales del Banco de España y el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (2003), en los que se apuntan las restricciones a la competencia y a la libertad de empresa derivadas de las políticas regulatorias (2).

Desde una perspectiva metodológica, ambos estudios se construyen con unos planteamientos bastante similares y, en todo momento, se pone de manifiesto la escasez de información estadística específica sobre el comercio minorista, y por tanto la necesidad de recurrir a fuentes estadísticas secundarias para desarrollar el análisis.

El informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008) se articula en torno a dos grupos de variables:

— Variables explicativas de los instrumentos de política comercial: horarios semanales, apertura en domingo y festivos, temporada de rebajas, gran establecimiento comercial, licencia para descuento duro, moratorias comerciales, impuestos específicos sobre grandes superficies y criterios de planificación comercial.

— Variables de resultados del comercio: *variables de estructura económica* (índice de precios al consumo comercial, VAB del comercio, índice de ventas y volumen de empleo); *variables de coyuntura comercial* (número de actividades comerciales, densidad comercial, concentración empresarial, cuota de superficie por formatos, productividad, tamaño empresarial), y por último, *variable de estructura de consumo* (capacidad de compra).

En este informe del Ministerio, el análisis de las relaciones entre las variables explicativas de instrumentos de política comercial y las variables resultado de la configuración del comercio se basa en el desarrollo de un indicador sintético (3) aplicable a cada una de las diecisiete comunidades autónomas para evaluar su grado de regulación comercial. Además, este trabajo estima el impacto de los indicadores de política comercial sobre la configuración del comercio a través de modelos econométricos de regresión de panel (4).

Tal y como se apuntaba anteriormente, el estudio del Banco de España utiliza una metodología bastante similar. Así, la investigación se cimienta en torno a la construcción de unos indicadores cuantitativos de las principales variables objeto de regulación (horario semanal, festivos con apertura, venta en rebajas, superficie comercial, licencia descuento duro, impuestos específicos a grandes superficies y moratorias co-



merciales). Tomando como referencia estos indicadores cuantitativos, se construye un indicador sintético que intenta resaltar las diferencias en el grado de regulación del comercio por comunidades autónomas (5).

Los resultados de ambos estudios, en cuanto a la elaboración de los indicadores sintéticos, se recogen en los cuadros n.º 5 y 6. Aparecen los resultados por comunidades autónomas y, además, la evolución temporal de los indicadores

de acuerdo con el horizonte temporal abordado en cada trabajo.

Las principales conclusiones e interpretaciones que se derivan de los dos estudios mencionados son las siguientes:

CUADRO N.º 5

## INDICADOR SINTÉTICO PONDERADO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media
Andalucía .....	2,6	2,6	2,6	2,4	3,7	5,7	5,1	5,3	5,3	3,9
Aragón .....	3,1	3,1	3,1	4,0	5,3	5,4	5,4	6,2	5,7	4,6
Baleares .....	3,9	3,9	4,9	4,8	3,4	3,5	3,3	4,2	4,7	4,1
Canarias .....	4,7	4,7	4,7	4,5	4,5	5,1	5,4	6,9	6,2	5,2
Cantabria .....	2,4	2,4	2,4	2,3	3,2	3,5	3,3	3,6	3,6	3,0
Castilla-La Mancha .....	2,7	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,7	2,9	3,1	2,7
Castilla y León .....	4,1	4,1	4,1	4,0	3,9	6,4	6,4	6,5	5,2	5,0
Cataluña .....	2,9	2,9	2,8	5,9	5,3	5,3	5,3	6,8	6,2	4,8
Comunidad Valenciana .....	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Extremadura .....	2,6	2,6	2,6	2,4	2,8	3,1	3,1	3,3	3,4	2,9
Galicia .....	3,1	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,1	2,4	2,4	2,8
Madrid .....	2,4	3,1	3,5	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1
Murcia .....	2,6	3,5	4,1	3,9	3,9	3,8	3,8	4,0	4,0	3,7
Navarra .....	2,9	2,9	2,9	3,3	4,7	5,6	6,3	6,0	6,0	4,5
País Vasco .....	2,3	2,3	2,3	2,8	2,5	2,5	2,5	4,4	4,4	2,9
Principado de Asturias .....	2,6	2,6	2,6	2,4	2,5	4,8	6,0	6,2	6,3	4,0
La Rioja .....	3,0	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2008).

