







El análisis económico aconseja sin ambigüedad, por lo tanto, eliminar estas restricciones y establecer la libertad plena de horarios y días de apertura en la normativa de distribución comercial.

## II. VALORACIÓN DE LA DENEGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE HORARIOS EXCEPCIONALES AL CENTRO COMERCIAL GRAN TURIA Y ANÁLISIS DE SUS EFECTOS

La regulación comercial de la Comunidad Valenciana incorpora un instrumento denominado “autorización de horarios excepcionales”, que en el caso que se ventila en este recurso fue denegado al Centro Comercial Gran Turia.

A continuación, en primer lugar, se valora este instrumento desde el punto de vista de la regulación económica eficiente. En segundo lugar, se valora la decisión de denegar la autorización de horarios comerciales al Centro Comercial Gran Turia. En tercer lugar, se evalúan los efectos económicos derivados de esta denegación.

### II.1. La autorización de horarios excepcionales

De forma preliminar, conviene señalar que un instrumento jurídico como el de autorización de horarios excepcionales no debería formar parte de un diseño eficiente de la regulación comercial que persiga el interés general.

Puesto que los principios de la regulación económica eficiente exigen la plena libertad horaria y de días de apertura en la normativa de distribución comercial, la autorización de horarios excepcionales sólo se entiende en un marco normativo que restringe de algún modo dicha libertad. De acuerdo con la argumentación realizada en la sección I, dicho marco restrictivo carece de justificación y, en consecuencia, la autorización por horarios excepcionales no tendría cabida si la regulación comercial fuese eficiente.

Antes de entrar en la valoración de la decisión administrativa relativa al Centro Comercial Gran Turia, se considera necesario destacar algunos aspectos normativos de este instrumento legal que origina distorsiones económicas, y valorar dichos elementos desde el punto de vista de la regulación económica eficiente.

La [Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana](#), establece en su artículo 23 que *“se podrán conceder horarios excepcionales al régimen general de la sección primera, valorando las peculiaridades sectoriales, locales y temporales que concurren y, en particular, la localización del establecimiento, el grado de equipamientos y servicios comerciales circundantes, la densidad y distribución de la población, sus hábitos de compra, la jornada de trabajo del consumidor y el tipo de actividad y de venta de productos, entre otras circunstancias de similar condición”*. Toda excepción se otorgaría por tiempo limitado.

El procedimiento a seguir para la autorización de horarios excepcionales se establecía en el [Decreto 69/1999, de 4 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se desarrolla la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana](#). En su preámbulo el Decreto

dispone que la autorización de horarios excepcionales se *“justifica en que la regulación general de horarios y el régimen de horarios especiales que contiene la ley, pese a su vocación de globalidad, no son óbice para que en determinadas circunstancias y de forma excepcional resulte, tanto justificada como conveniente, la autorización de apertura de establecimientos de un determinado ramo y/o ámbito territorial, con el fin de atender adecuadamente circunstancias singulares en la demanda de los consumidores y usuarios”*. Por lo tanto, los horarios excepcionales permitirían en determinadas circunstancias autorizar la apertura por encima de las restricciones que marca la Ley y su finalidad sería *“atender adecuadamente circunstancias singulares en la demanda de los consumidores y usuarios”*.

El procedimiento administrativo a aplicar para autorizar o no un horario excepcional se dispone en el artículo 9 del Decreto, cuyo apartado 1 establece: *“Para la resolución de las solicitudes de horarios comerciales excepcionales se valorarán, en general, las peculiaridades sectoriales, locales y temporales, que concurren y en particular, la localización del establecimiento y el grado de equipamiento y servicios comerciales circundantes, la densidad y distribución de la población y sus hábitos de compra, la jornada de trabajo del consumidor y el tipo de actividad y de venta de productos, entre otras circunstancias de similar condición”*.

A partir de lo anterior, resulta conveniente señalar que la autorización de horarios excepcionales tiene una finalidad concreta: *“atender adecuadamente circunstancias singulares en la demanda de los consumidores y usuarios”*. No obstante, en contra de lo que establecen los principios de regulación económica eficiente, el procedimiento establecido no es claro ni objetivo, puesto que si bien establece unos criterios determinados (localización, densidad, hábitos de compra, etc.), estos criterios no se definen de forma precisa y no se proporciona una guía de cómo habría que valorarlos.

