

**Expediente:** 38/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales.

**Dictamen:** 54/2005, de 28 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 28 de noviembre de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta.

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 4 de agosto de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales.

Posteriormente se ha recibido en este Consejo comunicación del Presidente del Gobierno, de 26 de octubre de 2005, remitiendo documentación complementaria en relación a la tramitación del proyecto analizado, que había sido solicitada por el Presidente del Consejo de Navarra mediante escrito de 11 de agosto de 2005.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral y contenido del mismo**

Del examen de los documentos obrantes en el expediente remitido se deduce, en síntesis, la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Por Orden Foral 48/2005, de 12 de mayo, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo se inicia el procedimiento para la elaboración del proyecto de disposición reglamentaria reguladora de la apertura en domingos y festivos de los establecimientos comerciales ubicados en la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora, Proyecto). En la misma resolución se designa al Director del Servicio de Comercio como órgano encargado junto con la Secretaria General Técnica de su elaboración y tramitación.
2. El Director del Servicio de Comercio del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, con fecha 29 de junio de 2005, ha elaborado una memoria-informe sobre el proyecto de Decreto Foral de “horarios comerciales conforme a las instrucciones para la Elaboración de Disposiciones de Carácter General Competencia del Gobierno de Navarra”. Dicha memoria-informe contiene cuatro memorias: normativa, económica, justificativa y organizativa. Incluye también un informe sobre el impacto por razón de sexo.
3. El Director del Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra, emite, con fecha 1 de julio de 2005, informe en relación con el Proyecto “con el único propósito de ayudar en la mejora del texto”, proponiendo diversas sugerencias que han sido admitidas todas en el proyecto definitivo del que obran dos copias en el expediente remitido.
4. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe jurídico, con fecha 11 de julio de 2005, en el que concluye que el proyecto analizado se está tramitando adecuadamente debiendo requerirse la firma de la

Intervención delegada de Hacienda en la memoria económica. En el mismo se recomienda atender pequeñas correcciones que han sido introducidas en el texto definitivo del Proyecto.

5. La Secretaria General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo emite, con fecha 18 de julio de 2005, informe en el que se señala que el Proyecto se ha tramitado conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y de su Presidente (en adelante, LFGNP) y a las Instrucciones para la elaboración de disposiciones de carácter general dictadas por la Dirección General de Presidencia en enero de 2005, por lo que procede su elevación al Gobierno de Navarra para su toma en consideración a los efectos de la emisión del preceptivo dictamen.
6. El Director General de Presidencia, en escrito de 22 de julio de 2005 que obra en el expediente, hace constar que “en la sesión semanal de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 21 de julio de 2005, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, ha sido examinado el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales; proyecto previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra e incluido en el orden del día de dicha sesión.
7. Obra en el expediente el texto del Proyecto que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de julio de 2005.
8. Finalmente obra, igualmente, en el expediente certificación emitida por la Secretaría del Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista acreditativa de que éste, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2005, acordó “informar favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales”, así como una comunicación del Presidente del Gobierno de Navarra, de 26 de

octubre de 2005, dirigida a este Consejo, a la que se acompaña documentación complementaria a la ya remitida al mismo en relación con el Proyecto.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

Se somete a consulta de este Consejo de Navarra el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales.

El dictamen se solicita al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El Proyecto dice dictarse en ejecución de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales. No obstante, a juicio de este Consejo, es más correcto señalar que se hace en desarrollo del Título III –horarios comerciales- de la Ley Foral 17/2001 de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra. Por tanto, procede emitir dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

El artículo 56.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) atribuye a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales, la competencia exclusiva, entre otras, en materia de comercio interior. Sobre este extremo ya se pronunció este Consejo en su dictamen 52/2000, de 13 de diciembre, en el que se manifestaba que *“a pesar de que el citado artículo 56 de la LORAFNA*

