

Javier Casares Ripol*

Víctor J. Martín Cerdeño**

LAS METAMORFOSIS EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE COMERCIO INTERIOR. *HORROR VACUI* Y LIBERALIZACIÓN

Los decisores de política de comercio interior han venido desarrollando una actividad intensa con la articulación de abundante normativa (principalmente en el entorno autonómico). Recientemente, como medida para aumentar la competitividad de la economía española, el marco regulatorio ha girado hacia la flexibilización de aspectos como, por ejemplo, las autorizaciones administrativas para las grandes superficies o el régimen de horarios comerciales. Este trabajo analiza, desde una perspectiva teórica, la metamorfosis de la política de comercio interior desde el horror vacui hasta la liberalización. Al mismo tiempo, en este artículo se estudia también la evidencia empírica analizando los trabajos más relevantes y destacando los principales efectos económicos de la política regulatoria en el mercado español.

Palabras clave: legislación del comercio minorista, indicador de regulación, barreras de entrada, captura del legislador, grupos de presión, horarios comerciales.

Clasificación JEL: K23, L81, L88.

1. Introducción

En el arte barroco se procuraba llenar las obras artísticas (pinturas, esculturas, ...) con ángeles, personas, etcétera, por el horror al vacío (*horror vacui*). De manera similar, los decisores de política de comercio interior en España —y en gran parte de los países eu-

ropeos— han manifestado una notable predisposición a llenar de disposiciones legales los *cuadros comerciales*, dando lugar a una compleja disposición pictórica.

En los últimos tiempos, sin embargo, se observa la aparición de unos fuertes vientos alisios liberalizados en relación con la regulación de la actividad comercial.

La política de comercio interior es una política sectorial constituida por «fragmentos» de políticas instrumentales (financiera, fiscal, urbanística, ...) aunque con claras proyecciones finalistas en lo relativo, sobre

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.

** Profesor de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid

todo, a la estabilidad de precios, el empleo, la distribución de la renta y la calidad de vida.

En este artículo se van a plantear diversos aspectos vinculados con la política comercial en España. En el apartado 2 se analiza el proceso de elaboración de la política comercial en el marco de la economía artística. El apartado 3 plantea los principales desenvolvimientos regulatorios en España —en el contexto europeo— subrayando la transición desde el *horror vacui* a los procesos desreguladores. En el apartado 4 se analiza la evidencia empírica que permite observar las pisadas de la ciencia en esta relevante materia. Y por último, en el apartado 5 se hace una breve conclusión.

2. El proceso de elaboración de la política de comercio interior. La economía artística

La dicotomía positivo-normativa en Política Económica plantea que la vertiente positiva se ocupa de los hechos (del ser) 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. La economía artística trata de analizar la realidad económica con un conjunto de reglas y procurando destilar elementos estéticos. Colander (2001) señala a este respecto:

«Esto significa que uno debe tomar en cuenta las instituciones y ficciones del mundo real que son abstraídas en el desarrollo de la teoría...»

Las reglas metodológicas básicas del arte en economía son las siguientes:

- No violar la ley de los dígitos significativos. En términos sencillos se puede afirmar que para llegar a conclusiones de política económica se requiere incorporar variables cualitativas.

- Usar criterios personales con la mayor objetividad posible.

- Utilizar las mejores teorías disponibles.

- Analizar todas las dimensiones de los problemas y nutrirse de trabajos empíricos.

- Aceptar los planteamientos interdisciplinarios.

- Utilizar la retórica.

Estas reglas ayudan a configurar al artista que se ocupa de estudiar las políticas económicas de los Gobiernos, entendida esta última palabra en sentido lato; puede ser el Gobierno de una nación, de una comunidad autónoma, de un ayuntamiento, ...

En el caso de la política comercial se trata de una política sectorial constituida por «fragmentos» instrumentales y vinculada con los fines de la política económica: estabilidad de precios, empleo y calidad de vida. Superada en los países avanzados la etapa de distribución pública de «subsistencias», las esferas fundamentales de la política económica se articulan en torno a la modernización del sector y a la regulación que favorezca el crecimiento equilibrado del mismo.

El proceso de elaboración de la política comercial, en el marco artístico señalado, se articula en torno a una serie de fases que se recogen en el Cuadro 1.

Las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la nación tienen un papel preponderante en la elaboración de las medidas de política comercial con el añadido del papel normativo de las corporaciones municipales. Todos estos órganos configuran la oferta en el mercado político-económico con la imprescindible colaboración de los aparatos burocráticos.

En la vertiente de la demanda, en el citado mercado político-económico, aparecen los grupos de presión. En este sentido, se desarrolla una especie de ley de Say invertida. La demanda de la regulación por parte de estos grupos genera la oferta de medidas por parte de los poderes públicos. La captura del legislador es una de las tareas fundamentales de estas coaliciones de intereses (Casares, 2011).

La fuerza relativa de los distintos grupos es asimétrica. Los que representan intereses bien definidos y tienen mayor poder económico pueden influir en mayor medida en la toma de decisiones mientras que los grupos con intereses difusos, con un gran número de miembros y con reducido poder económico, tendrán menor capacidad de influencia.

CUADRO 1
PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Fases	Contenido	Actores
• Reconocimiento de problemas	Obtención de información	Administración pública Gobiernos (incluyendo autonómicos, municipales) Partidos políticos Medios de comunicación Grupos de presión
• Análisis de problemas y alternativas	Interpretación de los datos Realización de presiones	Gobierno Administración pública (burocracia) Asesores externos
• Diseño de medidas y consultas	Planteamiento de medidas alternativas	Gobierno Burocracia Asesores Grupos de presión
• Discusión y aprobación parlamentaria (en su caso)	Debate y aprobación de las medidas (si son leyes)	Partidos políticos Gobierno
• Ejecución	Puesta en marcha de las medidas aprobadas	Gobierno Administración pública

FUENTE: Elaboración propia. Basado parcialmente en CUADRADO *et al.* (2005).

