

PROYECTO DE LEY DE
CIERRE OBLIGATORIO LOS DOMINGOS
REGULACIÓN DE HORARIOS Y FERIADOS COMERCIALES

Artículo 1: En el ejercicio de sus respectivas competencias corresponderá a las provincias la regulación para la apertura y cierre de los locales comerciales, en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales establecidos por la presente Ley.

Artículo 2: El horario total en el que los comercios podrán desarrollar sus actividades durante el conjunto de los días laborales de la semana será como máximo de setenta y dos (72) horas. Los establecimientos comerciales en todo el país deberán permanecer cerrados los días domingo. Como excepción y solamente cinco (5) domingos en el año los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos. De la misma manera, será obligatorio el cierre los días declarados como Feriado Nacional.

Artículo 3: El horario de apertura y cierre de cada establecimiento será acordado por cada comerciante entre las 7.00 de la mañana y las 10.00 de la noche y no se podrá superar las doce (12) horas diarias de funcionamiento.

Artículo 4: En el marco de facultades que esta Ley acuerda, cada provincia podrá disponer los domingos en los que el comercio podrá permanecer abierto.

Artículo 5: Los establecimientos de venta de pan, pastelería y repostería, comidas preparadas, restaurantes, bares, combustible, florería, fábrica de pastas frescas, heladerías, así como también los destinados a esparcimiento tales como teatros, cines, juegos infantiles, etcétera, los denominados a quioscos que no superen los cien metros cuadrados (100 m²) de superficie, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que atenderán al público. De igual condición gozarán los comercios instalados en estaciones de cualquier tipo de medio de transporte, puertos y/o aeropuertos. Los comercios ubicados en las zonas de gran afluencia turística en la temporada que ésta se desarrolla y que deberá ser determinada por la autoridad provincial gozarán de la libertad de establecer sus horarios de funcionamiento.

Artículo 6: La Secretaría Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, será la Autoridad de Aplicación de la presente Ley y establecerá las sanciones aplicables en caso de violación de las normas de horarios y aperturas.

Artículo 7: Queda derogado el artículo 18 del Decreto 2284/91 y cualquier otra disposición que se oponga a la presente.

Artículo 8: De forma.

FUNDAMENTOS

Varias son las razones que imponen fijar límites a los horarios comerciales y establecer obligatoriamente el cierre de domingos y feriados a todo el comercio y en todo el país con las excepciones que por razones de actividad, zonales o turísticas deban prescribirse. Ello se hace necesario por motivos sociales y culturales que hacen a la dignidad de la persona y que refieren a tradiciones ancestrales de nuestra comunidad, y también por razones socioeconómicas y de igualdad de oportunidades competitivas entre los distintos segmentos empresarios.

El avance de la globalización sobre la sociedad moderna ha traspasado las fronteras económicas, sociales, culturales, políticas y tecnológicas para introducirse de lleno en la vida de los pueblos. La modificación profunda del entorno que genera ese proceso dinámico y multidimensional que se manifiesta a lo largo del planeta, y que tiene como expresión más visible la interdependencia y liberalización de los mercados, genera múltiples ventajas vinculadas al consumo, el confort, la ampliación de las fronteras del conocimiento, el auge de las comunicaciones y el progreso científico y tecnológico.

Pero, simultánea y paradójicamente, la globalización va sembrando un complejo sistema de efectos perjudiciales que el mundo y la Argentina no pueden seguir desatendiendo. La globalización integra, pero también fragmenta. Esa es una realidad tan visible como innegable. Visible, porque es una fragmentación que ocurre sin disimulo, perceptiblemente. Innegable, porque se manifiesta de diferentes formas. La pobreza, las inequidades sociales, la despreocupación frente a los problemas urgentes de nuestros semejantes, la revalorización de lo material por sobre lo espiritual, la anulación del tiempo para la reflexión o el diálogo sereno, la precarización del empleo, la deshumanización del trabajo y la dominancia de la economía son problemáticas que nos conciernen a todos y sobre las cuales hay que iniciar un diálogo profundo y consciente para establecer acuerdos, consensos y directrices a seguir.

