

SUPUESTO

9

Horarios de establecimientos comerciales

SUPUESTO

Se recibe una llamada telefónica en la oficina de la Policía Local en la que un comerciante de la zona denuncia que un establecimiento comercial se encuentra abierto al público fuera del horario comercial establecido reglamentariamente lo que le causa un perjuicio económico ya que se trata de una tienda que ofrece productos que entran en competencia directa con otro establecimiento propiedad del denunciante en cuestión.

Tras desplazarse al lugar de los hechos, los Agentes comprueban que se trata de una tienda regentada por ciudadanos chinos con una superficie aproximada de doscientos metros cuadrados, que permanece abierta al público las veinticuatro horas al día, y en la que se ofertan entre otras mercancías libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios.

Tras encontrarse en la tienda los Agentes de la Policía local reciben la queja de algunos clientes que pretenden comprar gran cantidad de juguetes, ya que se encuentran muy baratos, sin embargo el encargado de la tienda pretende limitar la cantidad de artículos que pueden ser adquiridos por cada persona compradora.

PREGUNTAS

- 1) ¿Cuál es la normativa que regula los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales?
- 2) ¿Cuáles son las infracciones administrativas que se pueden cometer relacionadas con la apertura y cierre de locales comerciales?
- 3) ¿Cuál es la actuación de la Policía Local en materia de horarios comerciales?. ¿Qué comprobaciones realizarán los Agentes en el caso que nos ocupa?
- 4) Redactar el correspondiente acta de infracción.

RESPUESTAS

Pregunta 1

La regulación de los horarios comerciales en España a nivel básico estatal está constituida por la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, modificada por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad y, por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Según lo dispuesto en la exposición de motivos del citado Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, el Gobierno consideró urgente adoptar una serie de medidas que reforzaran los elementos de competencia en el sector de la distribución minorista. Así, se modificó el régimen vigente introduciendo una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos. La reducción de restricciones en este ámbito, tal y como señala la propia exposición de motivos, ha sido una recomendación reiterada de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Así, el Gobierno consideró que la ampliación de la libertad de horarios tendría efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionaría a las empresas una nueva variable que permitiría incrementar la competencia efectiva entre los comercios. Asimismo, se incrementarían las posibilidades de compra de las personas consumidoras y, en consecuencia, sus oportunidades de conciliación de la vida familiar y laboral.

Por otra parte, la Ley 18/2014 de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia, obligan a las Comunidades autónomas a declarar obligatoriamente nuevas ciudades con Zonas de Gran Afluencia Turística a efectos de horarios comerciales, aunque no lo hayan solicitado y rebajando los criterios que deben cumplir.

En esta normativa estatal se regulan una serie de principios informadores que tienen carácter básico y, por tanto, resultan de aplicación directa en todo el territorio del Estado, con independencia de lo que disponga la legislación autonómica y sin necesidad de que las Comunidades Autónomas hayan de pronunciarse ni deban realizar modificaciones legislativas o adaptaciones formales concretas. En caso de divergencia entre la legislación básica estatal y lo dispuesto en la normativa autonómica de desarrollo, es la primera la que resulta prevalente en su aplicación. Dichos principios informadores son los siguientes:

- a) *Libertad de horarios*: Tal y como establece el artículo 1 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, dentro del marco que la misma regula y de lo que establezcan las Comunidades Autónomas en sus leyes de desarrollo «*cada comerciante determinará con plena libertad el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos de apertura y el número de horas diarias o semanales en los que ejercerá su actividad*».

- b) *Horario global*: El artículo 3.1 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, dispone que no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas por debajo de 90 horas durante el conjunto de días laborables de la semana. Sin embargo, este umbral fue elevado de 72 a 90 horas por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Así, si la Comunidad Autónoma no dispone de legislación al respecto se entiende que rige la libertad plena para que los comerciantes determinen las horas de apertura de sus establecimientos, tal y como dispone la Disposición Final Primera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre.
- c) *Domingos y festivos de apertura*: El artículo 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre fija un mínimo de 16 domingos o festivos anuales, pudiendo rebajar las Comunidades Autónomas esta cifra a un mínimo de 10. Los días concretos se determinan por cada Comunidad Autónoma, que deben atender al atractivo comercial para los consumidores y ceñirse a una serie de criterios que recoge el artículo 4 apartado 5 de la ley 1/2004, de 21 de diciembre y que son los siguientes: Apertura en al menos un día festivo cuando se produzca la coincidencia de dos o más días festivos continuados, apertura en domingos y festivos coincidentes con períodos de rebajas, apertura en domingos y festivos de mayor afluencia turística y apertura en los domingos y festivos de la campaña de Navidad. En caso de que las Comunidades Autónomas no ejerzan esta facultad de determinar los domingos y festivos de apertura comercial en su territorio, se entiende que los comerciantes disponen de plena libertad para determinar los domingos y festivos de apertura de sus establecimientos.

