

EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE HORARIOS COMERCIALES (arts. 26 y 28 LGUM)

1. CASOS RESUELTOS

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
26.0011 COMERCIO. Horarios	La denegación por parte de la autoridad competente de la condición de “zona de gran afluencia turística” (ZGAT)” a una determinada área: Resolución de Valencia, notificada al Ayuntamiento de Xirivella en relación con su solicitud de horario comercial excepcional para un centro comercial ubicado en ese municipio y por la que se decide no autorizar su apertura mediante la concesión de un horario excepcional.
26.0068 COMERCIO – horarios. Cádiz	Una declaración de ZGAT con limitaciones territoriales y temporales a la actividad de los operadores económicos: Resolución de la Dirección General de Comercio, por la que se hace pública la declaración de una zona del municipio de Cádiz como zona de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales.
26.0080 COMERCIO – Horarios Burgos	Una declaración de ZGAT con limitaciones territoriales y temporales a la actividad de los operadores económicos: Orden de la Comunidad de Castilla y León, por la que se resuelve la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Burgos, de declaración de Zona de Gran Afluencia Turística en su término municipal.
26.51 COMERCIO – horarios ZGAT Cáceres	La revocación de una declaración de ZGAT implica la aplicación de un régimen de horarios comerciales más restrictivo a los operadores establecidos en esa zona: Resolución de la Junta de Extremadura, por la que se revoca la declaración de Cáceres como zona de gran afluencia turística.
26.52 COMERCIO – horarios ZGAT Mérida	La revocación de una declaración de ZGAT implica la aplicación de un régimen de horarios comerciales más restrictivo a los operadores establecidos en esa zona: Resolución de la Junta de Extremadura, por la que se revoca la declaración de Mérida como zona de gran afluencia turística
26.53 COMERCIO Horarios ZGAT Badajoz	La revocación de una declaración de ZGAT implica la aplicación de un régimen de horarios comerciales más restrictivo a los operadores establecidos en esa zona: Resolución de la Junta de Extremadura, por la

RECLAMACIÓN/INFORMACIÓN	OBJETO
	que se revoca la declaración de Badajoz como zona de gran afluencia turística.
26.67 COMERCIO – horarios Vigo	Una declaración de ZGAT con limitaciones territoriales y temporales a la actividad de los operadores económicos: Resolución de la Xunta de Galicia, por la que se aprueba la propuesta motivada del Ayuntamiento de Vigo de declaración de determinadas áreas del municipio de Vigo como Zona de Gran Afluencia Turística.
28.0116 COMERCIO – Horarios Valencia	Modificaciones en materia de horarios de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunidad Valenciana
28.46 COMERCIO. Horarios	Regulaciones en materia de horarios del Decreto-Ley 1/20156, de 27 de febrero, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana
28.59 COMERCIO horarios. Alicante	La denegación por parte de la autoridad competente de la condición de “zona de gran afluencia turística” (ZGAT)” a una determinada área: Decisión del Ayuntamiento de Alicante de rechazar la solicitud de ampliación de la ZGAT

2. MOTIVOS DE CONTROVERSI

- a) La denegación por parte de la autoridad competente de la condición de ZGAT a un área que se plantea que cumple los requisitos para ello, es considerada por establecimientos comerciales afectados un obstáculo a la actividad económica. En tanto cumplan los requisitos para ello, los operadores afectados estiman que no existe razón por la no se pueda aplicar un régimen de horario menos restrictivo en el área donde están situados.
- b) Una declaración de ZGAT, en la medida en que impone limitaciones territoriales y temporales a la actividad de los operadores económicos, por afectar exclusivamente a determinadas zonas y limitarse a determinadas épocas del año, supone un requisito de ejercicio sobre el que se cuestiona su compatibilidad con la LGUM.
- c) Se plantea si la revocación de la declaración de un municipio como zona de gran afluencia turística, en tanto implique la aplicación de una normativa más restrictiva, sobre horarios comerciales, puede suponer un límite a la libertad de ejercicio de los operadores económicos.

3. VALORACIÓN SECUM

Se recoge a continuación resumen de las valoraciones realizadas por la SECUM en los expedientes de referencia. No obstante, dado que las Sentencias del Tribunal Constitucional 79/2017 de 22 de junio, 110/2017 de 5 de octubre y 111/2017 de 5 de octubre han declarado nulos, entre otros preceptos, los artículos 6, 19, 20, 21.2.c y las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18 de la LGUM, este resumen no recoge aquellas posibles valoraciones realizadas con anterioridad a dichas Sentencias relativas a la aplicación de estos artículos.

La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, establece con carácter general la libertad de horarios. Establece además un mínimo de horas de apertura semanales en días laborables y un número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público, salvo para determinados formatos comerciales¹ que tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

¹ Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional. También tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional 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.

También establece a favor de las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos la potestad de mantener, para esos formatos comerciales, la restricción de horarios o de acordar su liberalización.

Entre otras vías para liberalizar el régimen de horarios de esos formatos comerciales, las autoridades competentes pueden definir la zona de gran afluencia turística del municipio. En este sentido, en el juicio o valoración que realicen sobre los criterios que establece la normativa para proponer o acordar la declaración de zona de gran afluencia turística, deben respetar en todos los casos los principios de necesidad y proporcionalidad.

- a) La restricción de la libertad de horarios de apertura comercial es una medida asimilable a un requisito de ejercicio, que debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

La autoridad competente, en el juicio o valoración que realice para adoptar su decisión sobre regímenes de horarios comerciales, o para valorar los criterios que establece la normativa para proponer o acordar la declaración de ZGAT y sus posibles limitaciones territoriales y temporales, debe respetar en todos los casos los principios de necesidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta para ello la valoración de determinados elementos como, por ejemplo, los periodos de mayor afluencia turística de la zona, la ubicación del centro comercial o el mercado en el que compete.

- b) La declaración de una zona de gran afluencia turística dentro del territorio de un municipio tiene “per se” un efecto diferenciador entre el régimen de ejercicio que se establece para los operadores situados dentro y fuera del área delimitada por la declaración. Respecto a la posible quiebra del principio de no discriminación consagrado en el artículo 3 de la LGUM, este principio debe entenderse en el sentido de que la regulación no puede establecer, para los operadores económicos que ejercen en una misma zona, diferentes requisitos de acceso o ejercicio basados en alguna razón derivada de su lugar de residencia o establecimiento. Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que los operadores económicos que ejercen en distintas zonas, no puedan ser objeto de distintos requisitos.
- c) La revocación de la declaración de ZGAT supone una restricción a la libertad de horarios y es asimilable a un requisito de ejercicio, que debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

La revocación del municipio como ZGAT debería así fundamentarse en razones por las cuales el régimen anterior, menos restrictivo, suponía la desprotección de razones imperiosas de interés general. Así, en aquellos casos en los que la

normativa no explique las razones imperiosas de interés general que se pretenden proteger, ni justifique su proporcionalidad, cabría cuestionar su compatibilidad con el artículo 5 de la LGUM. Por ejemplo, la revocación de ZGAT no estaría justificada en los casos en los que se mantiene el cumplimiento objetivo de determinadas circunstancias establecidas en la normativa estatal y autonómica para la declaración de ZGAT.