CUADRO N.º 6

## INDICADOR DE RESTRICCIÓN AL COMERCIO MINORISTA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (\*)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Galicia .....	4,1	4,1	4,1	4,1	3,9	3,9	3,8	2,8	3,3	3,3	3,3
La Rioja .....	4,0	4,0	4,0	4,0	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8
Castilla-La Mancha .....	3,3	3,6	3,6	3,6	3,3	3,3	3,3	3,5	3,9	4,1	4,1
Madrid .....	3,2	3,1	4,0	4,6	4,2	4,2	4,2	4,1	4,2	4,2	4,2
Comunidad Valenciana .....	4,6	4,6	4,6	4,6	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4
Cantabria .....	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3	4,7	5,0	4,9	5,2	5,0	4,7
Baleares .....	4,0	4,1	4,3	5,4	5,2	4,5	4,6	4,4	4,9	5,1	5,1
Castilla y León .....	3,8	3,8	3,8	3,8	3,6	3,5	5,5	5,6	5,7	5,1	5,1
Murcia .....	3,5	3,5	4,9	5,3	5,0	5,0	5,0	4,9	5,2	5,2	5,3
Andalucía .....	3,5	3,5	3,5	3,5	3,3	3,8	5,3	5,0	5,3	5,3	5,3
Cataluña .....	4,1	3,8	3,8	3,8	4,8	5,1	5,1	5,0	5,9	5,4	5,4
Canarias .....	4,5	4,5	4,5	4,5	4,2	4,2	4,9	5,3	5,6	5,6	5,6
Aragón .....	4,1	4,1	4,1	4,1	4,8	5,5	5,6	5,6	5,4	5,5	5,6
Extremadura .....	3,3	3,5	3,5	3,5	3,3	3,7	4,1	4,0	4,4	4,5	5,8
Asturias .....	3,5	3,5	3,5	3,5	3,3	3,4	5,9	6,5	6,8	6,2	6,2
Navarra .....	3,9	3,9	3,9	3,9	4,3	6,3	6,7	6,4	6,3	6,4	6,3

(\*) Excluido, por cuestiones metodológicas, el País Vasco.

Fuente: Matea y Mora (2007).

— Hasta el año 2000 las políticas comerciales de las comunidades autónomas eran muy similares. A partir de esa fecha, proliferan los desarrollos normativos autonómicos y aumentan sensiblemente las divergencias. El estudio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio puntualiza que ha existido una tendencia al aumento en la regulación de la actividad comercial por parte de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias, alcanzando un máximo en la regulación en 2005, y produciéndose entonces un punto de inflexión hacia una menor intervención administrativa. El análisis publicado por el Banco de España es bastante más rotundo, puesto que afirma que ha habido un aumento en las diferencias por comunidades autónomas en el grado de regulación durante el periodo 1997-2007, y que algunas comunidades habían intensificado notablemente su grado de regulación comercial.

— La intensidad de evolución del proceso regulador ha sido desigual entre las diversas comunidades autónomas, tal y como se observa en ambas investigaciones. Según el estudio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio pueden identificarse tres grupos en función del grado de crecimiento en la regulación comercial para el período 1998-2006:

- *Mayor grado*: Canarias, Castilla y León, Cataluña, Aragón, Navarra, Baleares y el Principado de Asturias.
- *Grado intermedio*: Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Madrid.
- *Grado bajo*: Cantabria, Extremadura, País Vasco, La Rioja, Galicia y Castilla-La Mancha.

Por su parte, el trabajo publicado por el Banco de España establece cuatro grupos distintos de comunidades autónomas en función de su grado de regulación actual (se excluye, por razones metodológicas, al País Vasco):

- *Menor grado* (indicador inferior a 4): Galicia y La Rioja.
- *Grado medio-bajo* (entre 4 y 5): Castilla-La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana y Cantabria.
- *Grado medio-alto* (entre 5 y 6): Islas Baleares, Castilla y León, Murcia, Andalucía, Cataluña, Canarias, Aragón y Extremadura.
- *Mayor grado* (superior a 6): Principado de Asturias y Navarra.