En el mercado político primario se venden medidas a cambio de votos. La tienda del Estado está abierta. La actuación de los grupos de presión se centra en la participación en la elaboración de la normativa comercial, la formación de la opinión pública y la obtención de ayudas públicas.

El modelo de Dazau-Menger (1986) plantea aspectos relevantes, en términos analíticos, articulándose de la siguiente manera (suponiendo dos grupos organizados):

$$\text{Max } V = V[P_n(E_n), P_i(E_1), P_2(E_2, R)] + \lambda(E - E_n - E_1 - E_2)$$

siendo: V =votos; 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 y $R_i P_i$ =función de ingresos (precios pagados por los grupos organizados por los servicios prestados).

El sector distributivo español ha generado fundamentalmente dos grandes grupos de presión: el del pequeño comercio y el de las grandes superficies mi-

noristas. El debate sobre la regulación se ha centrado en ambos colectivos aunque algunos grupos económicos no encajan en esta visión bipolar.

Analizando el sector distributivo español, de forma más concreta, se pueden distinguir los siguientes grupos de interés:

- Asociaciones de fabricantes y de productos agrarios.
- Agrupaciones de mayoristas.
- Asociaciones de agentes comerciales.
- Asociaciones de grandes superficies.
- Asociaciones de medianas superficies (supermercados).
- Agrupaciones gremiales de pequeños comerciantes (carniceros, fruteros, ...).
- Grupos espaciales y asociaciones de centros comerciales.
- Organizaciones de consumidores.

Del planteamiento bipolar grandes superficies-pequeños comerciantes, hegemónico en el período

1980-2000, se ha pasado a un tablero multipolar de creciente complejidad en el que los distintos grupos intentan asumir un mayor protagonismo en la configuración de las políticas públicas. Esta multipolaridad se ha visto impulsada por los siguientes factores determinantes:

— La importancia de las cadenas de supermercados. Se puede afirmar, utilizando terminología política de origen mejicano, que los supermercados son los grandes «tapados» de la distribución comercial. Su «invisibilidad» parcial no se corresponde con el número de establecimientos ni las cuotas de mercado.

— La irrupción de las cadenas de descuento duro. Esta forma comercial, no regulable por su superficie de venta, ha generado una legislación restrictiva en función del surtido, porcentaje de marcas propias, ...

— Los problemas derivados de la pugna por la «capitanía del canal». Los fabricantes y los productores agrarios pierden, en ocasiones, la condición de empresarios por el empuje de las marcas del distribuidor. Se acentúan los problemas derivados de la morosidad y los plazos de pago a proveedores.

— Las organizaciones de consumidores acrecientan su importancia. El poder compensador (el *countervailing power* de Galbraith) de los consumidores españoles es reducido por la dispersión de intereses y asociaciones y por la propia segmentación de los compradores (preferencia por precios bajos, por los servicios, por la proximidad, por la vertiente lúdica de la compra, etcétera).

En líneas generales, se observa una convergencia en las formas comerciales minoristas. El descuento duro amplía la línea de las marcas del fabricante, el supermercado desarrolla la marca propia, el hipermercado tiene diversas líneas de especialización, etcétera. En definitiva, todos los formatos desarrollan diversos procesos imitativos y de seguimiento competitivo que los aproxima tangencialmente.

Además de este mercado político-económico primario surge un mercado secundario que es el mercado de ejecución de la política, en el que los opera-

dores económicos ajustan sus acciones y estrategias a los requerimientos de los Gobiernos. Se trata de un proceso secuencial. Primero se intenta condicionar la política, posteriormente los agentes afectados por las medidas intentan adaptarse a las disposiciones reguladoras. Ejemplos canónicos de este mercado son los cambios de política inversora o de recursos humanos de las empresas que quieren obtener más subvenciones (por mejorar el medio ambiente, por plantar pinos o alcornoques, por contratar jóvenes, ...). En estos casos se produce una captura a la inversa. El regulador captura al regulado en contraposición a la captura del regulador por los regulados anteriormente señalada.

En la vertiente del comercio resaltan diversos hechos llamativos que sirven de ejemplo de este proceso de adaptación de los legislados a las decisiones políticas. Algunos ejemplos relevantes son los siguientes:

— Las limitaciones legales establecidas relativas a los plazos de pago a los proveedores han generado una notable variedad de nuevos sistemas que los «capitanes del canal» ponen en marcha para mantener su peso hegemónico.

— Las subidas anunciadas del impuesto sobre el valor añadido (IVA) determinan nuevas estrategias como la subida previa de los precios de los productos para luego desarrollar una campaña de precios estables «sin subida del IVA», promociones específicas de «días sin IVA», etcétera.

— Los establecimientos de descuento duro —sometidos a restricciones específicas en diversas comunidades autónomas— adaptan su surtido (reduciendo las marcas propias) y sus pautas de dimensión y localización para hacer frente a las barreras de entrada.

— Algunas cadenas de hipermercados implantan grandes supermercados (minihipermercados, si se admite la contradictoria expresión) en ámbitos geográficos (por ejemplo, Cataluña) donde surgen restricciones a las nuevas implantaciones de grandes superficies. Piénsese, a título de ejemplo, en la política de Carrefour con el fortalecimiento de la enseña Champion y su sustitución por Carrefour Express.