En la Comunidad Valenciana los horarios comerciales se regulan en el capítulo III del título II de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, donde se contempla una regulación cuya aplicación y desarrollo se ha visto afectada por la modificación de la legislación básica del Estado contenida en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento de la competitividad y la eficiencia, así como por la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

Como consecuencia de dicha modificación se ha modificado el citado capítulo III del título II de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, horarios comerciales por el Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana, norma que proporciona nuevos criterios para que los ayuntamientos resulten determinantes en la flexibilización del régimen de horarios aplicable a su territorio, especialmente en lo que a zonas de gran afluencia turística se refiere.

Así, tras la citada modificación el artículo 17 de la Ley 3/2011, que se refiere al horario general, queda redactado como sigue:

- «1. *El horario global en que los establecimientos comerciales podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana será, como máximo, de 90 horas.*
2. *Con carácter general, los domingos y festivos se considerarán no laborables. No obstante, se habilitarán para cada año 10 domingos o festivos en los que los establecimientos podrán permanecer abiertos al público para desarrollar su actividad comercial.*
3. *Cada comerciante determinará libremente el horario correspondiente a cada domingo o día festivo en que ejerza su actividad.*
4. *No se podrán habilitar los domingos y festivos siguientes: 1 de enero, 6 de enero, 1 de mayo, 9 de octubre y 25 de diciembre, o bien el 26 de diciembre, cuando este sea declarado festivo por traslado de la fiesta de Navidad.».*

Por su parte, el calendario de domingos y otros días festivos que se regula en el artículo 18 de la citada Ley 3/2011 queda rectado como sigue:

- «1. *El calendario de domingos o festivos que se habiliten para un período de 12 meses, que coincidirá con el año natural, se determinará mediante una resolución de la Conselleria competente en materia de comercio, previa audiencia del Observatorio del Comercio Valenciano, convocado a este efecto con antelación al inicio del año del que se trate.*
2. *Para la determinación de las fechas habilitadas habrá que ajustarse a los siguientes criterios:*
 - a) *La apertura, en al menos, un día festivo cuando se produzca la coincidencia de dos o más días festivos continuados.*
 - b) *La apertura en los domingos y festivos correspondientes a los períodos de rebajas.*
 - c) *La apertura los domingos y festivos de mayor afluencia turística en la Comunitat Valenciana. Con carácter general, tendrán esta consideración los domingos y festivos comprendidos entre Domingo de Ramos y Lunes de San Vicente.*
 - d) *La apertura en los domingos o festivos de la campaña de Reyes, que comprenderá desde el 26 al 31 de diciembre y desde el 2 de enero hasta el primer domingo posterior al 6 de enero; y de Navidad, que comprenderá desde el 1 al 24 de diciembre, exceptuando en los dos períodos los días que no pueden ser habilitados, de acuerdo con el artículo 17.4.».*

Los horarios especiales, por su parte, se regulan en el artículo 20 el cual se refiere a los establecimientos con libertad horaria, según el cual:

- «1. *Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas, productos culturales, las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, tendrán plena libertad para*

determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en la Comunitat Valenciana.

- 2. Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público, al menos, dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, videos, juguetes, regalos y artículos varios. La distribución entre las distintas gamas de artículos debe llevarse a cabo de forma similar entre sí, sin exclusión de ninguna de ellas y sin que predomine netamente una sobre las demás.*
- 3. También tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público los establecimientos de venta de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente.*
- 4. Los establecimientos comerciales integrados en instalaciones de prestación de servicios turísticos, dedicados exclusivamente al servicio de los usuarios de las mismas, gozarán asimismo de libertad de horarios a fin de poder ajustar su funcionamiento a los de la instalación principal.*
- 5. A los efectos del presente artículo serán establecimientos dedicados principalmente a la venta de productos culturales aquellos que dediquen al menos el 80 por ciento de su superficie comercial a la oferta de productos cuya finalidad sea cultivar, desarrollar y formar los conocimientos humanos y el ejercicio de sus facultades intelectuales.*

Tendrán la consideración de productos culturales, los libros en soporte escrito o informático, periódicos, revistas, soportes de grabación musical, instrumentos musicales, DVDs, artículos de colección, artículos de dibujo y bellas artes, antigüedades, obras de arte, productos de artesanía popular, trajes regionales y souvenirs.».