— La evolución de los indicadores sintéticos difiere en ambos estudios. Para el trabajo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el mayor valor del indicador, considerando la media del periodo, corresponde a Canarias (5,16) seguida de Castilla y León (4,98) y Cataluña (4,82), lo que indica que la evolución de la política comercial en estas comunidades autónomas ha sido más restrictiva que en el resto. Para la investigación del Banco de España, el indicador que más ha aumentado en el periodo 1997-2007 es el correspondiente al Principado de Asturias (pasa de 3,5 a 6,2, convirtiéndose en el segundo más alto); Extremadura y Navarra también registran una evolución muy alcista. En sentido contrario, Galicia, la Comunidad Valenciana y La Rioja observan notables disminuciones en sus niveles de regulación.

— En el caso del estudio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, los resultados obtenidos con el modelo econométrico permiten señalar que las decisiones de

política comercial de las comunidades autónomas no muestran un patrón homogéneo y completo de efectos sobre el comercio. Concretamente, en diversas variables no se obtiene ningún efecto significativo (por ejemplo, de las variables vinculadas a la estructura económica, al empleo, a la actividad de los centros comerciales o a la capacidad de compra del consumidor, que no se ven afectadas por las políticas públicas). Por el contrario, son las variables más microeconómicas, vinculadas al papel de los distintos formatos en el comercio (descuento, supermercado e hipermercado), de densidad comercial, de volumen de la actividad comercial, de productividad o de concentración del comercio las que sí se han visto alteradas (6).

— A modo de conclusión general, se constata que la influencia de la política comercial de las administraciones públicas (principalmente de las comunidades autónomas) ha tenido un efecto de contención limitado, puesto que variables como empleo, capacidad de compra del consumidor o precios en el comercio no se han visto influidas por las decisiones de aquellas. No hay que olvidar la importancia que tienen los factores socioeconómicos propios de cada comunidad autónoma sobre la configuración de su comercio, superando la influencia que puedan ejercer las políticas comerciales. Por tanto, los resultados de estos trabajos no enlazan, al menos de una forma clara y concisa, con los planteamientos del Fondo Monetario Internacional, que señalan la existencia de efectos negativos de las barreras de entrada a las grandes superficies sobre la inflación y el empleo.

Además del Informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y del trabajo publicado por el Banco de España, han existido

otras aportaciones reseñables sobre los temas de regulación. Aparte de los trabajos de la OCDE y del FMI, cuya traslación literaria más relevante es la de Hoffmaister (2006), hay que señalar que ha habido algunos trabajos significativos sobre el debate de los horarios comerciales en España. Por ejemplo, Aranda *et al.* (2002) realizan un análisis del impacto de la mayor apertura horaria de establecimientos, planteando las siguientes líneas de debate en relación con sus efectos económicos:

- El aumento del horario de apertura significa el incremento de los servicios comerciales, con el correspondiente alza de los costes. Este aumento de costes puede generar un aumento de precios, a no ser que sea compensado con la reducción de otros costes.

- Si no aumentan las ventas globales (o lo hacen en escasa medida), se produce un mero reparto de la cuota de mercado (a favor de los que abren y en contra de los que no abren).

- En lo relativo al nivel de empleo, hay que tener en cuenta que si hay un aumento en las horas de apertura existiendo empleo infrutilizado, los empresarios intentarán el uso más intensivo del factor trabajo disponible. Si hay un aumento de las ventas globales, au-

menta el nivel de empleo (aunque hay que analizar las características de la contratación: jornada, condiciones laborales...), mientras que si no aumentan las ventas globales se produce un mero trasvase de empleo de unas empresas a otras (con un aumento de los asalariados precarios y una disminución de los autónomos).

Por otra parte, Barles y Berné (2006) realizan un análisis desde la perspectiva del consumidor, teniendo en cuenta las principales investigaciones realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en 1999 y 2004, OCU, GALLUP, etcétera. Las opiniones de los consumidores y las características de los estudios son heterogéneas, pero, en líneas generales, no se observa una enorme preocupación por el tema de la regulación, admitiéndose la conveniencia de que haya algún tipo de normativa sobre la cuestión (incluso, según los barómetros del CIS de 1999 y 2004, hay un aumento en la aceptación de la necesidad de la regulación).

#### IV. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

La política comercial está inmersa en un complejo proceso de elaboración. El caleidoscópico mo-

saico regulador en las diversas comunidades autónomas hincra sus raíces en el desenvolvimiento de un mercado político-económico en el que intervienen diferentes grupos e intereses. Todos estos elementos condicionan el desenvolvimiento de la política comercial. En el cuadro n.º 7 se recogen las principales fases del proceso de elaboración de la política comercial.