— Las restricciones normativas en materia de promociones comerciales y rebajas originan nuevos e imaginativos sistemas de atracción del consumidor: «semanas de oro», «quincenas del ahorro», ...

— La regulación de los horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales ha generado inmutables procesos de captura del regulado. Entre los hechos más llamativos 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 y/o industrial adquieren la condición de zona turística. Un ejemplo canónico es el de Arroyomolino, donde se instala el gran Parque Comercial y de Servicios de Xanadú, en contraposición a Toledo.

Adicionalmente hay que señalar que tanto la captura del regulador como la del regulado plantean la cuestión lateral de la aparición de polizones. Se trata de grupos o empresas que no manifiestan interés por las políticas públicas o que no realizan ninguna contribución electoral, pero se benefician claramente de las mismas. Por ejemplo, una empresa no muestra interés en relación con la construcción de un vial que favorezca el acceso a sus establecimientos. No realiza ninguna contribución financiera para su puesta en marcha. No actúa como cliente electoral del Gobierno —en sentido lato— que pone en marcha el proyecto pero obtiene ganancias de su utilización puesto que es un bien público.

La política comercial también se encuentra en su camino con la tragedia de los polizones. Una dispersión de intereses en el sector apuntala las posibilidades de los diversos grupos de beneficiarse, sin costes, de las externalidades generadas por las acciones públicas (centros comerciales abiertos, remodelación de mercados mayoristas y minoristas, calles peatonales, centros formativos, ...).

3. *Horror vacui* y liberalización

Los artistas —en el sentido expuesto en este artículo— que se enfrentan a la tarea de «esculpir y pintar»

las medidas públicas en materia de comercio interior se debaten entre la regulación y la desregulación. Como hemos señalado, las «disposiciones pictóricas» en el período 1970-2010 se desenvuelven en torno a un aluvión legislativo comparable con el horror al vacío del período del arte barroco en el que predomina el tenebrismo. Este mosaico legislativo se concreta —sobre todo en el ámbito de las comunidades— en medidas de regulación de los procesos comerciales, los horarios comerciales, las barreras de entrada o las distintas formas de venta.

Las consecuencias de la eclosión legislativa son muy variadas: la captura del legislador y del legislado (de acuerdo con lo apuntado anteriormente), la aparición de efectos frontera entre Comunidades Autónomas vecinas con regulaciones dispares y los posibles efectos de fragmentación del mercado y de incertidumbre para las empresas que operan en todo el territorio nacional.

Las principales alternativas de política económica en torno al sector giran alrededor de los principios proteccionistas y liberales.

Los enfoques proteccionistas se pueden ilustrar, en su versión más radical, con el «efecto farmacia». Se trata de asimilar las condiciones de instalación y permanencia de los comerciantes a las vigentes en el sector farmacéutico minorista. En consecuencia, los objetivos fundamentales de la política económica son limitar la entrada de nuevos establecimientos y establecer fronteras de escasa porosidad al desarrollo de nuevas estrategias comerciales basadas en los horarios, sistemas de venta, promociones comerciales, etcétera. Se trata de «petrificar» el *status quo* de los comerciantes establecidos combinando la regulación restrictiva con subvenciones y apoyos fiscales. Adicionalmente, la vertiente urbanística de la política regulatoria puede contribuir a generar mercados cautivos, que son aprovechados por los empresarios establecidos con anterioridad al desarrollo de las nuevas barreras.

Los principales elementos de actuación desde la perspectiva proteccionista son los siguientes:

- Regulación de los operadores.
- Restricciones administrativas para el desarrollo de determinadas actividades comerciales. Piénsese en la venta de gasolina, tabaco, productos farmacéuticos, alcohol, ...

- Barreras de entrada en el sector. Presentan diversas variantes como puedan ser los máximos o mínimos dimensionales, las condiciones de seguridad, los requisitos medioambientales, los conocimientos profesionales requeridos, ...

- Regulación de estructuras. Se refiere a la disciplina de mercado, la restricción de prácticas fraudulentas, la defensa de la competencia, ...

- Regulación de procesos. Se centra en los plazos de pago a proveedores, las formas de venta (rebajas, saldos, liquidaciones, venta ambulante, ...), horarios comerciales, servicios posventa, relaciones laborales y seguridad social.

Los enfoques liberales presentan diversas aristas y recovecos aunque su andamiaje teórico se conforma en torno a la menor intervención posible en el sector comercial y la contención del gasto público. Los defensores de estas posiciones plantean que se puede sustituir la «mano muerta del regulador» por la «mano invisible» del mercado. La política de comercio interior se debe fundamentar en los siguientes puntos:

- Libertad de implantación de las diversas formas comerciales.

- Desregulación en materia de sistemas de venta (en establecimiento y fuera de establecimiento, horarios comerciales, técnicas de promoción, ...).

- Libertad máxima en las relaciones entre fabricantes y distribuidores.

La situación económica real en los últimos años presenta un escenario distinto del abordado por las versiones extremas de estos dos enfoques alternativos. Los decisores públicos abordan elecciones entre mercados imperfectos y sectores públicos imperfectos. Deben navegar, por lo tanto, en las procelosas aguas de un entorno imperfecto en el que resulta difícil

equilibrar los diversos intereses privados y las intervenciones públicas.

Algunas cuestiones específicas complican el panorama del diseño de las políticas de comercio interior en España. Citemos las más relevantes.

A) El establecimiento de fronteras precisas en el ámbito del comercio genera confusión. Según la Comisión Europea, el comercio es una actividad local. Sin embargo, los procesos de globalización, internacionalización, concentración y diseminación de la actividad distributiva complican el análisis. Las grandes empresas multinacionales, las franquicias, los centros comerciales, las ciudades turísticas, etcétera, componen un entramado poliédrico que no permite las visiones simplistas.

La elipsis es cómoda para el analista o para el decisor europeo pero puede generar una visión limitada y valetudinaria de los problemas comerciales. Ante esta situación puede resultar conveniente retirarse a cierta distancia intelectual —una especie de anátesis aristotélica— para comprobar todas las interrelaciones del comercio y señalar las pautas de la política económica que contribuyan a su mejora.

Los diversos libros Verde (1996) y Blanco (2000), las directivas sobre promociones de ventas, de control de la morosidad, de prácticas comerciales desleales y la propia Directiva de Servicios se orientan al conocimiento, regulación y control de las dispersas normativas de los Estados miembros de la Unión Europea.

En definitiva, la política comercial se encuentra en una situación similar a la de Sísifo en *Las Metamorfosis* de Ovidio. Condenado a Hades (infierno) por su vida pecadora —incluyendo la delación a Zeus— tiene que intentar alcanzar la cumbre de un peñasco¹. Cuando está a punto de lograr el objetivo, se cae en el último eslabón y debe iniciar nuevamente la ascensión. La política de comercio interior cuando se acerca

¹ En esta obra cumbre de la mitología, los otros pecadores depravados que son condenados a Hades son Ticio, Tántalo e Ixión. Tiziano dejó para la posteridad una espléndida visión pictórica de estos episodios mitológicos.

CUADRO 2

CUESTIONES ESPECÍFICAS DEL COMERCIO. IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

	Problemas	Efectos
• Horarios comerciales	Divergencia de las aproximaciones empíricas. Fractura social entre los diversos grupos de interés.	Creación de empleo temporal y destrucción de empleo fijo. Repercusiones dudosas sobre los niveles de precios (aunque los costes suben más que las ventas). Debate social sobre el impacto cultural, medioambiental, sociológico, ..., de la apertura en festivos.
• Barreras de entrada	Notable heterogeneidad en las políticas practicadas en los países europeos (la regulación española es comparativamente importante según la OCDE). Generación de un valor administrativo o valor de licencia comercial favorable a los establecimientos ya instalados (se benefician de las rentas de situación correspondientes).	Importancia de la política de defensa de la competencia Importancia de las pautas urbanísticas y de diseño de las ciudades. Mantenimiento del empleo de autónomos <i>versus</i> creación de empleo asalariado.
• Venta con pérdida	Cambio de estrategia comercial de las empresas y aparición de efectos frontera. Pérdida de importancia del empresario innovador (recuérdese el planteamiento de Schumpeter). Favorece la concentración empresarial. Se produce una erosión de la libre competencia.	La política industrial y agraria se ve afectada. Importancia de la política de calidad de vida (calidad de los productos, imagen, duración, ...). La política de defensa de la competencia debe evitar prácticas depredatorias.

FUENTE: Elaboración propia.

a la solución de un problema se encuentra con nuevas «anomalías» y factores novedosos que obligan a emprender de nuevo el ascenso. La situación actual, imbricada en la crisis económica, requiere notables esfuerzos de escalada.

B) Entre las cuestiones comerciales que alcanzan mayor dimensión social y política hay que destacar los horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales minoristas, las barreras de entrada y la denominada venta con pérdida. Se pueden tener en cuenta las consideraciones señaladas en el Cuadro 2 en lo relativo al papel de la política económica que posteriormente se abordarán en cuanto a la evidencia empírica.

C) La coordinación de la política económica se plantea en el ámbito de los objetivos e instrumentos y en las consideraciones espaciales. Piénsese, a título de ejemplo, en los impuestos medioambientales aplicados por algunos Gobiernos regionales a las grandes

superficies. En esta medida se observan los siguientes componentes de política económica:

— Utilización de una política instrumental: la política fiscal.

— Se trata de una medida que afecta a la calidad de vida (concretamente al medio ambiente) desde el punto de los objetivos.

— Su ámbito de desenvolvimiento es el de la política sectorial, puesto que afecta al sector comercial (no se han establecido impuestos similares a las fábricas de automóviles o a los parques temáticos...).

— Se trata de una medida de política regional puesto que afecta al ámbito geográfico de una Comunidad Autónoma. Esta delimitación genera la aparición de efectos frontera, cambios en las posiciones estratégicas de las empresas, etcétera.

D) El sector distributivo de productos básicos tiene un componente estratégico que justifica la provisión de infraestructuras concurrenciales. A este respecto la

Red de Unidades Alimentarias de Mercasa y el apoyo a los mercados municipales constituyen la clave de bóveda (en el caso español) para asegurar el abastecimiento de los productos frescos de alimentación con las debidas garantías en lo relativo a la trazabilidad, la seguridad alimentaria y la relación calidad-servicio-precio de los mismos.

4. Evidencia empírica en el 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.

Con este objetivo, en Casares y Martín (2009) se revisaron distintos trabajos empíricos sobre el proceso de regulación comercial en el mercado español —básicamente, los análisis realizados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008) y el Banco de España a través de Matea y Mora (2007)²—. Se constató, como conclusión general, que la influencia de la política comercial de las administraciones públicas (principalmente de las Comunidades Autónomas) había tenido un efecto de contención limitado, puesto que variables como empleo, capacidad de compra del consumidor o precios en el comercio no se habían visto influenciadas por las decisiones de las administraciones públicas (la importancia que tienen los factores socioeconómicos propios de cada comunidad autónoma sobre la configuración de su comercio superaba en algunos casos la influencia que pudieran ejercer las políticas comerciales).

La situación regulatoria ha variado notablemente durante los últimos años y se han producido importantes cambios que han sido abordados en distintas investigaciones orientadas a conocer, por ejemplo, los

efectos de la transposición de la Directiva de Servicios, la repercusión sobre la economía de la nueva estructura de la distribución comercial o las implicaciones de la regulación de los horarios comerciales.

En diciembre de 2006, el Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron la Directiva 2006/123/CE relativa a los Servicios en el Mercado Interior que tiene por objeto la liberalización de este sector en la Unión Europea, mediante la reducción de las cargas administrativas y la eliminación de los requisitos a la entrada de las nuevas empresas. En Matea (2011) se plantea como la transposición de esta Directiva de Servicios al ordenamiento sobre comercio interior en España resulta especialmente compleja debido al elevado número de normas estatales y autonómicas que requerirían adecuación al nuevo entorno europeo.

Este trabajo del Banco de España (Matea, 2011) destaca el repaso a la nueva normativa autonómica aplicable tras la adaptación a la Directiva europea con especial mención a la regulación resultante sobre autorizaciones administrativas para las grandes superficies y al régimen de infracciones y sanciones. A partir de este nuevo escenario, se estima un índice sintético³ que trata de aproximar el grado de regulación del sector para cada Comunidad Autónoma siguiendo la metodología que se utilizó en Matea y Mora (2007 y 2009) y, por tanto, permitiendo comparar la evolución experimentada.

El indicador elaborado en este estudio analítico, se construye a partir de una serie de aspectos normativos que se agregan utilizando el método de análisis factorial. En el Cuadro 3 se presenta el indicador que refleja el grado de regulación del comercio al por menor para cada Comunidad Autónoma, tanto en 2007 como en 2011; al mismo tiempo, se calcula la variación de este indicador entre ambos años.

² El estudio citado también considera los trabajos de BOYLAUD y NICOLETTI (2000); el Instituto Copenhagen Economics (2005); HOFFMAISTER (2006); MATEA y ORTEGA (2005); ARANDA, CASARES y MARTÍN (2002) y BARLES y BERNÉ (2006).

³ Los indicadores se expresan en base 10 para que sean comparables (siendo 10 el máximo nivel de regulación y 0 ausencia de regulación). La técnica utilizada, la misma de la OCDE en sus indicadores estructurales, es la del análisis factorial, puesto que permite obtener un peso para cada variable con el que poder agregarlos en un único indicador.

CUADRO 3

**GRADO DE REGULACIÓN DEL COMERCIO
MINORISTA POR COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

	2007	2011	Variación 2007-2011
Andalucía	5,1	3,5	-1,6
Aragón	5,5	4,9	-0,6
Asturias	6,2	5,0	-1,2
Baleares	5,2	4,6	-0,6
Canarias	5,3	3,4	-1,9
Cantabria	4,5	3,3	-1,2
Castilla-La Mancha	4,0	3,3	-0,7
Castilla y León	5,3	3,5	-1,8
Cataluña	5,4	5,0	-0,4
Comunidad Valenciana	4,2	3,2	-1,0
Extremadura	5,5	3,5	-2,0
Galicia	3,3	3,3	0,0
Madrid	4,0	2,0	-2,0
Murcia	5,0	3,5	-1,5
Navarra	5,0	5,0	0,0
País Vasco*	—	—	—
Rioja, La	3,7	3,7	0,0

NOTA: * Excluido el País Vasco por cuestiones metodológicas.

FUENTE: Elaboración propia con datos de MATEA (2011).

Aplicando la metodología desarrollada en Matea y Mora (2009), se pueden establecer distintos grupos de Comunidades Autónomas en función de su grado de regulación para el escenario resultante en el año 2011 (se excluye por razones metodológicas el País Vasco):

— Menor grado de regulación (inferior a 3,5): Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid.

— Grado medio de regulación (entre 3,5 y 4,5): Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja.

— Mayor grado de regulación (4,5 o superior): Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña, Navarra.

Con carácter general, al comparar los valores expuestos, se confirma que se ha reducido en casi todas las Comunidades Autónomas el grado de restricción

de la normativa sobre comercio minorista; esta minoración se debe básicamente a los cambios introducidos con la transposición de la Directiva de Servicios en cuanto a las exigencias administrativas —principalmente, en las modificaciones en la definición de gran superficie, en la eliminación de la autorización para las tiendas de descuento duro y en la supresión de moratorias a la instalación de grandes establecimientos—. No obstante, este trabajo concluye apuntando que la evolución del indicador no ha sido homogénea (incluso en tres Comunidades Autónomas el grado de regulación es similar al existente en 2007). Ante esta circunstancia, en Matea (2011) se pone de manifiesto que sigue existiendo margen para flexibilizar el marco regulatorio en el que se desarrolla el comercio minorista en el mercado español.

Otro trabajo interesante sobre los cambios producidos en la estructura de la distribución comercial y su repercusión sobre distintas variables económicas ha sido recientemente publicado por Matea y Mora (2011). Este artículo se basa en un amplio informe sobre la configuración de la distribución comercial europea realizado por los miembros de los diferentes bancos centrales del Eurosistema (BCE, 2011) que, como objetivo principal, trata de analizar las características estructurales de la distribución en el área del euro para estudiar posteriormente cómo la regulación y el grado de competencia inciden sobre distintas variables económicas (principalmente precios).

En el informe del BCE las diferencias en los niveles de precios entre países se abordan en un análisis con datos de panel, en el que se estima el efecto sobre esta variable por productos, tipo de regulación y grado de competencia existente (las estimaciones se basan en los indicadores que elabora la OCDE⁴).

Entre las principales conclusiones del BCE (2011) para el sector de la distribución comercial en el área

⁴ El indicador de la OCDE se compone de tres indicadores intermedios que hacen referencia a las barreras de entrada, las restricciones operativas y el control de precios.

CUADRO 4
ESTRUCTURA COMERCIAL DEL ÁREA EURO

	Esta- bleci- mientos	m ² por es- tableci- miento	m ² cada 1.000 habitantes	Ventas por m ² (euros)	Grado de concentración			Márgenes comerciales (%)			Nivel de precios (índice 100)
					CR1	CR3	CR5	Total dis- tribución	Minorista	Mayorista	
Bélgica	24.808	237	546	5.157	14,3	38,5	50,2	2,8	4,1	2,9	110,5
Alemania	107.965	370	488	4.000	17,8	47,1	66,9	6,0	6,1	5,1	98,6
Irlanda	8.764	223	439	6.450	23,1	54,2	64,7	4,2	3,9	4,2	122,9
Grecia	76.763	73	495	5.047	9,1	16,8	22,8	6,3	5,8	7,5	90,6
España	157.968	134	459	4.852	12,9	29,2	38,9	4,6	5,9	4,7	91,5
Francia	93.284	306	443	6.097	21,3	41,7	58,5	3,2	4,5	2,8	107,2
Italia	260.204	98	423	4.404	9,9	22,0	32,4	3,7	2,4	5,1	100,0
Chipre	3.744	202	946	1.592	—	—	—	5,4	4,7	6,6	87,3
Luxemburgo	1.040	313	654	3.601	—	—	—	4,4	6,0	4,3	122,7
Malta	1.074	87	226	5.006	—	—	—	—	—	—	70,7
Holanda	33.637	170	345	5.399	30,3	48,4	56,4	5,1	7,4	5,0	103,4
Austria	12.894	306	473	4.639	22,8	57,0	65,3	3,8	4,1	4,0	105,0
Portugal	40.828	128	491	4.414	13,4	33,1	45,7	3,6	3,5	4,3	81,7
Eslovenia	2.177	374	399	4.607	41,7	74,5	86,8	5,7	6,6	6,0	78,6
Eslovaquia	25.656	107	508	3.173	17,1	36,2	45,0	5,4	6,4	5,4	62,4
Finlandia	6.294	463	546	4.275	35,9	76,5	88,9	4,7	5,5	4,6	116,8
Área euro	857.100	176	459	5.053	9,1	18,7	27,1	4,7	5,2	4,7	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de BCE (2011).

euro, se evidencia que una mayor competencia y un menor grado de regulación vienen asociados, en promedio, a niveles inferiores de precios y a un ajuste más frecuente de los mismos (Cuadro 4). En este sentido, la actividad de comercio interior ha registrado en los últimos años cambios estructurales significativos que favorecerían una mayor competencia; en concreto, se aprecia una presencia creciente del comercio electrónico, una mayor penetración de las tiendas de descuento y la proliferación de las marcas del distribuidor. De forma adicional, se observa una tendencia general hacia la liberalización de la legislación en la distribución comercial debido a la transposición de la Directiva de Servicios que contribuye a eliminar algunas de las trabas existentes y a potenciar la entrada de nuevos competidores aumentando el empleo y la

productividad en el sector y presionando a la baja sobre los niveles de precios, con el consiguiente efecto positivo sobre el poder adquisitivo de los hogares.

En el caso español, Matea y Mora (2011) extrapolan las conclusiones del informe del BCE y apuntan que el sector de la distribución se caracteriza en España por una mayor presencia de las tiendas de reducida dimensión que, como resultado, introducen un grado de concentración más reducido que en otros países. En cuanto a formatos de distribución y productos, el mercado nacional destaca por un desarrollo creciente de las marcas del distribuidor mientras que la participación específica de las tiendas de descuento resulta más reducida. Al mismo tiempo, el estudio concluye que los márgenes del sector del comercio minorista son más elevados en España que en el promedio del

área euro, mientras que no se observan diferencias significativas para el caso específico del comercio al por mayor. Finalmente, se detalla que el comercio minorista español ha estado sujeto a una extensa regulación, aunque con la transposición de la Directiva de Servicios se han suprimido algunas de las barreras existentes.

Desde otra perspectiva, la flexibilización de los horarios comerciales ha sido un elemento básico en la política comercial de los decisores públicos durante los últimos meses. Los trabajos de Cortiñas (2012), Fernández (2012) y Matea (2012) aportan distintas evidencias empíricas sobre este eje de decisión en el mercado español.

El estudio de Cortiñas (2012) evalúa el impacto de la desregulación de horarios comerciales en España bajo cinco escenarios que oscilan entre la liberalización total y distintos grados de liberalización parcial asociados a varias interpretaciones del concepto zona de gran afluencia turística nacional (número de habitantes, pernoctaciones, pasajeros de cruceros).

El trabajo se apoya en la estimación de las elasticidades horario/demanda en el sector del comercio minorista y su aplicación en un modelo de demanda (modelo dinámico de equilibrio general). El modelo se desarrolla considerando una variación en la demanda ante una disponibilidad más amplia de horarios para el consumo tanto interior como turístico. Se obtienen dos estimaciones diferenciadas: efecto horario/demanda en días semanales y efecto horario/demanda en días festivos. De ambos análisis, se obtienen los siguientes resultados:

- La elasticidad hora semanal/demanda es del 0,19 por 100; es decir, cada hora adicional de apertura a la semana aporta un crecimiento medio de la demanda del 0,19 por 100 y esta circunstancia resulta aplicable hasta un máximo de 90 horas puesto que a partir de ese momento el incremento marginal es inapreciable.

- La elasticidad día festivo/demanda alcanza el 0,15 por 100 por día de incremento y, además, no

existe un máximo de días festivos óptimos puesto que cuantos más festivos existan de apertura se producirá más demanda, es decir, mayor volumen de ventas.

Conforme a lo apuntado en el trabajo de Cortiñas (2012), el potencial de liberalización es elevado, siendo susceptible de producir una mejora en el sector del 82,6 por 100. Esta mejora se podría traducir en un incremento del PIB de un 1,63 por 100 para el conjunto de la economía nacional, lo que supondría un valor aproximado, para el año 2012, de 17.187 millones de euros, y, además, se podrían generar 337.581 puestos de trabajo en el total de la economía con la apertura de 31.670 locales comerciales. Estos incrementos se sustentarían en un aumento del gasto en consumo final de los hogares del 2,7 por 100.

Por otra parte, en Fernández (2012) también se presenta un análisis sobre el impacto económico de la liberalización de los horarios comerciales. Este trabajo toma como punto de partida la premisa de que los países más competitivos son aquellos que disfrutan de una mayor libertad económica en general y de una mayor libertad comercial en particular. Considerando esta correlación como positiva e indiscutible, el principal objetivo de este estudio es analizar el impacto económico de la libertad de comercio y, en concreto, de la libertad de horarios comerciales en España.

Según este trabajo, la evidencia empírica nacional e internacional es concluyente: la liberalización de horarios comerciales y días de apertura tiene un impacto positivo sobre la economía. Según las estimaciones de Fernández (2012):

- La ampliación de los horarios y días de apertura comercial tendría un efecto positivo sobre el volumen de negocio del comercio al por menor aumentándolo un 2,8 por 100 en el año siguiente a la entrada en vigor de la nueva regulación.

- Se produciría un incremento de la facturación de alrededor de 2.200 millones de euros.

- La liberalización de horarios comerciales crearía de manera directa e inmediata algo más de 6.560 pue-

tos de trabajo en el año siguiente a la entrada en vigor de la nueva regulación, lo que supondría un crecimiento del empleo del 1,9 por 100 en el sector minorista.

— Los volúmenes de facturación y los niveles de empleo crecerían hasta triplicarse en los dos años siguientes, al adaptarse plenamente empresas y consumidores al nuevo escenario de libertad.

— Los incrementos de facturación y empleo son permanentes y estables y se consolidarían a partir del tercer año.

— Las estimaciones aportan cifras directas y, por tanto, no tienen en cuenta el efecto multiplicador del comercio sobre otros sectores proveedores, ni los beneficios derivados del turismo (también analizados en el estudio de este autor).

Finalmente, desde la perspectiva del Banco de España, en Matea (2012) se aborda la problemática de los horarios comerciales considerando que, aunque la comparación puede ser una labor complicada, se simplificaría mediante la construcción de un indicador sintético que asigne a cada área (país o comunidad autónoma) un valor numérico sobre el grado de regulación que aplica. No obstante, este trabajo aclara una serie de supuestos metodológicos que deben considerarse en la elaboración del citado indicador, puesto que hay que tener en cuenta que un mismo valor no implica necesariamente la misma legislación⁵.

Según Matea (2012), para el caso concreto de España y en comparación con el resto de países europeos, la normativa de los horarios comerciales es menos restrictiva en cuanto a la no regulación de la hora de apertura y cierre de los comercios, la inexistencia

de limitación de horas por día (a excepción de los domingos) y, por último, la no aplicación de una regulación relativa a un número de días de cierre obligatorio al año. Por el contrario, las dos materias en las que existe un grado de regulación más elevado se vinculan con el número máximo de domingos y festivos que se puede abrir al año y la limitación semanal de las horas que los comercios pueden estar abiertos. En cuanto a la regulación de horarios, España se encuentra, junto con Portugal, Alemania y Malta, en una situación intermedia-baja, con un valor del indicador entre 0,3 y 0,4⁶.

Atendiendo a la casuística regional, el estudio del Banco de España refleja que la Comunidad de Madrid tiene la regulación más laxa (0,14), seguida de Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja y Región de Murcia, todas ellas con niveles muy parecidos al del grueso de las comunidades autónomas. Por el contrario, Islas Baleares (0,52), Navarra (0,52), Galicia (0,60) y Cataluña (0,66) tienen una regulación significativamente más elevada que en el resto de España.

5. Conclusiones

En este trabajo se presentan los principales cambios en el marco regulatorio de la distribución comercial en España. La orientación desarrollada se vincula con el desenvolvimiento de la economía artística en el tránsito desde el *horror vacui* normativo a un proceso de liberalización.

La evidencia empírica analizada permite observar diversos panoramas sobre la influencia de la política comercial y el desenvolvimiento del sector. La Directiva de Servicios marca un punto de inflexión en el proceso liberalizador aunque las consecuencias económicas pueden resultar algo opacas en el contexto de la crisis económica.