## **II.2. Valoración de la denegación de una autorización de horarios excepcionales al Centro Comercial Gran Turia**

En términos estrictos, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente debería autorizarse toda solicitud de horarios excepcionales.

En efecto, las restricciones de horarios y días de apertura no están justificadas en ningún fallo de mercado ni en una razón imperiosa de interés general. Por lo tanto, el mecanismo de horarios excepcionales sólo se encuentra alineado con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación si se otorga la autorización de horario excepcional a cualquier distribuidor comercial que lo solicite. De lo contrario, dicho mecanismo estaría limitando la competencia efectiva de forma no justificada, al no existir, desde la óptica económica, ninguna justificación para restringir la libertad de horarios y días de apertura de un distribuidor comercial o para que unos dispongan de ella y otros no.

Para el caso concreto del Centro Comercial Gran Turia, el carácter restrictivo y discriminatorio de la denegación de la autorización de horarios excepcionales, así como sus efectos, se analizan en la subsección siguiente II.3.

Como se ha argumentado, el procedimiento para autorizar un horario excepcional es poco claro y no objetivo, y no permite determinar en qué situaciones sería preciso autorizar un horario excepcional y en qué situaciones no. Dada esta indeterminación e imprecisión normativa, el acto administrativo consistente en el levantamiento o no de la restricción de horarios y días de apertura debe guiarse por los principios de regulación económica eficiente establecidos en la LGUM, y resulta además compatible con su aplicación. Y de acuerdo con estos principios, una restricción de horarios y días de apertura mediante una denegación de horario excepcional no está justificada en ninguna circunstancia, y por lo tanto, tampoco en el caso del Centro Comercial Gran Turia. Cuestión distinta sería si la normativa de la Comunidad Valenciana estableciese en el procedimiento unos criterios objetivos y verificables que impidiesen conceder un horario excepcional en determinadas circunstancias, colisionando explícitamente con los principios de la LGUM. A pesar de que dichos criterios resultarían necesariamente contrarios a los principios de una regulación económica eficiente, la Administración Pública podría verse obligada a denegar la autorización. No obstante, éste no es el caso en relación con la solicitud del Centro Comercial Gran Turia, donde el procedimiento es claramente impreciso. Nada en la normativa valenciana impide conceder el horario excepcional al Centro Comercial Gran Turia o a cualquier operador que lo solicite, en línea con los principios de regulación económica eficiente.

Independientemente de la argumentación jurídico-económica anterior - que se realiza en el marco de la LGUM – también resulta interesante *intentar* evaluar si la decisión de denegar la autorización de horario excepcional se ajustó a lo establecido en la normativa valenciana y si únicamente en base a lo establecido en dicha normativa podría haberse otorgado la autorización.

La segunda parte de este ejercicio exige realizar un *esfuerzo interpretativo*, habida cuenta de que el procedimiento contemplado en el Decreto 69/1999 para los horarios excepcionales es impreciso y subjetivo, y resulta difícil discernir cómo habría de aplicarse. Por lo tanto, implica hacer supuestos de interpretación normativa.

A continuación se resumen los argumentos dados por el Jefe de Servicio Territorial de Comercio y Consumo y por la Directora de Comercio y Consumo:

- La argumentación del Jefe de Servicio Territorial de Comercio y Consumo se circunscribe fundamentalmente a los siguientes puntos. En primer lugar, la ubicación del Centro Comercial Gran Turia ha sido la misma en los últimos 20 años. En segundo lugar, aunque el Centro Comercial Gran Turia tenga poder de atracción y gran parte de sus clientes provengan de áreas distintas a Xirivella, eso no significa que Xirivella tenga una *“dimensión turística”*. En tercer lugar, el hecho de que el Centro Comercial Gran Turia haya sufrido un impacto por la situación desigual con respecto a operadores de distribución comercial de la ciudad de Valencia *“queda encuadrado en las reglas de la libre y leal competencia”*. En cuarto lugar, el Centro Comercial Gran Turia no se encuentra



