



Consejo
Económico y Social
de Castilla y León

IP 5 / 25

Informe Previo sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León

Catalina García Fernández (I de J)
Secretaría del Consejo Económico y Social
Presidencia: 10/07/2025
HASH: 88077c2b2613a1a2418835e65d487c92b



Enrique Calero Morán (I de J)
Presidencia: 10/07/2025
HASH: e982988271483cc8e6075a8d827105d



Fecha de aprobación:
10 de julio de 2025



Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

Con fecha 18 de junio de 2025 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de Industria, Comercio y Empleo de la Junta de Castilla y León, se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe, así como la documentación utilizada para su elaboración.

No alegándose la concurrencia de circunstancias de urgencia por la Consejería proponente, se procede a la tramitación ordinaria prevista en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, aprobado por Resolución de 20 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Economía que lo analizó en su sesión de 7 de julio de 2025, dando traslado a la Comisión Permanente que, en su reunión de 10 de julio de 2025 lo informó favorablemente, elevándolo al Pleno que, en sesión de 10 de julio de 2025, lo aprobó por unanimidad.

I.- Antecedentes

a) Estatales:

- Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.
- Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales.

b) de Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1. 20º, que fija el ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Castilla y León en materia de comercio interior.



- Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León.
- Decreto 16/2013, de 9 de mayo, por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.
- Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

c) de otras Comunidades Autónomas:

Podemos mencionar los siguientes Decretos de otras Comunidades Autónomas análogos al Proyecto informado:

- Andalucía:

Ley 6/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la Tasa por Tramitación de Licencias Comerciales.

Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.

Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Ambulante.

Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico.

Decreto-ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

Decreto-ley 1/2021, de 12 de enero, por el que se establecen medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería y agencias de viajes y se modifican varios decretos-leyes dictados como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

Decreto-ley 5/2021, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para el sector de las agencias de viajes, para la reactivación de actos culturales promovidos por Agrupaciones, Consejos, Federaciones, Uniones u otras entidades de análoga naturaleza que integren hermandades y cofradías de Andalucía en 2021, para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería, y se modifican otras disposiciones.

Resolución de 10 de febrero de 2021, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 1/2021, de 12 de enero, por el que se establecen medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería y agencias de viajes y se modifican varios decretos-leyes dictados como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

Resolución de 14 de abril de 2021, de la Presidencia Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 5/2021, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para el sector de las agencias de viajes, para la reactivación de actos culturales promovidos por Agrupaciones, Consejos, Federaciones y Uniones u otras entidades de análoga naturaleza que integren hermandades y cofradías de Andalucía en 2021, para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería, y se modifican otras disposiciones.

- Aragón:



Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón.

Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón.

- Principado de Asturias:

Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior.

Ley 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

- Baleares

Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears.

Ley 17/2016, de 16 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears.

Ley 1/2017, de 12 de mayo, de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de las Illes Balears.

- Canarias

Ley 1/2004, de 13 de abril, de modificación del artículo 27 de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias.

Ley 4/2004, de 2 de diciembre, de modificación de determinados artículos de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias.

Ley 10/2019, de 25 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias.

- Cantabria

Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria.

Ley 2/2010, de 4 de mayo, para la modificación de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

- Castilla-La Mancha:

Ley 2/2010, de 13 de mayo, de comercio de Castilla-La Mancha.



Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.

- **Cataluña:**

Ley 14/2002, de 27 de junio, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña y del Consejo General de las Cámaras.

Ley 15/2005, de 27 de diciembre, de reforma parcial de varios preceptos legales en materias de agricultura, ganadería y pesca, de comercio, de salud y de trabajo.

Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias.

Decreto-ley 3/2017, de 27 de junio, de medidas urgentes para la celebración de elecciones en las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Cataluña y constitución de sus órganos de gobierno.

Resolución 766/XI del Parlamento de Cataluña, de validación del Decreto ley 3/2017, de 27 de junio, de medidas urgentes para la celebración de elecciones en las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de Cataluña y constitución de sus órganos de gobierno.

- **Extremadura:**

Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 1/2016, de 29 de febrero, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 8/2018, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura.

Ley 1/2022, de 8 de marzo, de modificación del Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas, financiadas por el Gobierno de España; se establecen las bases reguladoras de ayudas urgentes en el marco del desarrollo del Plan Corresponsables; se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de

Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del COVID-19 y se modifica la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura.

Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas, financiadas por el Gobierno de España; se establecen las bases reguladoras de ayudas urgentes en el marco del desarrollo del plan corresponsables; se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del COVID-19 y se modifica la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura.