Ese fenómeno de integración mundial ha modificado radicalmente las relaciones humanas, los hábitos y las costumbres de los individuos. Posiblemente, una de las consecuencias más sensibles de esos cambios es la desarticulación de la unidad de referencia básica de cualquier sociedad: la familia, que a diario la vemos sucumbir frente a la falta de tiempo para el encuentro o para el diálogo entre sus principales miembros. Una falta de tiempo que, más rápido de lo que el análisis teórico puede alcanzar, se va transformando en costumbre, indiferencia, alejamiento y minimización del sentido de pertenencia familiar, con los efectos psicosociales que esas pérdidas producen en cualquier

individuo y las consecuencias sobre la integridad de la sociedad. Una consecuencia de este proceso es la abolición del descanso semanal.

El descanso semanal nace con la Creación y no puede dudarse que constituye uno de los derechos esenciales y así es reconocido por las organizaciones sociales, religiosas, de la cultura, gremiales ya sean éstas de trabajadores, de profesionales o empresarias. La anulación del tiempo de descanso es una de las problemáticas individuales y sociales más graves que enfrenta la sociedad moderna. Esa problemática, que también está instalada en la Argentina, genera conflictos de tres niveles.

En el primer nivel se presentan los problemas vinculados al individuo mismo que se manifiestan en su agotamiento físico y mental, que deriva en situaciones de estrés, depresión, ira, dolores musculares, jaquecas u otro tipo de enfermedades típicas de los trabajadores. Investigaciones realizadas por sociólogos y psicólogos sociales vienen confirmando que la anulación del domingo como día de descanso atenta contra la salud y la posibilidad de una vida auténticamente humana y digna. El hombre necesita no solo cohabitar, sino vivir en comunidad y compartir con sus familias y semejantes tiempos de ocio y recreación.

En el segundo nivel, se presentan problemáticas hacia el seno de la familia derivadas de los efectos que generan la ausencia de un miembro familiar en el tiempo de descanso o de encuentro. La irritabilidad constante frente al cansancio, la falta de diálogo que dificulta o rompe los procesos comunicacionales del hogar o las demandas por la ausencia de alguno de los miembros de la familia son problemáticas derivadas de la anulación del domingo como día de descanso. La vida familiar es lo que posibilita que un país se construya sobre bases sólidas, y su debilitamiento alienta la construcción de sociedades individualistas y personalistas, donde valores como la solidaridad, la cooperación, la amistad o la transparencia se pierden.

Pero, en un tercer nivel, se manifiestan los problemas de la anulación del domingo como tiempo de descanso hacia el seno de la sociedad. Cuando los que deberían ser tiempos de encuentro se transforman en desencuentros o momentos de consumo, se fragmentan las relaciones de las personas, rompiendo los espacios habitacionales homogéneos y los contactos primarios. La sociedad queda dominada por relaciones funcionales, donde el vecino deja de ser el compañero eventual de conversación para convertirse en el inoportuno, el amigo en alguien a ser evitado y el familiar en una molestia.

Es por todo ello que la sociedad o, en su defecto, el Estado, deben garantizar al trabajador un digno descanso semanal. El domingo ha sido tradicionalmente el día del encuentro familiar, de gozar juntos el tiempo libre, es día de recreación y de gozar de la naturaleza. Para los creyentes cristianos es, además, el día dedicado al Señor.

Respetando el descanso dominical se revaloriza el trabajo. Hoy, el trabajo no puede tener tan sólo la finalidad del sustento diario. Producir no puede ni debe tener como mera finalidad la satisfacción de las necesidades de un estilo de vida, ni la satisfacción de acumulación de riquezas y concentración de capital desmesurados que genera, además, concentración demográfica, financiera y económica con nefastas consecuencias para la sociedad toda de lo cual los argentinos tenemos experiencia. El trabajo debe ser factor de humanización y convertirse en el móvil de la evolución social integral, gracias a la cual la humanidad franquea etapas en su marcha colectiva. Dentro de este concepto y sólo así, el trabajo se convierte en instrumento de realización individual, liberalización y desarrollo social y cultural.

¿Es lo mismo descansar cualquier día de la semana? No. Y el argumento no es económico sino ético, social y, para los más creyentes, incluso religioso. El Estado debe garantizar al trabajador un digno descanso semanal. Pero no cualquier día. Sino el día donde el descanso sea un objetivo compartido por la mayoría de los miembros de la sociedad. De cualquier otra manera, se pierde el sentido y el objetivo. El domingo ha sido, tradicionalmente, el día del encuentro familiar, del disfrute en conjunto del tiempo libre, de recreación. Ese día de descanso muestra la primacía de la dignidad de las personas por sobre las exigencias de la vida económica.