⁵ Primero, se ciñe a la regulación específica sobre horarios comerciales por países y, por tanto, no recoge las barreras de otra naturaleza que pueden impedir o dificultar la libertad de los comercios. Segundo, pueden existir diferencias entre los horarios regulados y los horarios finalmente aplicados por los comercios (coste laboral, estacionalidad de la demanda, horarios de la competencia, ...). Tercero, una regulación más laxa no necesariamente implica que los establecimientos comerciales abran durante más tiempo, sino que, en general, supone horarios comerciales más flexibles. Y, cuarto, el indicador considera únicamente la normativa general de los horarios comerciales quedando fuera la enorme casuística existente en las excepciones aplicadas.

⁶ Para la construcción del indicador se han definido seis variables: media semanal de hora de apertura, media semanal de hora de cierre, máximo diario de horas de apertura, máximo semanal de horas de apertura, número máximo de domingos y festivos que se puede abrir por año y número mínimo de días que hay que cerrar por año. Estas variables se escalan con el método mín/max para que el indicador tengan un rango comprendido entre 0 (mínima regulación) y 1 (máxima regulación).

Referencias bibliográficas

- [1] BANCO DE ESPAÑA (2009): «La liberalización del sector servicios en España en el contexto de la transposición de la Directiva de Servicios», *Boletín Económico*, julio-agosto, pp. 58 y 59.
- [2] BARLÉS, M. J. y BERNÉ, C. (2006): «Aportaciones desde la economía y el marketing al debate de los horarios comerciales», *Distribución y Consumo*, 88, 1-8, julio-agosto.
- [3] BCE (2011): «Structural Features of the Distributive Trades Sectors and Their Impact on Euro Area Price Developments», *Occasional Paper Serie* n.º 128, September.
- [4] BOYLAUD, O. y NICOLETTI, G. (2000): «Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications», *OECD Economics Department Working Paper*, No. 237, París.
- [5] CASARES, J. (2011): *Ética, economía y política*, Esic, Madrid.
- [6] CASARES, J. y MARTÍN, V. J. (2009): «Regulación del comercio minorista. Surcos científicos», *Papeles de Economía Española*, n.º 120, Fundación de Cajas de Ahorro (FUNAS), Madrid, pp. 250-263.
- [7] CASARES, J. y REBOLLO, A. (2005): *Distribución Comercial*, Civitas Aranzadi, Pamplona.
- [8] COLANDER, D. (2001): *The Lost Art of Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- [9] COPENHAGEN ECONOMICS (2005): *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market Services*, Copenhagen Economics, Dinamarca.
- [10] CORTIÑAS, P. (2012): *Análisis y estimación del impacto económico de medidas liberalizadoras. Informe final*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), junio 2012.
- [11] CUADRADO, J. R. et al. (2010): *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4.ª ed., McGraw-Hill, Madrid.
- [12] DANZAU, A. T. y MUNGER, M. (1986): «Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented», *American Political Science Review*, 80 (1), 89-106.
- [13] FERNÁNDEZ, F. (2012): *El impacto económico de la liberalización de los horarios comerciales*, IE Business School, Madrid.
- [14] HOFFMAISTER, A. W. (2006): «Barriers to Retail Competition and Prices. Evidence from Spain», *Working Paper WP/06/231*, Fondo Monetario Internacional.
- [15] MATEA, M. L. (2011): «La transposición de la Directiva de Servicios a la normativa española del comercio minorista», *Boletín Económico*, octubre, Banco de España, pp. 105-112.
- [16] MATEA, M. L. (2012): «Regulación de los horarios comerciales en España y comparación internacional», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 3.023, febrero, pp. 41-49.
- [17] MATEA, M. L. y MORA, J. (2007): «Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos», *Boletín Económico*, octubre, Banco de España, pp. 89-100.
- [18] MATEA, M. L. y MORA, J. (2009): *La evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas*, Documentos de Trabajo, n.º 0908, Banco de España.
- [19] MATEA, M. L. y MORA, J. (2011): «La estructura de la distribución comercial y su efecto sobre los precios en el área euro y en España», *Boletín Económico*, diciembre, Banco de España, pp. 43-55.
- [20] MATEA, M. L. y MORA, J. (2012): El comercio minorista después de una década de regulación autonómica: efectos en la densidad comercial, el empleo y la inflación», *Revista de Economía Aplicada*, XX (59), 5-54.
- [21] MATEA, M.L. y ORTEGA, E. (2005): «Las políticas microeconómicas», *El análisis de la economía española*, Servicio de Estudios del Banco de España. Alianza Editorial, Madrid.
- [22] MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (varios años): «La distribución comercial en España», *Boletín Económico de Información Comercial Española*.
- [23] 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, Madrid.
- [24] NICOLETTI, G.; SCARPETTA, S. y BOYLAUD, O. (2000): «Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation», *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 226, París.
- [25] OCDE (2000): «Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution», *OCDE Economics Department Working Papers*, n.º 223, París.

Nueva colección



AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES



La obra es una guía para cualquier empresa y profesional que desee participar en los proyectos financiados por los organismos multilaterales de desarrollo (OMD).

Se detallan los mecanismos para la identificación de oportunidades, los sistemas de contratación para las diferentes vertientes (proyectos de asistencia técnica, suministros u obras) y la estrategia para acceder con éxito a este mercado especializado.

Con esta publicación se inicia la colección Manuales ICEX-CECO fruto de la colaboración editorial entre el Instituto Español de Comercio Exterior y el Centro de Estudios Económicos y Comerciales.

624 páginas
Formato: 210 x 250 mm
PVP: 32 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-721-5

Encuentre nuevas oportunidades en las instituciones multilaterales

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.

Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID - tel.: 91 349 1888
c.e.: libreria@icex.es - www.icex.es/publicacionesicex-libreria



El mundo es tu mercado