*califica como exclusiva la competencia de Navarra, dicho precepto ha de ser interpretado conjuntamente con las demás normas de distribución de competencias estatales y autonómicas que, por su heterogeneidad, generan múltiples cruzamientos y superposiciones de criterios que han de ser debidamente articulados y armonizados, tal como ha señalado repetidamente el Tribunal Constitucional. Este es el caso de la competencia foral exclusiva sobre el comercio interior, que ha de ser compatibilizada con la competencia exclusiva y genérica del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El propio artículo 56 de la LORAFNA restringe el carácter exclusivo de la competencia de la Comunidad Foral sobre el comercio interior, señalando que debe ejercerse con respeto de las bases y la ordenación de la actividad económica general.*

*En uso de la competencia de ordenación general de la economía se ha promulgado por el Estado el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, que encomienda a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales.*

*La reserva al Estado de la competencia para establecer las bases y la ordenación de la actividad económica general no menoscaba la competencia autonómica para fijar los horarios comerciales, pues ello constituiría una interpretación reduccionista del artículo 56.2 de la LORAFNA, que no sustrae a la Comunidad Foral ningún sector del comercio interior, aunque le imponga límites, materiales y competenciales, al ejercicio de la potestad normativa en esa materia (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 2). En definitiva, la Comunidad Foral tiene competencias para regular los horarios comerciales, no sólo porque expresamente así lo reconoce el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, sino principalmente porque esa competencia le está expresamente atribuida por el artículo 56.1.d) de la LORAFNA.”*

Con posterioridad se aprobó la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, del Comercio en Navarra, que deroga el Decreto Foral 378/2000, de 18 de

diciembre, por el que se regulaban los horarios comerciales. Dicha Ley Foral establece, en su artículo 33, el número de domingos y festivos autorizados para los ejercicios 2001 a 2004. Finalmente la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, vigente desde el 1 de enero de 2005, ha establecido una nueva regulación sobre la materia, lo que hace precisa su aplicación en Navarra en ejercicio de la competencia que le está expresamente atribuida.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005. El procedimiento de elaboración del Proyecto que nos ocupa se inició por Orden Foral 48/2005, de 12 de mayo, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Turismo, por lo que resultan aplicables los preceptos de la citada Ley Foral.

De acuerdo con los preceptos citados, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

El procedimiento de elaboración de la norma se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra, competente en la materia, que ha encomendado la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Servicio de Comercio junto con la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

Se acompañan al Proyecto una memoria-informe conteniendo una memoria normativa, una memoria económica, una memoria justificativa y una memoria organizativa. En ellas se expresa el marco normativo dentro del cual se inserta la propuesta. Se justifica la oportunidad de la regulación y la innecesariedad de someter el Proyecto a información pública y se añade que no tiene repercusión económica alguna para la Comunidad Foral de Navarra, ni supone modificación alguna de la plantilla orgánica ni tiene incidencia en la misma. También se incluye en la memoria-informe un informe sobre el impacto por razón de sexo, en el que se reseña que en las empresas de distribución que operan con formatos grandes y medianos una parte significativa del personal asalariado está integrado por mujeres y que, ante esta situación, los sindicatos representativos han mostrado su oposición a que se genere una dinámica de crecimiento de la apertura en festivos, concluyendo que “desde el punto de vista específico de este colectivo laboral afectado, la reducción, hasta el mínimo que la normativa básica estatal permite, tiene un efecto positivo”.

El Proyecto ha sido sometido al Consejo Navarro de Comercio Minorista que, en sesión de 21 de octubre de 2005, ha acordado informarlo favorablemente. Ha sido también informado por la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, que no ha hecho objeción alguna sobre su legalidad, indicando la procedencia de su remisión a este Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1.f) de la LFCN. Fue remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y examinado en la sesión de la “Comisión de Secretarios Generales Técnicos” de 21 de julio de 2005, dando cumplimiento así al mandato contenido en el artículo 63.2 de LFGNP.

De todo ello se concluye que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

#### **II.4ª Marco normativo**

La regulación legal de las materias contenidas en el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales se encuentra recogida en el Título III de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, y en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, que constituyen el marco normativo de referencia para examinar la legalidad del proyecto sometido a dictamen.

#### **II.5ª Examen del proyecto de Decreto Foral**

##### ***A) Justificación***

En la exposición de motivos del Proyecto se justifica la promulgación de la norma dictaminada en la necesidad de regular, en desarrollo de la citada Ley 1/2004, de 21 de diciembre, la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, si bien, a juicio de este Consejo, como ya se ha expuesto, se dicta en desarrollo de la Ley Foral 17/2001, de 12 julio.

##### ***B) Contenido***

El Proyecto consta de una exposición de motivos, cinco artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo 1 se ocupa del objeto del Proyecto. En el artículo 2 se señalan como inhábiles para el ejercicio de la actividad comercial en Navarra los domingos y días festivos, salvo los expresamente autorizados (apartado 1). Se fijan en ocho los domingos y festivos de apertura autorizada (apartado 2). Se dispone que antes del 15 de diciembre de cada año, el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo establecerá el calendario de los domingos y días festivos de apertura autorizada que regirá al año siguiente, siendo susceptible de variación, a instancia de los municipios



interesados, en los términos previstos en la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra (apartado 3). El artículo 3 determina que el horario de apertura y cierre en domingos y días festivos de apertura autorizada, no podrá exceder de doce horas diarias, autorizando a los titulares de los establecimientos comerciales para fijarlo libremente. El artículo 4 contiene un mandato, en virtud del cual en todos los establecimientos comerciales deberá figurar la información del calendario y horario de apertura y cierre. Finalmente, el artículo 5 reconoce plena libertad a los establecimientos con régimen especial para determinar los días y horas que permanecerán abiertos al público, señalando como tales:

- a) Los establecimientos previstos en el artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales.
- b) Los establecimientos en los que se organicen exposiciones o certámenes para el lanzamiento de un nuevo producto, en las condiciones establecidas en la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra.
- c) Los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales.

La disposición transitoria única señala que durante el año 2005 será de aplicación lo dispuesto en la Orden Foral 333/2004, de 16 de diciembre, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo por la que se determinan los domingos y festivos que los comercios podrán permanecer abiertos al público en 2005.

Finalmente, la disposición final única se refiere a la entrada en vigor del Proyecto.

Ninguna de las disposiciones recogidas en el Proyecto vulnera el contenido de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, ni de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre. Ésta última, con referencia a la apertura autorizada en domingos y festivos, reconoce a las Comunidades Autónomas la potestad de

modificar el número mínimo de doce fijado en su artículo 4.1, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de ocho, que es, cabalmente, lo que se prevé en el Proyecto (artículo 2.2). Lo mismo ocurre con el horario fijado para la apertura y cierre en domingos y días festivos (artículo 3), cuya regulación es coincidente con lo establecido en el artículo 4.3 de la misma ley. El contenido del artículo 4 del Proyecto (información sobre horarios) es acorde con lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley 1/2004 que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer en su normativa obligaciones de información al público en materia de horarios comerciales que mejoren el conocimiento del régimen de horarios por parte de los consumidores. Finalmente, en cuanto a los establecimientos con régimen especial de horarios, el Proyecto (artículo 5) se remite, de forma general, a los establecimientos previstos en el artículo 5 de la Ley 1/2004, y, específicamente, a los dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, recogidos por ésta en el apartado 7 de dicho precepto. La inclusión entre los establecimientos con régimen especial de horarios de aquéllos en los que se organicen exposiciones o certámenes para el lanzamiento de un nuevo producto, a los que hace referencia el apartado b) del repetido artículo 5 del Proyecto, tiene su apoyo en lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra, que reconoce *“plena libertad para fijar los días y horas de apertura de los locales comerciales para la celebración en los mismos de exposiciones y certámenes comerciales para la actividad de lanzamiento de un nuevo producto, siempre que no se venda y que se comuniquen como mínimo con un mes de antelación a la fecha prevista al Departamento competente en materia de certámenes”*.

Con la salvedad de lo reseñado en relación con la exposición de motivos, que debe corregirse, no procede hacer observación legal al proyecto dictaminado.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el Decreto Foral por el que se regula la apertura en domingos y días festivos de los establecimientos comerciales se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.