Resolución de 11 de febrero de 2021, de la Asamblea de Extremadura, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Resolución de 15 de julio de 2021, de la Asamblea de Extremadura, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas, financiadas por el Gobierno de España; se establecen las bases reguladoras de ayudas urgentes en el marco del desarrollo del Plan Corresponsables; se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de



Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del Covid-19 y se modifica la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios.

- **Galicia:**

Ley 5/2004, de 8 de julio, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Galicia.

Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia.

- **Comunidad de Madrid:**

Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid.

Ley 1/2008, de 26 de junio, de Modernización del Comercio de la Comunidad de Madrid.

Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

- **Región de Murcia:**

Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista y Plan de Equipamientos Comerciales de la Región de Murcia.

Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre régimen del comercio minorista de la Región de Murcia.

Ley 12/2015, de 30 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia.

Ley 2/2016, de 29 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2015, de 30 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia.

- **Comunidad Foral de Navarra:**

Ley Foral 5/1985, de 30 de abril, por la que se modifica el párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley Foral 45/1983, de 31 de diciembre, sobre financiación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.

Ley Foral 13/1989, de 3 de julio, de Comercio no Sedentario.

Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.



Ley Foral 25/2003, de 4 de abril, de modificación de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

Ley Foral 27/2003, de 4 de abril, por la que se regula la composición del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista.

Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, de modificación de determinados artículos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

Ley Foral 17/2015, de 10 de abril, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Navarra.

Acuerdo de 21 de diciembre de 2012, del Pleno del Parlamento de Navarra, por el que se deroga el Decreto-ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, por el que se modifica la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

- Comunidad Autónoma de La Rioja:

Ley 3/2015, de 23 de marzo, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de La Rioja.

- Comunidad Valenciana:

Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana.

Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunitat Valenciana.

Decreto Ley 1/2016, de 26 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana, y de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.

Decreto-ley 8/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio de la Comunitat Valenciana, en materia de promoción de ferias comerciales oficiales como servicio de interés general autonómico.

Decreto-ley 14/2021, de 6 de agosto, del Consell, de aplazamiento de la entrada en vigor de determinados artículos de la normativa del Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA).

Resolución 1333/IX, de 25 de enero de 2018, del Pleno de Les Corts, sobre la convalidación del Decreto ley 8/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación de la Ley 3/2011,



de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio de la Comunitat Valenciana, en materia de promoción de ferias comerciales oficiales como servicio de interés general autonómico.

Resolución 19/X de la Diputación Permanente de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto ley 14/2021, de 6 de agosto, del Consell, de aplazamiento de la entrada en vigor de determinados artículos de la normativa del Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA), aprobada en la sesión de 3 de septiembre de 2021.

d) Otros:

- Informe Previo 12/2006 sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (posterior Decreto 82/2006, de 16 de noviembre);
- Informe Previo 3/2013 sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (posterior Decreto 16/2013, de 9 de mayo).

II.- Estructura del Proyecto de Decreto

El proyecto de Decreto sometido a informe se estructura en un artículo único, una disposición transitoria y una disposición final única.

El Proyecto de Decreto aborda la regulación de los horarios comerciales, y las actividades comerciales de promoción de ventas y la de las ventas especiales.

Se concretan con una mayor precisión las excepciones al régimen general de horarios comerciales, previstas en el artículo 7 del decreto, cuando como consecuencia de una festividad local se produzca la coincidencia de varios festivos continuados.

III.- Observaciones Generales

Primera.- Son varios los factores que influyen en el comercio interior y en su actual situación en España y en la Comunidad de Castilla y León. El comportamiento del consumidor indica que

los hogares ajustan sus hábitos de consumo debido tanto a la inflación como a un síntoma menos perceptible a primera vista, como es la pérdida de poder adquisitivo, priorizando productos esenciales y reduciendo el gasto en bienes duraderos. En Castilla y León, este impacto es más pronunciado, con un consumo más afectado por un mayor envejecimiento de la población y características rurales que limitan el acceso a ciertos productos.

Segunda.- Recientemente el CES presentó un análisis exhaustivo del estado del comercio de proximidad en Castilla y León, en el que se identifican los desafíos actuales, se evalúan los esfuerzos recientes y se proponen recomendaciones estratégicas para su revitalización.

El informe destaca que el comercio de proximidad, especialmente en Castilla y León, desempeña un papel crucial en la economía regional que aporta la mayor cohorte sectorial de afiliaciones a la seguridad social representando el 15,5% del empleo total en la comunidad. Además, actúa como un factor de cohesión social y territorial, especialmente en áreas rurales, donde proporciona servicios esenciales, fomenta la identidad local y apoya a la población mayor, que enfrenta barreras con el comercio digital.