En el *mercado político primario*, en el que se venden medidas a cambio de votos, los oferentes son los políticos (ayudados por los burócratas) y los demandantes, los ciudadanos (organizados, en muchas ocasiones, en grupos de presión). En relación con los grupos de presión se desarrolla una especie de ley de Say invertida. La demanda de regulación genera la oferta de medidas por parte de los poderes públicos. La *captura del legislador* es una de las tareas fundamentales de estas coaliciones distributivas. El modelo de Danzau y Munger (1986) resulta interesante, en términos analíticos, para plasmar estas relaciones. Bajo el escenario de dos grupos organizados se maximiza la función  $V$ :

$$Max V = V[P_n(E_n), P_1(E_1), P_2(E_2 \cdot R)] + \lambda(E - E_n - E_1 - E_2).$$

siendo:  $V = \text{Votos}$

CUADRO N.º 7

#### EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Fases	Contenido
1. Reconocimiento del problema .....	— Obtención de la información
2. Análisis de los problemas y de las alternativas políticas.....	— Interpretación de los datos — Realización de previsiones
3. Diseño de medidas y consultas .....	— Planteamiento de medidas y alternativas
4. Discusión y aprobación parlamentaria (en su caso).....	— Debate y aprobación de las medidas (si son leyes)
5. Ejecución.....	— Puesta en marcha de las medidas aprobadas

Fuente: Elaboración propia. Basado parcialmente en Cuadrado *et al.* (2005: 83).

$E$  = Esfuerzo (restricción al modelo)

$R$  = Necesidad de recursos

$P_i$  = Políticas para grupos interesados

$P_n$  = Políticas para el electorado

$P_i(E_i)$  = Función de producción

$R_i P_i$  = Función de ingresos (precios pagados por los grupos organizados por los servicios prestados)

El sector distributivo español ha originado fundamentalmente dos grandes grupos de presión: el del pequeño comercio independiente y el de las grandes superficies. El debate sobre la regulación (horarios comerciales, apertura de nuevos establecimientos, promociones, etc.) se ha cernido sobre ambos colectivos, aunque algunos grupos económicos no encajan en este planteamiento bipolar. Destaquemos algunos:

— Las cadenas de supermercados, que tienen gran importancia en el desarrollo del comercio minorista, se benefician de algunas regulaciones y quedan perjudicadas por otras (es muy importante, por ejemplo, el límite dimensional que se establece en las barreras de entrada).

— Las cadenas de descuento duro, al no ser susceptibles de limitación por su superficie de venta, han dado lugar a una regulación restrictiva en función de su surtido, porcentaje de marcas propias, capital extranjero, ...

— Los consumidores españoles poseen un poder compensador (el conocido *countervailing power* de Galbraith) reducido, tanto por la dispersión de intereses y asociaciones como por la

propia segmentación social de los compradores (preferencia por precios bajos, por servicios, por la proximidad y el trato, por el aspecto lúdico de la compra, etcétera).

En el mercado político-económico, y muy especialmente en su desarrollo autonómico, las medidas de regulación se han vinculado intensamente con las *clientelas electorales*. Por utilizar una expresión afín a nuestro campo de estudio, podemos señalar que *la tienda del Estado está abierta*, y que los productos ofrecidos dependen de la fuerza relativa de los grupos de presión que operan en el sector.

Por otra parte, hay que destacar la importancia del *mercado de ejecución de la política*. Los operadores económicos ajustan sus acciones y estrategias a los requerimientos de los gobiernos. Se trata de un proceso secuencial. En primer lugar, se intenta condicionar la política pública; posteriormente, los agentes afectados por las medidas que no les favorecen intentan adaptarse a las disposiciones reguladoras. Ejemplos clásicos de este mercado de ejecución de la política son los cambios de política inversora o de recursos humanos de las empresas que quieren obtener más transferencias públicas (por contratar mujeres, por mejorar el medio ambiente, por desarrollar actividades formativas, etcétera).

En estos casos, el *regulador captura a los regulados*, en contraposición a la *captura del regulador por los regulados* anteriormente señalada.

En el mundo del comercio hay que destacar algunos casos especialmente llamativos de este proceso de adaptación del legislado a las políticas públicas.

