

**Expediente:** 42 /2000  
**Órgano:** Pleno  
**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.  
**Dictamen:** 32/2000, de 21 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de septiembre de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero–Secretario, y los Consejeros don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José M<sup>a</sup> San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Pedro Charro Ayestarán

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

Con fecha 30 de agosto de 2000, tuvo entrada en este Consejo escrito dirigido a su Presidente por el Presidente del Parlamento de Navarra en el que, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.1.d) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de Marzo, del Consejo de Navarra (en adelante LFCN), y de acuerdo con el artículo 19.1 de dicha Ley Foral, se recaba la emisión de

dictamen de carácter preceptivo por el Pleno del Consejo de Navarra, sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad, a la mayor brevedad posible, dado que, según se recoge en la propia petición del Presidente del Parlamento, la disposición recurrida se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 24 de junio de 2000.

A la solicitud de dictamen se acompaña la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario “Convergencia de Demócratas de Navarra”, de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercado de Bienes y Servicios, y el Acuerdo adoptado, al considerar fundada la motivación de la propuesta referida, por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de agosto de 2000, de proponer al Pleno de la Cámara la interposición ante el Tribunal Constitucional de recurso de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

“Interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, en cuanto afecta al ámbito de competencia de la Comunidad Foral en la regulación por la misma del comercio interior”.

Mediante escrito de 6 de septiembre de 2000, presentado al día siguiente, el Presidente del Consejo de Navarra recabó del Parlamento, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 23 de la LFCN y 29.2 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento, se completase el expediente, al no acompañarse al mismo la disposición normativa contra la que pretende interponerse el recurso ni, de haber sido elaborado, el correspondiente

informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, dando un plazo de quince días para que dicha documentación fuera aportada al Consejo de Navarra y con interrupción del plazo para emitir dictamen.

Con fecha 11 de septiembre de 2000, se remitió por el Presidente del Parlamento de Navarra fotocopia del Real Decreto-Ley 6/2000, significándose en el escrito de remisión que “los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra no han emitido ningún informe jurídico en relación con este asunto”.

### **I-2. - Consulta.**

Se somete al Consejo de Navarra la emisión de dictamen sobre la propuesta de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de proponer al Pleno de la Cámara la interposición ante el Tribunal Constitucional de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, en cuanto afecta al ámbito de competencia de la Comunidad Foral en la regulación por la misma del comercio interior.

### **I-3. - Antecedentes de hecho.**

El acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento se produce a instancia, como se ha dicho, del Grupo Parlamentario “Convergencia de Demócratas de Navarra”. En dicha propuesta, que se acompaña al expediente remitido y que contiene la motivación que justificaría la interposición del recurso, a falta, como se ha indicado de informe jurídico de los Servicios Jurídicos de la Cámara, se indica que el Real Decreto-Ley

6/2000 dispone en su art. 43 las medidas relativas a la libertad de establecimiento de los horarios comerciales, entendiendo los proponentes que dicha norma “modifica las bases hasta ahora vigentes recogidas en la Ley Orgánica de Ordenación del Comercio de 1996, limitando la capacidad de las Comunidades Autónomas para regular el horario comercial con base en sus competencias sobre comercio interior, dejándoles solo la posibilidad de establecer la libertad absoluta de los horarios comerciales, no antes del 1 de enero de 2005, así como la determinación de los domingos o días festivos en que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con los mínimos anuales contemplados en la norma”.

A juicio de los proponentes, “el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, impide a las Comunidades Autónomas regular los horarios comerciales en ejercicio de sus competencias”, y tras exponer las consideraciones que desde un punto de vista de objetivos últimos y efectos que, a juicio de los proponentes, puede producir la nueva normativa, se indica que:

“La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida competencia sobre el comercio interior en el artículo 56.1.d) de la LORAFNA, sin que la referencia al acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, legitime al Estado para impedir desarrollar su competencia, lo que hace imposible la precisa regulación de mínimos que realiza el Real Decreto-Ley 6/2000”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La exigencia de dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en Pleno en el presente supuesto se deriva nítidamente de lo prevenido en el artículo

16.1.d) de la LFCN que contempla la necesidad de tal consulta en la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto al procedimiento seguido para la petición de dictamen, el artículo 19 de la LFCN atribuye al Presidente del Parlamento de Navarra la competencia para formular las solicitudes de dictamen del Consejo de Navarra. Por su parte, el artículo 27.4 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado mediante Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, establece que en los recursos de inconstitucionalidad podrá solicitarse el dictamen simultáneamente a que sean adoptados los acuerdos de interposición o requerimiento, respectivamente, y el artículo 28.1 del mismo Decreto Foral dispone que a la solicitud de dictamen deberá acompañarse propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el presente supuesto, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra ha propuesto al Pleno, de conformidad con el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 2 de febrero de 1995, la interposición del mencionado recurso de inconstitucionalidad.