Sin embargo, el informe destaca que el sector ha experimentado un declive significativo, acentuado desde la crisis financiera de 2008, perdiendo el 25% de sus negocios, una tendencia agravada por la pandemia de COVID-19, las elevadas tasas de inflación y tasas de interés posteriores y los efectos de la guerra en Ucrania. Entre 2012 y 2022, el número de establecimientos minoristas disminuyó un 16.6%, con provincias como Palencia (-23.3%) y Zamora (-19.4%) mostrando las mayores caídas.

La disminución poblacional, un envejecimiento marcado y una reducción en la población joven reduce la base de consumidores, especialmente en áreas rurales, amenazando la viabilidad del comercio local. Además, la productividad del sector servicios, que incluye comercio, es menor que la media nacional. La competencia de las plataformas en línea, cuya red de distribución es cada vez más ágil, han intensificado las presiones.

El menor poder adquisitivo de los consumidores ha llevado al estrechamiento de márgenes y al aumento de los costes operativos para los minoristas, especialmente en sectores como la alimentación, aunque también a los puestos de mercado mostrando la vulnerabilidad del sector a choques externos.

El informe constata que comparado con otras comunidades, Castilla y León perdió el 6.6% de sus empresas comerciales entre 2019 y 2022, el doble que el 3,7% nacional. A pesar de que el empleo en el comercio creció ligeramente no ha recuperado niveles prepandémicos. La pérdida de inercia con respecto al crecimiento del comercio de la media nacional refuerza la necesidad de adaptación en Castilla y León.

Tercera.- Un desarrollo significativo es la aprobación en noviembre de 2024 de la "Estrategia de Comercio Minorista y Rural de Castilla y León 2024-2027", publicada en diciembre de 2024. Esta estrategia, con una inversión de más de 122.6 millones de euros, incluye 61 medidas y un plan específico para el comercio rural con 22 millones de euros. Se enfoca en la modernización, formación, promoción y creación de sinergias con otros sectores, con un énfasis en la digitalización y la sostenibilidad. Adopta un enfoque holístico, unificando todas las actuaciones de la administración autonómica relacionadas con el comercio minorista. Se basa en tres premisas fundamentales: 1) apoyo firme al comercio minorista de proximidad (especialmente al de pequeña superficie), su modernización y digitalización, sin abandonar la apuesta por el establecimiento físico; 2) una concepción amplia del término "comercio", incluyendo servicios de proximidad que generan sinergias y dinamismo; y 3) una atención especial y apoyo al comercio minorista en el medio rural, con medidas específicas y un estudio para detectar necesidades.

La estrategia se estructura en seis ejes, incluyendo la protección del comercio minorista, la formación y cultura comercial, su modernización y digitalización, el fomento de la demanda, el impulso del emprendimiento y un plan específico de apoyo al comercio rural. Se desarrolló con la participación del sector y las entidades locales, asegurando que responda a las necesidades reales. Además, incluye medidas normativas para simplificar regulaciones, como la modificación del Decreto 82/2006, que regula calendarios de apertura y actividades promocionales, que es precisamente la norma que informamos.

Se propone afrontar problemas estructurales del sector (atomización, baja cultura empresarial, competencia, resistencia al cambio, falta de relevo generacional) agravados por factores coyunturales (reducción de actividad, cambios en hábitos de compra, menor capacidad de gasto), y presenta un análisis detallado basado en la Base de Datos de Establecimientos Comerciales.

Cuarta.- Desde un punto de vista comparativo de la normativa de horarios comerciales de Castilla y León en relación con la normativa estatal y la del resto de las comunidades autónomas españolas podemos revelar una serie de realidades que podemos resumir como sigue.

En primer lugar nos encontramos con un marco normativo general, compuesto por un lado por la normativa estatal (que podemos definir como marco supletorio y bases), establecido por La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, que establece el marco general, el principio de libertad de horarios (los comerciantes pueden fijar libremente los horarios de apertura y cierre), un mínimo de horas de apertura semanal (se establece un mínimo de 90 horas semanales), los domingos y festivos de apertura (se fija un mínimo de 10 domingos y festivos de apertura autorizada al año, y que las Comunidades Autónomas pueden aumentar este número), se recogen las Zonas de Gran Afluencia Turística -ZGAT- (zonas en las que los establecimientos tienen plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público, y sobre las que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos tienen competencias compartidas para su declaración), y también se recogen los establecimientos con régimen especial (determinados tipos de establecimientos -panaderías, pastelerías, prensa, flores, gasolineras, tiendas de conveniencia, tiendas en estaciones y aeropuertos, etc.- que gozan de libertad horaria).