A la luz de lo anterior, resulta evidente que ninguna de las dos decisiones (i) valora en qué medida la autorización de horario excepcional contribuiría a *“atender adecuadamente circunstancias singulares en la demanda de los consumidores y usuarios”*, que constituye el objetivo de la autorización de horarios excepcionales en el marco de la Ley 3/2011 ni (ii) valora – en relación con dicho objetivo legal – los distintos factores que contempla el Decreto 69/1999. El único factor que se tiene en cuenta es la ubicación, pero no en relación con el objetivo establecido. Otros criterios económicos, como la densidad de población, los hábitos de compra, o la jornada del trabajo del consumidor no se tienen en cuenta en absoluto, en ninguna de las dos decisiones. Por lo tanto, ninguna de las dos decisiones se ha motivado de acuerdo con lo que establece la normativa comercial valenciana. Tampoco, como es evidente, se ha realizado ningún análisis de necesidad y proporcionalidad según LGUM.

Finalmente, conviene señalar que partiendo estrictamente del objetivo que según la Ley 3/2011 tiene la autorización de horarios excepcionales e interpretando los elementos que deben valorarse en relación con dicho objetivo, es razonable argumentar que habría que haber concedido la autorización. Si el Centro Comercial Gran Turia solicita una autorización para ampliar su horario, es evidente que lo hace para adaptarse mejor a la demanda, es decir para atender adecuadamente a la demanda de los consumidores y usuarios, finalidad legal de la autorización. Por otro lado, teniendo en cuenta el mercado geográfico donde compite el Centro Comercial Gran Turia – este punto se desarrolla en detalle a continuación, en la subsección II.3 – es evidente que los hábitos de compra de sus clientes, su jornada de trabajo y otras características son los mismos que los de los clientes que acuden a otros centros comerciales de su mismo mercado geográfico, muchos de los cuales disfrutaban de libertad horaria. Con la finalidad de adaptarse mejor a la demanda – es decir, atender a esta demanda *“adecuadamente”*, como establece la Ley 3/2011-, proporcionando más opciones a los consumidores, evitando que tengan que desplazarse a otros centros, y generando un menor grado de congestión en los centros comerciales, tendría que haberse concedido al Centro Comercial Gran Turia la ampliación de horario que solicitó. Máxime teniendo en cuenta que en el preámbulo de la Ley 3/2011, en la parte dedicada a horarios comerciales, se alude al fomento de la competencia y a *“contribuir a la mejor satisfacción de las necesidades de los consumidores, cuyos hábitos de compra tienden, paulatinamente, a la flexibilización de los horarios de apertura”*.

**En suma, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, no existe justificación para denegar un horario excepcional en ninguna**

---

horarios comerciales no satisface los principios de la LGUM, entre otros motivos porque permite restringir los horarios comerciales a las Comunidades Autónomas sin que exista una razón imperiosa de interés general que justifique dichas restricciones. Por lo tanto, dicha normativa nacional no puede ofrecerse como garantía o aval de que la normativa comercial valenciana, su régimen de horarios comerciales excepcionales, su régimen de zonas de gran afluencia turística y/o los actos administrativos dictados a partir de esta normativa sean necesarios, proporcionados y no discriminatorios y por lo tanto acordes con la LGUM.

**circunstancia a ningún distribuidor comercial que lo solicite. Por lo tanto, tendría que haberse autorizado al Centro Comercial Gran Turia un horario excepcional.**

A su vez, desde el punto de vista estricto de la normativa valenciana, resulta evidente que ninguna de las dos decisiones de la Administración de la Comunidad Valenciana realizó una valoración ajustada al procedimiento establecido en la normativa en conexión con la finalidad de una autorización de horario excepcional: ajustarse adecuadamente a la demanda de los consumidores y usuarios. Teniendo en cuenta dicho objetivo, es razonable argumentar que, **incluso ciñéndose únicamente a la normativa valenciana, la Administración Pública de la Comunidad Valenciana tendría que haber autorizado el horario excepcional.**

### **II.3. Restricción a la competencia y efectos económicos derivados de la denegación de una autorización de horarios excepcionales al Centro Comercial Gran Turia**

La denegación de un horario excepcional al Centro Comercial Gran Turia tiene un impacto negativo evidente sobre la competencia efectiva en la distribución comercial de la Comunidad Valenciana. A su vez, tendrá un impacto negativo en términos de eficiencia y bienestar social.