Algunos ejemplos son los siguientes:

— El descuento duro, sometido a restricciones específicas en diversas comunidades autónomas, ha adaptado su surtido (porcentaje de marcas del distribuidor más reducido), su dimensión y su localización para poder superar las barreras de entrada.

— Las restricciones legislativas en materia de promociones comerciales y rebajas han originado nuevos e imaginativos sistemas de atracción del consumidor: *semanas de oro*, *quincenas del ahorro*, ...

— En materia de horarios comerciales, la adaptación del legislado ha sido muy variada. Entre los fenómenos más sorprendentes que se han observado destacan las ciudades *patrimonio de la humanidad* que no son municipios turísticos (a efectos de la fijación de horarios), mientras que pequeñas poblaciones de tradición agraria e industrial han solicitado su conversión en población turística (el caso de Arroyomolinos, donde se ha instalado el gran Centro Comercial Xanadú, es un ejemplo relevante al respecto).

Ahora bien, la captura del legislado, y también la captura del legislador, plantean el problema de la *aparición de polizones*. Es decir, grupos o empresas que no manifiestan interés por las políticas públicas o que no contribuyen electoralmente, pero que se benefician claramente de aquéllas.

Una empresa puede manifestar desinterés en relación con la construcción de un vial que favorezca el acceso a sus establecimientos. No aporta ayuda financiera para su puesta en marcha, y no actúa como cliente electoral del Gobierno, en sentido lato, que

afronta su creación, pero obtiene beneficios de su utilización puesto que es un bien público. La *tragedia de los polizones* también se da con frecuencia en el desarrollo de la política comercial. La dispersión de intereses en el sector apuntala las posibilidades de los diversos grupos de beneficiarse pasivamente de las externalidades generadas por las acciones públicas (ejemplos llamativos pueden observarse con el desarrollo de calles peatonales y centros comerciales abiertos, la remodelación de mercados minoristas, etcétera).

Para finalizar este apartado, hay que destacar, en relación con las cuestiones planteadas, que el Comité de Política Económica de la OCDE ha seleccionado el proceso de política económica en el comercio minorista en España como un *estudio del caso* en el marco de las políticas de reforma. En 2008-2009 está desarrollando el correspondiente análisis, que incluye la consideración de aspectos tan relevantes como los siguientes:

— El papel de las administraciones central y autonómica en relación con los procesos regulatorios.

— La actitud de los diferentes segmentos del comercio minorista ante los procesos normativos.

— La consideración *ex ante* de las consecuencias distributivas de las reformas.

— El papel desarrollado por economistas, expertos, grupos de presión, organismos internacionales, etc., en el desarrollo de las políticas.

— La importancia del tema comercial en el desarrollo de las campañas electorales (1996, 2000, 2004).

— Las estrategias de comunicación del Gobierno de sus políticas a los sectores interesados y al público.

— Las conexiones entre las medidas sobre el comercio interior y otras vertientes de la política económica.

## V. NOTAS FINALES

La Directiva de Servicios aprobada por la Comisión Europea y, más tarde, por el Parlamento Europeo, no sin arduos debates y retrasos, plantea nuevos retos en relación con las políticas regulatorias del comercio interior (7). El actual marco normativo resulta notablemente complejo, con un caleidoscópico desarrollo de regulaciones en los ámbitos estatal, autonómico y municipal.

En este artículo, se ha pretendido analizar las principales *cuestiones en disputa* en relación con la política reguladora del sector comercial, teniendo en cuenta algunas de las principales aportaciones empíricas sobre los efectos de las medidas desarrolladas.

En el plano teórico, se han estudiado asimismo las consecuencias de la apertura de la *tienda del gobierno*, entendido este término en sentido lato, con el consecuente desarrollo del mercado político-económico y del mercado secundario-adaptación a las medidas, por lo que la *captura del legislador* se convierte en un objetivo prioritario de los grupos de presión, aunque también adquiere gran relevancia la *captura del legislado* (en el mercado secundario citado). Las contendas entre formas comerciales y entre estrategias competitivas empresariales se trasladan al ámbito político, con resultados asimétricos según la capacidad y la

fuerza relativa de los distintos intereses particularistas.