El marco normativo general, se completa con la normativa autonómica que desarrolla el mismo y establece las oportunas competencias. Así las Comunidades Autónomas tienen competencias para desarrollar y, en algunos casos, modificar el marco estatal, adaptándolo a sus particularidades socioeconómicas y territoriales. Las principales áreas de regulación autonómica son la fijación del número de domingos y festivos de apertura autorizada (siempre igual o superior al mínimo estatal), el establecimiento de criterios para la declaración de ZGAT, la regulación de horarios para determinados sectores o tipos de establecimientos, y el establecimiento de posibles excepciones o limitaciones adicionales (aunque deben estar justificadas y ser proporcionadas).

Concretamente en el caso de Castilla y León, la normativa principal la establecen la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (modificada por leyes posteriores para adaptarse a la normativa estatal y a las directivas europeas), y los Decretos y Órdenes que desarrollan la ley, en lo referente a horarios y al calendario de domingos y festivos de apertura. En



cuanto al horario general, al igual que la normativa estatal, se rige por el principio de libertad de horarios, con el límite de las horas máximas diarias y semanales que puedan establecerse por otras normativas (laborales, por ejemplo), y se garantiza el mínimo de 90 horas semanales de apertura. En cuanto a los domingos y festivos de apertura Castilla y León fija el mínimo legal establecido por el Estado, es decir, 10 domingos y festivos de apertura anuales.

En este sentido hay que observar que el abanico de la normativa en otras comunidades es muy amplio, encontrándonos con comunidades más restrictivas (como País Vasco o Navarra que suelen tener un número similar o ligeramente superior, pero con un enfoque más proteccionista hacia el pequeño comercio, y que históricamente, han sido de las más reacias a ampliar el número de festivos de apertura), comunidades más aperturistas destacando la Comunidad de Madrid, que desde 2012 liberalizó completamente los horarios comerciales, permitiendo la apertura todos los domingos y festivos del año, y otras comunidades como Murcia o algunas zonas de la Comunidad Valenciana y Andalucía también suelen tener un número de festivos de apertura superior al mínimo estatal, y comunidades en una posición intermedia que se mueven en un rango entre los 10 y los 16 festivos anuales, como Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. En concreto Cataluña tiene un modelo propio que también permite un número significativo de aperturas, aunque con ciertas especificidades municipales.

Volviendo a Castilla y León hay que citar que el proceso de fijación para establecer anualmente el calendario de domingos y festivos de apertura autorizada corresponde a la Junta de Castilla y León, previa consulta con el Consejo Castellano y Leonés de Comercio y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Estas fechas se suelen concentrar en periodos de mayor actividad comercial (navidad, rebajas, e inicio de temporadas).

En cuanto a las Zonas de Gran Afluencia Turística -ZGAT- Castilla y León cuenta con municipios declarados ZGAT, en siete de sus nueve provincias (todas excepto Palencia y Segovia) por su alto componente turístico y patrimonial. En estas zonas, los establecimientos comerciales ubicados dentro de un perímetro delimitado tienen libertad horaria. En comparación con otras comunidades autónomas la amplitud de las zonas y los criterios pueden variar, pero el objetivo es similar: dinamizar el comercio en áreas de interés turístico. Comunidades como Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias tienen un desarrollo muy extenso de ZGAT.



Por su parte en cuanto a los establecimientos con régimen especial, Castilla y León sigue la línea de la normativa estatal, permitiendo la libertad horaria a establecimientos como, pastelerías, panaderías, platos preparados, prensa, combustibles, floristerías, tiendas de conveniencia, establecimientos en estaciones de transporte (ferrocarril, autobús, aeropuertos), establecimientos de venta de productos culturales (libros, periódicos, discos) en determinadas circunstancias y establecimientos de menos de 300 m² (excluyendo los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de PYME). Este es un punto bastante homogéneo en todas las comunidades, ya que se deriva directamente de la legislación estatal. Las diferencias son mínimas y referidas a interpretaciones o ligeras adaptaciones.

El posicionamiento de Castilla y León se sitúa, en términos generales, en una posición conservadora o moderada en cuanto a la liberalización de horarios comerciales, especialmente en lo referente al número de domingos y festivos de apertura. Se adhiere al mínimo estatal, buscando un equilibrio entre la dinamización comercial y la protección del pequeño comercio y la conciliación de la vida laboral y familiar.