El Centro Comercial Gran Turia es un operador presente en el mercado de distribución comercial de la Comunidad Valenciana. De acuerdo con los precedentes en materia de defensa de competencia, el ámbito geográfico en el mercado de distribución minorista es local<sup>3</sup>. Desde el punto de vista del consumidor, la elección de un punto de venta determinado viene condicionada por el espacio geográfico al que resulta razonable desplazarse para efectuar la compra. El criterio generalmente utilizado para delimitar el mercado geográfico relevante se basa en la isocrona, la línea imaginaria que une localizaciones situadas a determinada distancia de un centro comercial, que suele medirse en términos de tiempo de desplazamiento en coche de 15-30 minutos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, expedientes de concentración económica de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) C-0001/07 DIA/PLUS, C-0063/08 DINOSOL/SUPERMERCADOS HERDISA, C-0171/09 EROSKI/SABECO (Activos), C-0224/10 SUPECO/SUPERMERCADOS DE ALIMENTACIÓN MADRID, C-0260/10 CONSUM/VIDAL EUROPA, C-0283/10 CONSUM/VIDAL EUROPA, C-0362/11 UVESCO/ERCORECA, C-0367/11 LECLERC/EROSKI e Informes del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) C83/03 CAPRABO/ALCOSTO y C107/07 EROSKI/CAPRABO, entre otros.

<sup>4</sup> En los Informes sobre Grandes Superficies (GS) que venía realizando la autoridad de competencia española desde la entrada en vigor de la Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, al analizar las condiciones de competencia existentes en el mercado en el que operaría la nueva GS delimitaba el mercado geográfico relevante en función de isocronas de 15 minutos si la GS se encontraba en un núcleo urbano o de 30 minutos si la GS estaba situada en núcleos rurales o cuando no existiera ninguna otra GS en el área considerada. Asimismo, la Comisión Europea en el caso *M.1684 Carrefour/Promodes* señaló que, por regla general, las zonas de influencia están delimitadas geográficamente por un radio que no sobrepasa los 30 minutos de transporte en coche, sabiendo que este radio variará en función de diversos criterios tales como el tamaño del punto de venta (que

Dependiendo del trayecto (véase Anexo I), el Centro Comercial Gran Turia se encuentra a 4,0 km - 4,5 Km del centro de Valencia y siempre a menos de 15 minutos en coche, por lo que el mercado geográfico en el que compite cubriría gran parte de la zona de gran afluencia turística de la ciudad de Valencia, donde rige la libertad horaria y, por lo tanto, donde los competidores del Centro Comercial Gran Turia gozan – por decisión administrativa – de una libertad horaria de la que carece el Centro Comercial Gran Turia.

Esta definición del mercado geográfico es consistente con información aportada en el expediente, en concreto, con la información sobre los clientes del centro comercial (menos del 6% procedentes de Xirivella, un 50,6% procedentes de Valencia ciudad), su localización próxima e interior a una gran vía de circunvalación del municipio de Valencia, y que tras el cambio normativo derivado de la creación de una zona de gran afluencia turística en la ciudad de Valencia - en la que no se incluye al Centro Comercial Gran Turia pero sí a muchos de sus competidores - los ingresos del Centro Comercial Gran Turia se vieron negativamente afectados.

Los efectos negativos esperados de la denegación de la autorización son numerosos:

- En primer lugar, la denegación contribuye a reducir la libertad de elección de los consumidores valencianos, especialmente los que utilizan en mayor medida la oferta comercial de la zona en la que se encuentra el Centro Comercial Gran Turia, incrementando el coste de oportunidad de realizar las compras, limitando la variedad disponible e impidiendo un ajuste deseable entre oferta y demanda, en perjuicio del bienestar de los consumidores.
- En segundo lugar, la denegación obstaculiza que el Centro Comercial Gran Turia y los operadores establecidos en él puedan utilizar de forma eficiente su infraestructura, dificultando la generación de economías de escala, y su capacidad de diferenciarse y competir, reduciendo la competencia efectiva.
- En tercer lugar, puesto que el Centro Comercial Gran Turia se encuentra en el mismo mercado que operadores que sí se benefician de la libertad horaria, la medida implica necesariamente reducir la capacidad de competir de un operador en este mercado en términos relativos a dichos operadores competidores, situándolo en situación de desventaja competitiva para poder ofrecer un servicio adaptado a la demanda por la que compite con otros distribuidores comerciales.

De este modo, la decisión de denegar un horario “excepcional” resulta contraria a la competencia *en los méritos*, discrimina a un operador efectivo en el mercado, distorsiona la configuración eficiente de la oferta comercial, y en definitiva, reduce la competencia efectiva en dicho mercado – al limitar la capacidad de un operador para competir de forma intensa y deseada – y también afecta negativamente a la competencia potencial.

---

depende de la variedad del surtido y de los artículos), las infraestructuras comerciales que tiene asociadas, las vías de comunicación y la calidad de su entorno



## COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

De acuerdo con la teoría económica y la evidencia empírica, los efectos esperados de un menor grado de competencia serán precios más elevados, menor calidad y/o menor innovación. Adicionalmente, la decisión tendrá un impacto negativo en términos de creación de empleo y afectará negativamente a la productividad del sector de la distribución comercial de la Comunidad Valenciana, así como al crecimiento económico del conjunto de la región.

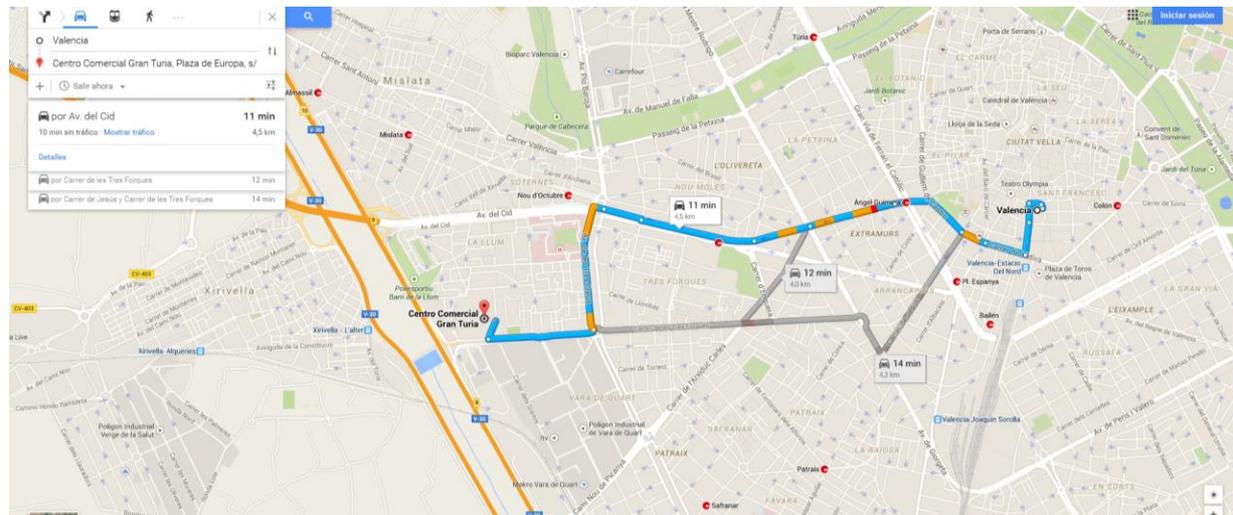
En suma, una acción restrictiva de la competencia, costosa en términos de bienestar, y que como se ha argumentado, no encuentra apoyo ni en los principios de la regulación económica eficiente de la LGUM ni, en nuestra opinión, en la propia normativa comercial de la Comunidad Valenciana.

El Subdirector de Análisis Económico

Mateo Silos Ribas



**ANEXO I. CÁLCULO DE DISTANCIA Y TIEMPO EN COCHE DESDE EL CENTRO COMERCIAL GRAN TURIA AL CENTRO DE VALENCIA. CÁLCULOS REALIZADOS CON GOOGLE MAPS**



Fuente: <https://maps.google.es/>