Pero aun así, el impacto de esa nueva dinámica comercial que trabaja de lunes a lunes lo recibe todo el universo de trabajadores en la pérdida automática de bienestar. Efectivamente, cuando al trabajador se le anula el séptimo día de la semana, que es la jornada del descanso, del tiempo para el ocio, del espacio de la relajación, del encuentro consigo mismo o con sus vínculos, ya sean estos frecuentes u ocasionales, se le está generando una especie de alienación vincular y espiritual donde su vida pasa a ser dominada por la esfera laboral y económica. Si bien muchos comercios asignarán a sus empleados una jornada libre, ese día 'franco' suele caer en la semana, cuando la prisa del trabajo y de la producción ligera impide que el trabajador pueda descansar en las

condiciones requeridas para llevar adelante una vida plena, tanto en su plano material como espiritual.

El mismo efecto se produce sobre el empresario PYME, especialmente el pequeño, que conforma el 80% del universo de comercios del país. Esos comercios requieren la presencia permanente de su propietario, y muchas veces del grupo familiar, porque su estructura les impide rotar el personal. Se trata de empresarios PMES que, sobre todo, son trabajadores y también merecen la posibilidad del descanso dominical.

La pregunta inevitable a esta altura es: *¿cuál es la ganancia de ese esquema de producción y empleo que al eliminar el descanso dominical genera alienación y estrés sobre trabajadores y empresarios?*

Ninguna. Como todos conocemos, en la mayoría de las economías del mundo, el consumo es el movilizador de la producción, del empleo y de la inversión. El consumo es el motor de cualquier economía porque en la medida que la población consume las empresas invierten, producen y generan empleo. En la Argentina, el 79% del Producto Interno Bruto (PIB) se explica por la demanda de consumo, ya sea de bienes o de servicios.

Sin embargo, tan real como eso es que las familias tienen un presupuesto limitado para asignar al consumo durante el mes. Si los comercios no abren sus puertas al público los días domingo, lo que el individuo deja de adquirir en esa jornada será comprado en otro día de la semana. La modificación del comportamiento sería automático: la gente en vez de ir de compras los domingos, fraccionaría su demanda de lunes a sábados, como sucede en muchos países del mundo, sin reducción ni del consumo, ni de la producción, ni del empleo.

Desde el punto de vista económico, *¿es necesario que los comercios abran los domingos?* Definitivamente, no. La apertura dominical no incrementa el consumo agregado de la sociedad, solo modifica el patrón de compras. El núcleo de esa modificación es que el domingo se convierte en un día destinado al consumo abundante, donde los mayores beneficiados son los grandes comercios que ofrecen al público un espacio donde pasear y consumir a la vez. El patio del hogar, la mesa de familia, el living del café, todo se traslada a ese gran espacio comercial comunitario desconectado, donde simultáneamente miles de personas conversan, caminan y compran, pero también se ignoran. Mientras tanto y para que eso sea posible, miles de trabajadores pierden el día dominical de descanso.

La apertura comercial durante el día domingo no trae beneficios económicos y, en cambio, es perjudicial para el pequeño y mediano comercio. Desde que los grandes formatos comerciales irrumpieron en el país, la pérdida de participación en el mercado del comercio a cielo abierto ha sido constante. Muchos empresarios PYMES buscaron mitigar este impacto rompiendo el cierre dominical, abriendo a la par de *shoppings* e hipermercados. Pero aún con sus puertas abiertas, se les hizo muy difícil atraer al público de esos grandes espacios de ventas. Las cifras del cambio en el patrón de comportamiento frente al consumo de las familias son tan preocupantes como ilustrativas: en la Argentina, se estima que más del 60% de las ventas comerciales se realizan durante el fin de semana, en su mayoría en hipermercados y *shoppings*, demostrando y, muy claramente, no solo el efecto sobre las PYMES, sino la anulación del sentido que tradicionalmente ha tenido el domingo.

La extensión de los horarios constituye una de las más importantes asimetrías entre los pequeños comercios de proximidad y las grandes superficies. Estos establecimientos, la mayoría de ellos de composición familiar (el 86% de los comercios del país está conformado por establecimientos de 1 a 10 personas ocupadas y constituye el 35% del empleo del sector), requieren de la permanente presencia del dueño o del grupo familiar; se les hace imposible la rotación del personal y por la relación cuasi familiar que tienen con el empleado no cometen los abusos que son comunes en hipermercados. No pueden por lo tanto soportar la apertura todos los días de la semana y menos con la actual extensión de horarios, el escaso número de empleados impide la adecuada rotación para otorgar el descanso semanal, y el trato cotidiano y cercano entre empleador y empleado impone normas de convivencia que no permite abusos. Ello favorece a las grandes concentraciones comerciales, tal es así, y vaya a modo de ejemplo, que en España a partir de la implementación de la Ley 2 del 15 de enero de 1996, que establecía el cierre dominical obligatorio, la venta en los pequeños y medianos comercios de proximidad se incrementó entre el 12% y el 15% según las Comunidades Autónomas de que se trate.

Por otra parte, un informe de la Comisión Europea sobre el Observatorio PYME (Bruselas, noviembre de 1993) dictaminó que: **a)** los costos estructurales, legales y convencionales por abrir los domingos y feriados y por la extensión del horario comercial son superiores en las pequeñas y medianas empresas por razones de estructura empresarial (a lo que podemos agregar en nuestro país los beneficios del que gozan las grandes empresas o por incumplimiento de las normas laborales de las que hacen abuso); **b)** estos mayores costos tienen que repercutir en los precios del consumidor o los establecimientos

deberán absorber estos mayores gastos fijos con graves consecuencias finales; c) Consecuentemente, con lo anterior se disminuye la productividad y la calidad de prestación del servicio de los empleados, aumentando los gastos fijos y generando un encarecimiento del ambiente laboral.

Por consiguiente, regulándose el cierre de los domingos y feriados y los horarios de apertura comercial se permitiría al pequeño y mediano comercio racionalizar más sus costos, optimizar el rendimiento de los recursos humanos, lo que en definitiva favorece la estructura comercial existente obteniéndose importantes beneficios para la comunidad tales como: la reducción de precios en los comercios de proximidad, estabilidad y aumento del nivel de empleo en el comercio tradicional, mantener una racionalizada oferta comercial, todo ello en beneficio de un mayor y mejor servicio a los consumidores.

La regulación de horarios comerciales establecida en la Comunidad Autónoma de Madrid en julio de 1994 nos permite comprobar estas afirmaciones. Las mediciones efectuadas en el sector de alimentación indican que la inversión en los pequeños y medianos comercios del rubro en miles de pesetas pasó de 1.084 en 1993, 12.400 en 1994: un incremento del 1.144%. Lo mismo ocurrió con la facturación promedio mensual que en julio de 1993 en miles de pesetas era 11.831 y, en octubre, de 143623: un 23.6% mayor.

La cruzada por el reconocimiento y cumplimiento del descanso dominical en la Argentina tiene larga historia. Por el año 1872, cuando el liberalismo estaba en su mayor esplendor en el país, el Intendente de Buenos Aires derogó el descanso dominical a pesar de la resistencia de ciudadanos ilustres que advertían sobre las inconveniencias religiosas, morales, higiénicas y físicas que generaba esa medida.

Durante los años siguientes, reconocidos políticos e intelectuales de diferentes tendencias ideológicas como el socialista Alfredo Palacios, el padre Grote, el republicano Biale Massé, o Joaquín V. González desde el ala más liberal, reclamaron por este derecho fundamental. Esos reclamos finalizaron con la Ley 4.661 de Descanso Dominical, aprobada el 29 de agosto de 1905 y en vigencia desde septiembre de ese año, que sería además el punto de partida para posteriores mejoras en la situación de los trabajadores. El proyecto había sido elaborado por Joaquín V. González y presentado por Alfredo Palacios al triunfar en las elecciones del año anterior, y convertirse en la voz de los trabajadores en el Congreso. La única restricción fue que solo se aplicaría en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, aunque posteriormente fue extendida por la Ley 9.104 al resto de los territorios nacionales.

En el año 1991, con la publicación del decreto 2284 de desregulación económica, las restricciones de horarios y días a la actividad comercial fueron suprimidas para la prestación de servicios de venta, empaque, expedición, administración y otras actividades comerciales. Desde entonces, las grandes cadenas hicieron caso omiso al cierre dominical, y la situación del comercio pequeño y mediano se vio duramente comprometida. Atrás quedarían los derechos al día de descanso de trabajadores y empresarios PYMES.

Por todas estas consideraciones es que hemos decidido elevar a consideración de su Honorable Cámara el presente proyecto de Ley.