IV.- Observaciones Particulares

Primera.- La modificación propuesta para el apartado dos del artículo 6 del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, consiste en adelantar la fecha límite para la publicación del calendario anual de domingos y festivos de apertura autorizada, que antes se disponía “antes del 1 de diciembre” y ahora se propone “antes del 31 de octubre”.

Esta modificación adelanta en más de un mes la publicación de la orden anual de apertura en el Boletín Oficial de Castilla y León. La finalidad de esta y otras modificaciones relativas a los horarios comerciales es adaptar la normativa a los cambios económicos, sociales y tecnológicos, así como a la evolución de los hábitos de consumo de la ciudadanía. El objetivo general es lograr una regulación más moderna, uniforme, equilibrada, comprensible y adaptada a las exigencias actuales del ámbito comercial, dotando al sector de una mayor seguridad jurídica.

El CES considera que la modificación del Artículo 6.2 busca mejorar la planificación y la seguridad jurídica para los comerciantes al proporcionar el calendario de apertura de domingos y festivos con mayor antelación.

Segunda.- La modificación propuesta en el apartado dos del artículo único del proyecto de decreto busca revisar y precisar la regulación de las excepciones al régimen general de horarios comerciales, específicamente en lo relativo a la autorización de aperturas adicionales de domingos y festivos en municipios determinados.

El texto original del Decreto 82/2006 establecía que se podían autorizar aperturas adicionales cuando, debido a una festividad local, se producía la "coincidencia de dos o más días festivos continuados". La modificación propuesta cambia esta condición, especificando que la autorización procederá cuando haya una "coincidencia de tres o más festivos continuados o dos, si uno de ellos es sábado, en cuyo caso se priorizará por la apertura en este día, en atención a su mayor atractivo comercial para los consumidores".

El plazo para presentar las solicitudes de estas excepciones se modifica. Originalmente, se podían presentar en los quince días hábiles siguientes a la publicación del calendario anual de domingos y festivos. Con la propuesta, las solicitudes deberán presentarse "antes del 15 de enero del ejercicio al que se refieran". Esta variación busca dotar de mayor seguridad jurídica a los procedimientos, beneficiando tanto al sector privado (empresas y ciudadanos) como al público (ayuntamientos y órgano autonómico competente) ya que la información necesaria estará disponible con antelación suficiente para una mejor gestión comercial por todas las partes implicadas. No obstante, el Consejo entiende que, en ningún caso el plazo de presentación de las solicitudes deberá ser inferior a quince días antes de la primera fecha de apertura a autorizar.

La memoria del proyecto justifica estas modificaciones como necesarias para adaptarse a los cambios económicos, sociales y tecnológicos, la preocupación por el ámbito rural, la adaptación del comercio a las peculiaridades sectoriales, locales y territoriales de Castilla y León, la transformación de los hábitos de consumo, y los cambios legislativos. Se busca una ordenación más moderna, uniforme, equilibrada, comprensible y adaptada a las exigencias actuales del sector, proporcionando mayor seguridad jurídica. También se procura atender las necesidades de la población y facilitar las compras en momentos de mayor demanda, conciliando esto con los derechos de los trabajadores.

Tercera.- El apartado tres del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 introduce un nuevo Artículo 7 bis en la normativa, que establece "Excepciones al régimen general por tradiciones comerciales históricas".

Este nuevo artículo dota de previsión reglamentaria a la posible autorización por la Consejería competente en materia de comercio de la apertura dominical en municipios que tengan arraigadas tradiciones comerciales históricas. Sin embargo, dicha excepción implicaría el cierre de un día laborable de la semana para los establecimientos que se acojan a ella, respetando siempre la legislación laboral. La autorización se podrá conceder previa solicitud del ayuntamiento correspondiente, que deberá justificar y documentar la tradición comercial histórica. Es importante destacar que esta excepción no obliga a los establecimientos comerciales a adherirse a ella; los comerciantes pueden optar por el régimen general de horarios comerciales si lo prefieren.

El CES considera necesaria además, una regulación de la figura de "tradición comercial histórica" de manera específica, que garantice la correcta aplicación de las excepciones previstas en el proyecto de Decreto informado, de manera que se aplique únicamente en aquellas localidades con tradiciones comerciales históricas mantenidas en el tiempo hasta la actualidad.

La inclusión de este artículo responde a la necesidad de reconocer y adaptar la regulación de horarios comerciales a las particularidades tradicionales existentes en Castilla y León. La memoria del proyecto de decreto justifica esta modificación al señalar que la apertura dominical es, en algunos municipios, el resultado de tradiciones comerciales históricas que han derivado en derechos consuetudinarios.