Por último, el artículo 21 de la Ley regula los horarios para los municipios de gran afluencia turística desde el presupuesto de que son los ayuntamientos quienes conocen en mejor medida los requerimientos de las empresas comerciales que se ubican en sus territorios como los servicios que precisa la demanda de los residentes, turistas y visitantes de sus municipios. Así, el citado artículo 21 establece que:

- «1. Los establecimientos ubicados en las zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en la Comunitat Valenciana.*
- 2. La declaración de zona de gran afluencia turística, que podrá extenderse a todo o parte del término municipal o del núcleo urbano, fijará para cada caso las condiciones de aplicación, incluyendo los periodos a que se extiende.*

3. *La declaración de zona de gran afluencia turística se llevará a cabo por la dirección general competente en materia de comercio a solicitud del ayuntamiento interesado, previa audiencia del Consejo Local de Comercio, o, en su defecto, del órgano similar y de las entidades más representativas del sector de ámbito autonómico.*
4. *La declaración de zona de gran afluencia turística en base a las circunstancias que se relacionan a continuación, deberán acreditarse según los parámetros que se especifican:*

- a) *Existencia de una concentración suficiente de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos.*

El número total de plazas que se oferte en hoteles, hostales, pensiones, apartamentos, campings, casas rurales y albergues, de la zona para la que se solicita la declaración será, al menos, de 15 plazas por cada 100 habitantes, según los datos oficiales de la Agència Valenciana del Turisme. El cumplimiento de este requisito será suficiente para acreditar la condición de zona de gran afluencia turística durante los periodos de Semana Santa (de Domingo de Ramos a lunes de San Vicente) y estival (del 15 de junio al 15 de septiembre). Para periodos diferentes de los indicados se deberá acreditar que la ocupación de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos sea superior al 50 por ciento en el período solicitado.

- b) *Existencia de una concentración suficiente en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.*

El número de viviendas de segunda residencia será al menos de un 20 por ciento del total de viviendas del municipio, según el último censo oficial de viviendas publicado por el Instituto Nacional de Estadística, o según certificado del ayuntamiento que acredite dichos porcentajes, en los supuestos en que no fueran coincidentes. El cumplimiento de este requisito será suficiente para acreditar la condición de zona de gran afluencia turística durante los periodos de Semana Santa (de Domingo de Ramos a lunes de San Vicente) y estival (del 15 de junio al 15 de septiembre).

Para periodos diferentes de los indicados se deberá acreditar que el volumen de generación de residuos sólidos urbanos en la zona, durante el período solicitado, sea superior en un 50 por ciento a la media anual del año anterior

- c) *Que haya sido declarado Patrimonio de la Humanidad o en el que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico.*

Se deberá acreditar por el ayuntamiento no solo su declaración como tal sino que recibe al menos 300 visitas diarias en los domingos y festivos, que se promociona y publicita como Patrimonio de la Humanidad o bien de interés cultural, así como que el 20 por ciento de los visitantes, en los seis meses anteriores a la solicitud,

residen en el extranjero o en municipios situados a un mínimo de 100 kilómetros de distancia del bien declarado Patrimonio de la Humanidad o de interés cultural.

La declaración de zona de gran afluencia turística amparada en esta circunstancia podrá extenderse a un perímetro de hasta 1.000 metros.

- d) *Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.*

La declaración de zona de gran afluencia turística deberá coincidir con los días o periodo en que se celebre, incluyendo el día anterior y el posterior, y se limitará al ámbito territorial de su influencia inmediata, que nunca superará los 1.000 metros de distancia respecto del lugar de celebración.

- e) *Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.*

El número de cruceristas del año anterior al de la solicitud deberá superar los 40.000, de acuerdo con los datos oficiales que proporcione la autoridad portuaria.

La declaración de zona de gran afluencia turística amparada en esta circunstancia no podrá extenderse a un perímetro superior a los 1.000 metros, y se limitará a los días de permanencia del crucero.

- f) *Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.*

Al menos el 40 por ciento de los clientes de los establecimientos comerciales de la zona para la que se solicita la declaración, en los seis meses anteriores a la solicitud, deberán ser residentes en el extranjero o en municipios situados a un mínimo de 100 kilómetros de distancia del área comercial.

Este extremo se podrá acreditar mediante estudios elaborados por el ayuntamiento o bien a instancias del mismo con datos extraídos de organismos oficiales, cámaras de comercio, Agència Valenciana del Turisme o entidades comercializadoras de tarjetas de crédito/débito que acrediten fehacientemente estos datos.».

Finalmente, el artículo 22 de la ley regula la autorización de horarios excepcionales de la siguiente manera:

- «1. *Los horarios excepcionales son aquellos que se conceden, a petición del ayuntamiento interesado, en virtud de circunstancias especiales no periódicas que incrementan las oportunidades de negocio del comercio local por incrementos puntuales y excepcionales de la demanda, debido a la mayor afluencia de visitantes, en fechas concretas.*
2. *Toda excepción se otorgará para los días concretos, sin que puede extender su vigencia más allá del año natural para el que se conceda.*

3. *Podrán solicitar la concesión de un horario excepcional al régimen general los ayuntamientos para los establecimientos ubicados en la zona donde se produzca la excepcionalidad de su término municipal.*
4. *Los horarios excepcionales, no superarán un máximo de dos domingos o festivos al año en cada municipio, sin que ello compute en el límite de 10 domingos y festivos a que se refiere el artículo 17.».*

Pregunta 2

La Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana regula el procedimiento sancionador en materia de incumplimiento de horarios comerciales. Así el artículo 103.6 de la citada Ley tipifica como infracción leve *«la superación del horario máximo de apertura establecido o que se tenga autorizado, tanto diaria como semanalmente»*. Igualmente el apartado 7 de este mismo artículo también tipifica como infracción leve *«el incumplimiento de la obligación de exponer, en un lugar visible al público desde el exterior del local, el horario del establecimiento y los días de apertura, o la realización de un horario distinto al que se enuncia»*. Por su parte, el artículo 104.8 de la Ley tipifica como infracción grave *«la realización de actividades comerciales en domingos y días festivos en los casos no autorizados»*.

Pregunta 3

Las infracciones en materia de horarios serán sancionadas por los órganos de la conselleria competente en materia de comercio que se establezcan reglamentariamente, salvo las infracciones muy graves que comporten el cierre de la empresa o del establecimiento, cuya imposición corresponderá al Consell, que podrá ordenar la publicación de dicha sanción en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Los miembros de la Policía Local que tengan asignadas las funciones de inspección en los respectivos Ayuntamientos tendrán, en el ejercicio de su cometido, la consideración de autoridad pública, disfrutando como tales de la protección y facultades que a éstos les dispensa la normativa vigente.

En las actas de inspección se deberán hacer constar los datos identificativos del establecimiento o actividad de la persona interesada y de las personas inspectoras actuantes; los hechos constatados, con expresión del lugar, fecha y hora, destacando, en su caso, los hechos relevantes a efectos de tipificación de la infracción; la infracción que tales hechos puedan constituir con expresión del precepto infringido, graduación de la sanción y persona presuntamente responsable de aquélla; así como las alegaciones o aclaraciones efectuadas, en su caso, en el acto por la persona interesada.

Dichas actas, debidamente formalizadas por parte de la Policía Local, tendrán valor probatorio respecto a los hechos reflejados en ellas, constatados personalmente por las personas inspectoras actuantes, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan aportar o señalar las personas interesadas.

Los establecimientos comerciales están obligados a facilitar información por parte de las personas titulares de establecimientos y actividades comerciales, así como su personal empleado y representantes, estando obligados a cumplir con los requerimientos e inspecciones que efectúe la Administración competente y sus agentes, acerca del cumplimiento de las prescripciones legales que regulen el ejercicio de la actividad comercial de que se trate.

La actuación de la Policía Local en lo relacionado con la hora de apertura y cierre del establecimiento comercial se limitará a comprobar las siguientes averiguaciones:

- a) Si la apertura del establecimiento comercial está sujeta al régimen general de horarios y si se cumple el régimen de domingos y festivos.
- b) Si la apertura del establecimiento comercial está sujeta al régimen general de horarios especiales y si se cumple el régimen de domingos y festivos.
- c) Si la apertura del establecimiento comercial está sujeta al régimen de horarios especiales.
- d) Si el municipio en cuestión está catalogado como municipio de gran afluencia turística, en cuyo caso se comprobará su régimen de horarios.