En definitiva, la política comercial se encuentra en una situación similar a la de Sísifo en *Las Metamorfosis* de Ovidio (8). Condenado a Hades (infierno) por su vida pecadora, incluyendo la delación a Zeus, tiene que intentar alcanzar la cumbre de un peñasco cargando con una roca. Cuando está a punto de lograr el objetivo, se cae y debe iniciar nuevamente la ascensión. En política económica, cuando se está cerca de solucionar un problema surgen *anomalías*, y se debe empezar de nuevo el ascenso para intentar ofrecer soluciones. La situación actual del comercio interior, en el contexto de la adaptación de la Directiva de Servicios, augura *notables esfuerzos de escalada*.

## NOTAS

(1) La visión artística de la economía se puede ampliar en Colander (2001).

(2) Desde la óptica metodológica, el trabajo se apoya, entre otras investigaciones relevantes, en los estudios de BOYLAUD y NICOLETTI (2001), el instituto COPENHAGUEN ECONOMICS (2005), HOFFMAISTER (2006) y MATEA y ORTEGA (2005).

(3) Para conseguir la comparabilidad de los indicadores, se han transformado en base 10, de forma que 0 es el mínimo nivel de restricción que representa el indicador y 10 el máximo. De esta manera, se evita el impacto de los valores extremos y se asegura la validez del índice ante cualquier cambio. Por ejemplo, para el indicador de «gran establecimiento comercial», éste alcanza un valor mínimo (0) cuando la superficie de venta del establecimiento es 2.500 m<sup>2</sup> (el valor establecido en la normativa estatal), obteniéndose valores superiores, en una escala 0-10, de forma proporcional a medida que disminuye la superficie mínima exigible. La técnica utilizada, la misma de la OCDE en sus indicadores estructurales, es la del análisis factorial, que permite obtener un peso para cada variable con el que poder agregarlos en un único indicador.

(4) Para evaluar mejor el efecto, se realiza tanto una estimación común para todas las comunidades autónomas (modelo de efectos constantes) como un contraste con efectos por comunidad autónoma (modelo de efectos específicos).

(5) La metodología empleada es la misma que la utilizada en el informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (véase la nota 3).

(6) Las variables más relacionadas con el ámbito regulatorio son la densidad comercial (+), el volumen de actividad (+), la productividad (+), la concentración (-) y la participación de los formatos (- para los casos del descuento, supermercado, hipermercado)

(7) Puede verse en este mismo número el artículo de Ángel Torres y Álvaro López sobre la transposición de la Directiva al caso de España, y sus implicaciones.

(8) Los otros pecadores depravados condenados a Hades son Ticio, Tántalo e Ixion. Tiziano dejó para la posteridad una espléndida visión pictórica de estos episodios de la mitología griega.

#### BIBLIOGRAFÍA

ARANDA, E.; CASARES, J., y MARTÍN, V.J. (2002), «Los horarios en distribución comercial. La importancia del tiempo para consumidores, empresas y decisores públicos», *Distribución y Consumo*, n.º 64.

BARLÉS, M.J., y BERNÉ, C. (2006), «Aportaciones desde la economía y el marketing al debate de los horarios comerciales», *Distribución y Consumo*, n.º 88, julio-agosto.

BOYLAD, O., y NICOLETTI, G. (2001), «Regulatory reform in retail distribution», en *Regulatory Reform*, OECD Economic Studies, número 32.

CASARES, J., y REBOLLO, A. (2005), *Distribución comercial*, Civitas-Aranzadi, Pamplona.

COLANDER, D. (2001), *The Lost Art of Economics*, Edward Elgar Cheltenham.

COPENHAGUEN ECONOMICS (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, enero.

CUADRADO, J.R. et al. (2005), *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 3ª edición, McGraw-Hill, Madrid.

DANZAU, A.T., y MUNGER, M. (1986), «Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented», *American Political Science Review*, 80, n.º 1, marzo: 89-106.

HOFFMAISTER, A.W. (2006), «Barriers to retail competition and prices. Evidence from Spain», Fondo Monetario Internacional (FMI), *Working Paper WP/06/231*.

MATEA, M. LL., y ORTEGA, E. (2005), «Las políticas microeconómicas», en *El análisis de la economía española*, Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza Editorial.

MATEA, M. LL., y MORA, J.S. (2007), «Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos», *Boletín Económico del Banco de España*, octubre: 91-100.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008), *Análisis del desempeño del comercio e impacto de la política comercial en España*, Informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

OCDE (2000), «Regulatory reform in road freight and retail distribution», *Economics Department Working Papers*, n.º 223, OCDE, París.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (2003), *Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial*, Documento 1, 100/02.