Así podemos citar el claro ejemplo de Medina del Campo que mantiene una tradición única de apertura comercial los domingos por la mañana, mientras que el día de descanso habitual para el comercio es el jueves. Esta práctica, que data del siglo XIX, está vinculada a su histórica relevancia como centro ferial y comercial, especialmente por las ferias de los siglos XV y XVI y el Mercado Nacional de Ganado que comenzó en 1870. Sin embargo, situaciones como esta no estaban específicamente reguladas.

Esta medida también cumple con la exigencia legal introducida en el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León, cuyo Artículo 7.2 ya preveía la posibilidad de establecer excepciones al régimen general por tradiciones comerciales históricas.

Cuarta.- El proyecto de decreto modifica la letra d) del apartado 1 del artículo 8 del Decreto 82/2006, que define las tiendas de conveniencia. Originalmente, el Decreto 82/2006 establecía que estas tiendas debían distribuir su oferta "en forma similar" entre varias categorías de productos. La modificación cambia esta redacción a "de forma variada".

La definición revisada mantiene que las tiendas de conveniencia no deben superar los 500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta al público y deben permanecer abiertas un mínimo de dieciocho horas al día. Las categorías de productos que deben ofrecer de forma variada incluyen: libros, periódicos y revistas; artículos de alimentación, droguería y cosmética; productos o material tecnológico, audiovisual e informático; y juguetes, regalos y artículos varios.

Un cambio fundamental introducido es que la oferta alimentaria en estos establecimientos "no podrá representar más del 50% del surtido, medido en número de referencias, ni ocupar más del 55% de la superficie de venta".

Además, la modificación aclara que la denominación de "tiendas de conveniencia" será igualmente aplicable a aquellas que, cumpliendo todos los requisitos, abran solo determinados días o períodos del año (actividad estacional).

La Disposición Transitoria está directamente ligada a la modificación de la definición de las tiendas de conveniencia, y establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma para que las tiendas de conveniencia adapten su oferta comercial a las nuevas modificaciones introducidas en el apartado cuarto del artículo único. Esta disposición también especifica que los procedimientos administrativos de solicitud de certificado acreditativo de tienda de conveniencia que ya se hayan iniciado antes de la entrada en vigor del nuevo decreto y que estén pendientes de resolución, se registrarán por las nuevas modificaciones.

En opinión del CES la modificación del apartado cuatro del artículo único busca modernizar y equilibrar la regulación de las tiendas de conveniencia, adaptándola a la evolución del sector comercial y a los hábitos de consumo actuales, así como a las realidades operativas de estos establecimientos. La inclusión de límites específicos para la oferta alimentaria es un esfuerzo por definir con mayor claridad lo que se entiende por una oferta "variada" en este tipo de tiendas, resolviendo al mismo tiempo las preocupaciones del sector sobre la viabilidad de sus operaciones.



Quinta.- La modificación propuesta en el apartado cinco del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 se centra en la regulación de la declaración de Zona de Gran Afluencia Turística (ZGAT).

El proyecto de decreto busca modernizar, ordenar y equilibrar las relaciones en el sector comercial, adaptándose a la evolución económica, social y tecnológica, a los nuevos hábitos de consumo y a los cambios legislativos. En este sentido, y específicamente, en lo que respecta a la ZGAT, la modificación tiene como objetivo agilizar y simplificar el procedimiento de su declaración.

Se propone que la declaración de ZGAT, que generalmente tiene vigencia indefinida, pueda ser objeto de revisión a instancia del solicitante, siempre que se solicite antes del 15 de enero del ejercicio al que se refiera dicha revisión. La declaración producirá efectos desde su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León. El Decreto 82/2006 original no especificaba un plazo para la revisión.

Además, se propone que la Dirección General competente en materia de comercio podrá (en lugar de deberá, como en el original) solicitar informe a la Dirección General competente en materia de Turismo sobre los extremos del apartado segundo del artículo. Además, se establece que, antes de dictar la propuesta de resolución, las asociaciones más representativas del comercio y de los consumidores, así como la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios, serán consultadas (en lugar de podrán ser consultadas, como en el original) para que formulen alegaciones en un plazo de diez días.

El CES considera que las modificaciones en el artículo cinco buscan flexibilizar y agilizar el proceso de declaración de ZGAT, dotándolo de mayor seguridad jurídica en cuanto a los plazos de revisión y asegurando la participación obligatoria de las asociaciones más representativas del sector, aunque reduciendo la obligatoriedad de un informe específico de turismo. En este sentido, el Consejo considera también necesaria la consulta a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El Consejo entiende que debería mantenerse la obligatoriedad del informe de la Dirección General competente en materia de turismo, tal y como determina el decreto vigente.