Por todo ello, se cumplen las previsiones contenidas en las disposiciones citadas, por lo que procede la emisión de dictamen preceptivo por el Consejo de Navarra.

## **II.2.- Examen del artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000.**

### **2-1 Marco general del precepto.**

En el Boletín Oficial del Estado nº 151, de 24 de junio de 2000, se publicó el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. Posteriormente, mediante Acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de junio de 2000 se produjo la convalidación de dicho Real Decreto-Ley. La Resolución que ordenó la publicación de dicho Acuerdo se publicó, a su vez, en el Boletín Oficial del Estado nº 162, de 7 de julio de 2000.

La flexibilización de horarios contenida en la norma cuya inconstitucionalidad se postula, es una de las medidas que se recogen en el Real Decreto-Ley 6/2000, el cual es, según se expresa en su exposición de motivos, una parte, a su vez, de “un paquete global de medidas de liberalización de la economía española”, enclavado, pues, en una acción de política económica que se justifica, según la propia norma, “por los retos de la moneda única y la necesidad de aumentar la competitividad económica”.

Del examen del mencionado Real Decreto-Ley, se advierte efectivamente que las medidas legislativas allí adoptadas son de muy distinto signo, desde las que afectan a la distribución de hidrocarburos, gas natural, y sector eléctrico, hasta las que aplican descuentos a los aranceles de los notarios o liberalizan los descuentos en libros de textos, entrañando todas ellas una desregulación del mercado y unos objetivos, ciertamente, de liberalización económica. Conviene significar de partida este punto, ya que no resulta indiferente que el marco y finalidad del Real Decreto-Ley 6/2000, incluyendo la liberalización de horarios del art. 43, persiguen un objetivo de política económica de ámbito general para el conjunto del Estado, y vienen a enclavarse, “prima facie”, en el ejercicio de la competencia que ostenta el Estado en la dirección y ordenación general de la actividad económica.

## **2.2 El artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 en relación con la legislación anterior.**

El mencionado Real Decreto-Ley, además, y ya en lo que se refiere específicamente a la libertad de horarios, mantiene una estrecha relación y dependencia directa con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, aprobada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución en relación con el 150.2.

Cabe señalar que dicha Ley -que ostenta la cualidad de Ley Orgánica por contener traspasos de competencias- y la de Ordenación del Comercio Minorista, regulan desde el ámbito estatal los horarios comerciales con virtualidad en el conjunto del Estado, y establecen el margen de maniobra que en este ámbito, regulado ya con antelación por normas estatales, se confiere a las Comunidades Autónomas.

La mencionada Ley Orgánica 2/1996, en su artículo 2, y bajo la rúbrica de Libertad de horarios, establece:

“Cada comerciante determinará, con plena libertad y sin limitación legal alguna en todo el territorio del Estado, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos o no, y el número de horas diarias o semanales, en los que desarrollará su actividad”.

Añadiendo el artículo 3:

“Lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio y no antes del 1 de enero del año 2001”.

Hasta dicho momento en que regirá la absoluta libertad de horarios, la Ley Orgánica 2/1996 establece una serie de reglas de derecho transitorio que van a regular la materia.

Pues bien, el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 debatido, no viene a establecer realmente la libertad de horarios, cosa que, como se ha visto, ya realizó la Ley Orgánica 2/1996, posponiendo su aplicación al acuerdo con las Comunidades Autónomas y no antes del de 1 de enero de 2001, sino que dispone que la libertad absoluta de horarios se decidirá conjuntamente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, “no antes del 1 de enero del año 2005”, es decir, viene a demorar cuatro años más la implantación de dicha libertad absoluta de horarios.

A renglón seguido, el art. 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, regula, como hacía la Ley Orgánica 2/1996, el periodo transitorio, las reglas que van a regir en todo el Estado en materia de horarios hasta tanto se implante la libertad absoluta, señalando, idénticamente a como lo hace dicha Ley Orgánica que:

“Corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en el presente artículo”.

Dichas reglas o principios generales que van a regir, ahora hasta el año 2005, el período transitorio hasta la implantación de la libertad de horarios, siguen siendo lo que se establecen en la Ley Orgánica 2/1996, con las siguientes modificaciones a destacar:

- El artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 fija el horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad semanal en días



laborables en un mínimo de 90 horas, frente al mínimo de 72 horas fijado en la Ley Orgánica 2/1996.

- Los domingos y días festivos en que los comercios podrán estar abiertos al público serán, como mínimo, de ocho días al año en lo previsto en la Ley Orgánica 2/1996 y de nueve en 2001, diez en 2002, once en 2003 y doce en 2004, de acuerdo a lo que se previene en el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000. En ambas normas, además, se deja en manos de las Comunidades Autónomas la determinación de las fechas festivas concretas en que podrán estar abiertos los comercios.
- En ambas normas se regulan idénticamente una serie de excepciones a estas reglas, relativas a determinados establecimientos “que tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional”, entre ellas las llamadas “tiendas de conveniencia”, poniendo el límite la Ley Orgánica 2/1996 para poder favorecerse de la libertad absoluta, que su extensión útil no sea superior a los 500 metros cuadrados, rebajando dicha superficie el Real Decreto-Ley 6/2000 a 300 metros cuadrados.
- El horario de apertura en días laborables así como el horario correspondiente a los domingos y festivos se deja, en ambas normas, a la libertad de los comerciantes.

A la luz de lo dicho, puede concluirse a modo de resumen que las modificaciones que introduce la nueva normativa consisten, en primer lugar y como se ha señalado ya, en posponer la libertad absoluta de horarios hasta, por lo menos, el año 2005, introduciendo “hasta tanto” se instaure dicha situación, unas reglas que modifican algún aspecto de las contempladas en la Ley Orgánica 2/1996 hasta 2001, fundamentalmente la ampliación del

horario mínimo semanal a 90 horas, y el aumento en las fechas de apertura de festivos de 2002 a 2005, así como conceder la posibilidad de apertura libre a tiendas de conveniencia con una superficie menor a 300 metros, que la Ley Orgánica 2/1996 extendía hasta las de 500.

Puede decirse que hasta el momento en que se instaure, no antes del año 2005 y conjuntamente entre el Gobierno de la Nación y el de cada una de las Comunidades Autónomas, la libertad absoluta de horarios, se establece en la norma debatida un régimen transitorio de acomodación progresiva a dicha situación, el cual deja un margen, más o menos ancho o estrecho, para que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias, bien entendido que, cuando se produzca la situación de libertad total, dicho margen será prácticamente nulo.

En suma, el artículo 43 no supone una novedad absoluta, ni viene a introducir un nuevo sistema en la regulación de los horarios, ni se aparta de los principios establecidos en la regulación anterior, ni supone, en fin, una distinta concepción del papel que a las Comunidades Autónomas se reserva en la materia en la actividad legislativa del Estado, la cual, como se verá más adelante, ha sido objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Es más, puede decirse que de no haberse dictado el Real Decreto-Ley 6/2000, la alternativa a la regulación allí establecida sería, por imperativo de la Ley Orgánica 2/1996, la libertad absoluta de horarios, situación en que las competencias de las Comunidades autónomas serían, como se ha indicado, prácticamente nulas.

### **2.3 El ámbito de competencia del Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación del comercio interior y los horarios comerciales.**

El núcleo del presente asunto consiste en valorar si la regulación contenida en el repetido artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 invade las competencias de comercio interior que Navarra ostenta y limita, como mantienen los proponentes del recurso, “la capacidad de las Comunidades para regular el horario comercial”, capacidad que, al parecer, tendrían con base en sus competencias en comercio interior. Así, el propio texto que se somete a aprobación del Pleno del Parlamento, propone la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 en cuanto afecta al ámbito de competencia de la Comunidad Foral en la regulación por la misma del comercio interior.

El artículo 56 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), señala una serie de competencias exclusivas que corresponden a Navarra, entre ellas, y bajo la letra d), la de comercio interior, “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado” y “en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales”.

La Constitución Española, por su parte, establece en el artículo 149.1.1ª, que el Estado tiene competencia exclusiva en “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles”, reservando asimismo como competencia exclusiva en el artículo 149.1.13ª, “las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

La propuesta de interposición del recurso, como se ha dicho, entiende que la regulación contenida en el artículo 43 Real Decreto-Ley 6/2000, invade la competencia de comercio interior, por lo que hay que dilucidar si la regulación de horarios comerciales, en los términos que lo hace el Real Decreto-Ley, supone una intromisión en las competencias que a Navarra corresponden, o viene a ampararse en la competencia que ostenta el Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El propio Real Decreto-Ley 6/2000 invoca “in fine”, en su disposición final segunda y bajo la rúbrica de Títulos competenciales, que “lo dispuesto en el capítulo V del Título IV del presente Real Decreto-Ley (donde se comprende lo relativo a horarios comerciales) tiene el carácter de legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución”.

En este punto central, es lo cierto que, aparte de las consideraciones dogmáticas y doctrinales que pudieran acometerse, existe una amplia y coincidente jurisprudencia del Tribunal Constitucional que no se puede desconocer, máxime si de lo que se trata es, justamente, de fundamentar la interposición de un recurso ante dicho órgano con visos de prosperar.

Dicha jurisprudencia constitucional se produjo fundamentalmente en el año 1993 –si bien existen antecedentes que la prefiguran– y es consecuencia precisamente del establecimiento por el Estado, mediante Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de abril de 1985, de la libertad de fijación de horarios comerciales, amparándose, para ello, en su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica establecida constitucionalmente. Dichos recursos ventilaron la contradicción entre las regulaciones autonómicas y la del Estado, entendiendo el Tribunal Constitucional, en todos los casos, que las normativas autonómicas

vulneraban una competencia estatal, entendiendo que la regulación de los horarios por el Estado está efectivamente amparada en el ejercicio de su competencia de dirección y ordenación de la actividad económica. De esta línea jurisprudencial, que ha de considerarse pacífica, cabe destacar las siguientes resoluciones.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 284/1993, de 30 de septiembre, entiende que determinados artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1991, de 29 de noviembre de 1991, de Comercio Interior, que regulaban la apertura semanal máxima en Cataluña de sesenta horas, considerando inhábiles los domingos y festivos, en contra de la libertad de horarios establecida por el Gobierno de la Nación para el conjunto del estado mediante el Real Decreto-Ley 2/1985, vulneraba las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La mencionada Sentencia señala que “el título competencial” en que cabe encajar la medida liberalizadora contenida en la disposición del Estado lo constituyen “las metas de fomento de la actividad económica y el empleo en el sector comercial” que se propone el decreto liberalizador, y que la instauración de la libertad de horarios comerciales “se justifica plenamente en el ejercicio por los órganos estatales de su competencia de dirección u ordenación general de la economía” (Fundamento de Derecho 4). En el mismo Fundamento 4, la Sentencia expresa que “no cabe oponer el interés particular de una Comunidad Autónoma de proteger ciertas categorías de establecimientos comerciales, ya que la finalidad de la medida estatal se enlaza con la protección de intereses económicos generales por los que debe velar el Estado, como es el caso de la liberalización del mercado de la distribución”. En suma, la Sentencia concluye expresando que “el Estado, al dictar la norma básica liberalizadora, se ampara lícitamente en el título competencial del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE, y la oposición constatada supone un exceso del legislador

autonómico en el ejercicio de la competencia estatutaria, lo que ha de llevar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida”.

En el mismo sentido que la resolución anterior, la Sentencia 228/1993, de 9 de julio, declara asimismo inconstitucionales determinados artículos de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988 de Ordenación del Comercio Interior de Galicia que se oponían a la libertad de horarios de la norma estatal, señalando que el Real Decreto-Ley 2/1985 ha de tenerse por Ley básica y de aplicación en el conjunto del Estado “con arreglo a lo establecido en el artículo 149.1.13ª de la Constitución y 30.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, precepto este último que condiciona el ejercicio de las competencias allí atribuidas (la relativa al comercio interior entre otras) al respeto de las bases y la ordenación de la actuación económica general”.

En idéntico sentido y con argumentos similares puede invocarse también la Sentencia 264/1993, de 22 de julio, que declara inconstitucionales determinados artículos de la Ley 97/1989 de las Cortes de Aragón, de Ordenación de la Actividad Comercial.

La identidad de las cuestiones que se solventan en estas sentencias con el supuesto que se plantea a este Consejo es evidente. De todas ellas, se concluye que las medidas adoptadas en el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, tendentes a la paulatina implantación de la libertad de horarios, y dictadas en seguimiento de lo ya dispuesto en la legislación anterior, en especial, como se ha significado, de la Ley Orgánica 2/1996, se amparan en el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española, sin que la competencia exclusiva que ostenta Navarra en Comercio Interior pueda entenderse vulnerada, al estar la misma expresamente condicionada a “las bases y la ordenación de la actividad económica general” y “en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales”, expresiones éstas que amparan la

actuación legislativa del Estado aquí considerada, enclavada dentro de unos objetivos de política económica general para el conjunto del Estado.

### **III. CONCLUSIÓN**

No existe, a juicio de este Consejo de Navarra, base jurídica suficiente para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente al artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.