Sexta.- El apartado seis del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 propone una serie de cambios en la letra c) del artículo 11 del decreto original. Este artículo se refiere a los requisitos generales para las actividades comerciales de promoción de ventas, específicamente en lo relativo a los precios.

La modificación introduce las siguientes precisiones: se clarifica que, al ofrecer productos a precio reducido, debe figurar claramente el precio anterior o habitual junto con el precio reducido o el porcentaje de reducción aplicable. Se mantiene la excepción para artículos puestos a la venta por primera vez.

La definición de "precio anterior o habitual" se establece como el menor precio aplicado a artículos idénticos durante los treinta días naturales precedentes. La redacción original mencionaba un período continuado de al menos treinta días, pero excluía las ventas en rebajas de esta limitación temporal. La nueva redacción aplica el criterio de los treinta días precedentes de manera más general.

Además se añade una disposición específica para los productos perecederos: en su caso, el "precio anterior" se entenderá como el último precio inmediatamente anterior a la reducción. Esta medida busca facilitar la reducción del desperdicio alimentario.

El CES considera que la modificación busca modernizar y equilibrar la regulación de los precios en promociones de venta, adaptándola a la realidad del mercado y las necesidades de los consumidores, especialmente en el caso de productos perecederos.

Séptima.- El apartado siete del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 propone una nueva redacción para el apartado 2 del artículo 12 de dicho Decreto, que se refiere a las ventas en rebajas.

La modificación establece que los artículos en rebajas deben haberse ofertado previamente en el mismo establecimiento a un precio superior. Además, prohíbe explícitamente la venta en rebajas de productos puestos a la venta por primera vez, así como de productos deteriorados o adquiridos con el propósito de ser vendidos a un precio inferior al habitual.

El Decreto 82/2006 original, en su artículo 12.2, ya establecía que los artículos en rebajas debían haber estado incluidos previamente en la oferta habitual del establecimiento, entendiéndose como cualquier producto que se hubiera puesto a la venta a un precio superior.



La nueva redacción del proyecto refuerza y detalla esta previsión al añadir de forma explícita las prohibiciones de vender en rebajas productos nuevos, deteriorados o adquiridos específicamente para tal fin.

La memoria del proyecto indica que esta modificación busca reforzar la exigencia de que los productos en rebajas ya hubieran estado a la venta previamente en el establecimiento. La modificación también se alinea con lo dispuesto en la Ley de Comercio de Castilla y León (Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto). Específicamente, el artículo 27.3 de la ley ya prohíbe la venta en rebajas de artículos deteriorados o adquiridos para ser vendidos a un precio inferior al ordinario, y el artículo 27.4 exige que los artículos ofrecidos en rebajas hayan estado incluidos previamente en la oferta habitual del establecimiento. Por lo tanto, el CES opina que la modificación del decreto desarrolla y armoniza la regulación reglamentaria con la ley.

Octava.- El apartado ocho del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 propone añadir un nuevo apartado 3 al artículo 13 del decreto original, el cual se refiere a las "Ventas de saldos". Esta modificación tiene como objetivo regular las ventas outlet.

La propuesta define los establecimientos de venta outlet como aquellos que se dedican exclusivamente a la venta de productos con "depreciación comercial por ser obsoletos", es decir, productos de temporadas pasadas o excedentes de producción que no presentan defectos o deterioro. Estas ventas deben realizarse a un precio inferior al habitual y la denominación "venta outlet" debe reflejarse expresamente en lugar de "venta de saldos".

La finalidad de esta modificación es adaptar el decreto a los cambios del sector comercial y a los nuevos hábitos de consumo. Se considera oportuno y necesario diferenciar las ventas outlet debido a su especificidad y proyección, y para dar respuesta a las demandas cambiantes de los consumidores y la evolución del sector. La Memoria del proyecto señala que esta regulación busca una ordenación más moderna, uniforme, equilibrada, comprensible y adaptada a las exigencias actuales del ámbito comercial.

Novena.- Los apartados nueve y diez del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 proponen dejar sin contenido los artículos 18 y 22 del Decreto original.

El Artículo 18 del Decreto 82/2006 trata sobre la "Comunicación de Venta a Distancia" (que

incluye la venta online) y el Artículo 22 se refiere a la "Venta a domicilio".

Este Consejo considera que en lugar de su derogación, se debería proceder a su actualización al marco legal vigente por varias razones, entre ellas la adaptación a la legislación básica estatal que ha modificado la regulación de estas ventas especiales remitiéndolas a la legislación en materia de consumo.

Décima.- El apartado once del artículo único del proyecto de modificación del Decreto 82/2006 propone añadir una nueva letra f) al apartado 1 del artículo 26 del Decreto 82/20061.

Esta modificación otorga al personal inspector la facultad de requerir al sujeto inspeccionado la subsanación de los defectos detectados, concediéndole un plazo para ello. En caso de incumplimiento de lo requerido trascurrido dicho plazo, se continuará con la tramitación administrativa oportuna.

El artículo 26 del Decreto 82/2006 original, titulado "Facultades y deberes del personal inspector", ya establece diversas facultades para el personal inspector, como la inspección de actividades, instalaciones y establecimientos comerciales, la solicitud de información y colaboración, y la asistencia de técnicos especialistas. La adición de la letra f) amplía estas facultades al incluir la capacidad de exigir la corrección de deficiencias.

Aunque el proyecto de decreto y su memoria justifican las modificaciones generales como una respuesta a las necesidades surgidas por los cambios en el sector comercial, buscando una normativa "más moderna, uniforme, equilibrada, comprensible y adaptada a la evolución y a las exigencias", y con el objetivo de "agilizar procedimentalmente" y "simplificar", el texto de la memoria no incluye un comentario específico o un debate detallado sobre la adición de esta facultad concreta a los inspectores en el artículo 26.

V.- Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El comercio interior en España muestra un crecimiento diferencial más dinámico que en Castilla y León.

Por ello el CES destaca la necesidad de políticas específicas para impulsar el consumo en una comunidad como Castilla y León, para alcanzar una dinámica del comercio interior similar a la



media nacional, para lo que será imprescindible un completo desarrollo y ejecución presupuestaria de la Estrategia de Comercio Minorista y Rural de Castilla y León 2024-2027, así como una evaluación continua de sus resultados.

Segunda.- El Consejo considera positiva la adopción de medidas de apoyo transversales como la gratuidad del transporte interurbano y metropolitano, ya que contribuirá a la mayor eficacia de la estrategia de comercio y a un mayor dinamismo económico de la Comunidad, paliando en cierta medida los retos que suponen las condiciones físicas de la geografía de Castilla y León.

Tercera.- En opinión del CES, el posicionamiento de Castilla y León, en términos generales, se sitúa en una posición moderada en cuanto a la liberalización de horarios comerciales, especialmente en lo referente al número de domingos y festivos de apertura. Se adhiere al mínimo estatal, buscando un equilibrio entre la dinamización comercial y el impulso del pequeño comercio y la conciliación de la vida laboral y familiar.

La regulación de horarios comerciales es un tema recurrente en el que las diferentes sensibilidades, los diferentes modelos económicos y las estructuras comerciales influyen en las decisiones. Existe una tensión constante entre los intereses de las grandes superficies, el pequeño comercio, los consumidores y los trabajadores.

El Consejo considera que la elección de Castilla y León de un modelo más equilibrado entre los diferentes grupos de interés responde a su estructura demográfica (dispersión poblacional, envejecimiento en algunas zonas), a su tejido comercial (con un peso importante del pequeño comercio tradicional) y a una industria turística diferente a la de otras zonas costeras o grandes capitales, por lo que el CES considera que las adaptaciones recogidas en la modificación del decreto que se informa constatan una continuidad en la política de horarios comerciales de la comunidad, tratando de resolver problemas puntuales de carácter técnico, pero dando continuidad al modelo establecido históricamente en la búsqueda del consenso entre los diferentes intereses de los actores asociativos implicados, optando por la estabilidad del consenso frente a la constatación factual de la cronificación del déficit estructural del dinamismo comercial de la comunidad frente a la media estatal.



Cuarta.- El Consejo opina que es necesario adoptar prácticas sostenibles, alineándose con las tendencias actuales de los consumidores, poner énfasis en la concienciación para destacar el valor del comercio local, por su contribución a la economía, el empleo y la sostenibilidad.

Para ello es imprescindible fomentar el papel de las asociaciones para fortalecer su capacidad de promover el comercio local logrando atraer tanto a consumidores locales como turísticos. En este marco es fundamental abordar un proceso de simplificación regulatoria y de ampliación del diálogo público-privado, abogando por la simplificación de regulaciones, con un mayor énfasis en las circunstancias específicas de los diferentes ámbitos territoriales de la comunidad. En definitiva, establecer un diálogo permanente para evaluar el impacto de las políticas y ajustarlas según las necesidades del sector.

La Secretaria

El Presidente,

Cristina García Palazuelos

Enrique Cabero Morán

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE