

<p>Expediente: 50/2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los horarios comerciales Dictamen: 52/2000, de 13 de diciembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de diciembre de 2000,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, compuesta por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

Primero. Tramitación.

El día 4 de octubre de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.a) de la LFCN, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los horarios comerciales, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2000.

En el expediente figuran, además del texto del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen, los siguientes documentos:

1. Texto del anteproyecto de Decreto Foral, junto con una carta del Director del Servicio de Comercio y Consumo que lo remite a diversas entidades, asociaciones y empresas, emplazándolas

para formular alegaciones, así como los acuses de recibo de la citada carta.

2. Escritos de alegaciones presentados por las entidades emplazadas en trámite de audiencia.
3. Informe de la Sección de Comercio del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, en el que se analizan las alegaciones presentadas por las entidades, asociaciones y empresas.
4. Informe de la Sección de Comercio del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, proponiendo la elevación del proyecto al Gobierno de Navarra para su examen y aprobación, en su caso.

En sesión de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, celebrada el día 13 de noviembre de 2000, se adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días naturales el plazo en curso para evacuar el presente dictamen. Dicho acuerdo fue notificado, con fecha 14 de noviembre, al Presidente del Gobierno de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª. Carácter preceptivo del dictamen.

El Decreto Foral sometido a dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra se dicta en desarrollo y ejecución de lo dispuesto por 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. Este precepto atribuye a las Comunidades Autónomas "la competencia para regular los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en el presente artículo".

Por lo tanto el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el art. 17.1.a) de la LFCN.

2ª. Tramitación.

Conforme al art. 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El art. 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los arts. 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el art. 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los arts. 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de

Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

En el presente caso, se ha dado audiencia a la Asociación de Consumidores Irache, a la Asociación de Amas de Casa Santa María la Real, a la Federación de Asociaciones de Comercios de Navarra y a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra y a varios establecimientos comerciales de gran superficie. Además, obran en el expediente dos informes de carácter jurídico de la Sección de Comercio del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, uno de los cuales tiene por objeto el estudio y examen de las alegaciones formuladas por quienes comparecieron en el trámite de audiencia.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

3ª. Marco jurídico.

El artículo 56.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora LORAFNA), atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en la materia de comercio interior de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general.

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.

4ª. Competencia del Gobierno de Navarra.

Otra cuestión que debe abordarse es la de si el Gobierno de Navarra tiene potestad para regular, a través de un Decreto Foral, los horarios comerciales dentro del marco general establecido por el Real Decreto-Ley 6/2000.

5ª. Planteamiento.

Tal como hemos señalado antes, no existe ninguna duda acerca de la competencia de la Comunidad Foral para regular la materia. Ahora bien, ello no significa que el desarrollo pueda hacerse, sin más, mediante una norma de rango reglamentario.

La cuestión reviste una cierta complejidad y la solución depende de cómo interpretemos el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, pues a partir

de dicho artículo se pueden construir, *prima facie*, dos escenarios distintos que llevan a conclusiones opuestas.

En efecto, si se entiende que el Real Decreto-Ley establece un principio general de libertad de horarios, que puede ser objeto de limitaciones ulteriores mediante normas dictadas por las Comunidades Autónomas, la consecuencia se orienta hacia la necesaria intervención del Parlamento de Navarra, en virtud de lo dispuesto por el artículo 51.3 de la CE, según el cual “la ley regulará el comercio interior”.

Por el contrario, si se entiende que el Real Decreto-Ley 6/2000 ha optado por un régimen general de limitación de la libertad de los horarios de apertura de los establecimientos comerciales y ha predeterminado los límites exigidos por la reserva de ley del artículo 51.3 de la CE, nada se opondría a que fuese una norma reglamentaria la que desarrollase las previsiones legales, que no serían una mera delegación en blanco ni constituirían abandono por parte del legislativo de funciones que le están atribuidas con carácter exclusivo por la Constitución.

6ª. El derecho fundamental de libertad de empresa.

Con carácter previo conviene despejar la incidencia que sobre nuestra materia puede tener el artículo 38 de la CE que establece el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. En virtud de lo dispuesto por el artículo 53.1 de la CE: “sólo por ley, que en todo caso habrá de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades”. Se refiere este precepto a los derechos y libertades contenidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución, entre los que se encuentra la libertad de empresa a que acabamos de hacer referencia.

Este problema ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional sin dejar resquicios de duda. La libertad de empresa se encuentra en conexión con los artículos 128 y 131 de la CE, en relación con los cuales debe ser interpretado (SSTC 37/1981 y 111/1983), y en este derecho constitucional predomina el carácter de garantía institucional (STC 83/1984 y 123/1991) que ampara el derecho de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial,

pero es perfectamente compatible con la regulación concreta del ejercicio de la actividad empresarial, regulación que integra el marco de la economía de mercado en el que la libertad de empresa se desenvuelve. A partir de estas premisas, el TC ha declarado expresamente que "resulta difícil admitir que la libertad de horarios comerciales pueda constituir un desarrollo del artículo 38 de la CE", pues "ello sería tanto como suponer que del derecho del empresario a iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial se deriva, necesariamente, su libertad para decidir cuándo ha de llevarla a cabo, estableciendo sin limitación alguna los días y horas de apertura y cierre de la empresa. Sin embargo, ello no se desprende necesariamente del art. 38 CE, ya que si se considera este derecho en su vertiente institucional es evidente que un régimen de libertad o, por el contrario, de restricción de horarios comerciales, no afecta sustancialmente ni determina, por sí solo, el marco general de la economía de mercado en el que se ejerce la libertad de empresa. Y en su vertiente individual, es innegable que, caso de admitirse que la libertad de horarios constituye un corolario obligado de la libertad de empresa, ésta se extendería, indebidamente, al ámbito de la regulación del propio mercado; pues uno de los elementos de la ordenación del mercado y directamente vinculado con su funcionamiento está constituido, precisamente, por el régimen de horarios en el que puede desarrollarse la actividad empresarial. Por consiguiente, debe concluirse que en esta materia el art. 38 CE no genera otra exigencia que la de un régimen de horarios comerciales que permita el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial y esté exento, por tanto, de limitaciones irracionales, desproporcionadas o arbitrarias que puedan impedir o menoscabar gravemente el ejercicio de dicha actividad. Respetada esta exigencia, corresponde al ámbito de la libre configuración legal el optar por un régimen limitativo de los horarios comerciales o, por el contrario, de libertad de horarios, pues dichos regímenes no forman parte del contenido de la libertad garantizada por el art. 38. CE." (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 1).

7ª. Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre horarios comerciales.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la reserva de ley en materia de regulación de horarios comerciales.

En concreto, se ha cuestionado ante el Tribunal Supremo la conformidad del Decreto 154/1985 del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, por el que se regulan los horarios comerciales, con el principio de reserva de ley establecido por el artículo 51.3 de la CE. El citado Decreto fue declarado nulo por sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 21-1-1989, según la cual "el Tribunal Constitucional en Sentencia 83-84 de 24 julio 1984 ha dicho que el principio general de libertad que la Constitución consagra, autoriza a todos los ciudadanos a llevar a cabo aquellas actividades que la ley no prohíbe, y el principio de legalidad impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal, por lo que el principio de Reserva de Ley es una garantía esencial en todo Estado de Derecho y su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad ciudadana, corresponden a sus representantes y no al ejecutivo a través de sus reglamentos y por ello, si el artículo 51.3 de la Constitución dice que «en el marco de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales», la normativa deberá tener la categoría de Ley en cuanto se restringen derechos de los ciudadanos, cual es la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que consagra el artículo 38 de la Constitución Española".

El TS confirmó la sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona, argumentando que "esta cuestión, en recurso análogo al presente ha sido ya resuelto por este Tribunal Supremo en Sentencia de 23 marzo 1988, que confirmaba la dictada por la Audiencia Territorial de Valencia de 27 mayo 1986, en la que se dice que para la adecuada solución del problema planteado debe partirse de los artículos 38 y 53.1 de la Constitución Española, dado que los derechos relativos a la libertad de empresa sólo pueden regularse por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial y en segundo término, según lo dispuesto en el artículo 51.3 la ley regulará el comercio interior por lo cual debe partirse de la afirmación de que la Constitución, en las materias que afecten a la libertad de empresa y comercio interior, establece una reserva de la ley que impide el ejercicio de la facultad reglamentaria por el poder ejecutivo y por tanto todo lo relativo al

horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, constituye materia reservada a la ley y vedada a la potestad reglamentaria." (STS de 11 de mayo de 1995).

Esta doctrina del TS es reiterativa de otras anteriores, también basadas en la necesidad de regulación mediante ley del derecho fundamental de libertad de empresa (artículo 38 en relación con el 53.1 CE) y del comercio interior (artículo 51.3 CE): SSTs de 16 de enero de 1992, de 9 de enero de 1992, de 20 de octubre de 1990, y de 23 de marzo de 1988.

Sin embargo, la doctrina del TS no puede ser extrapolada sin correctivos a la situación actual, que presenta dos novedades fundamentales: a) De un lado, la existencia de doctrina del Tribunal Constitucional contraria a la opinión del Tribunal Supremo sobre la relación entre la libertad de empresa y los horarios comerciales. b) De otra parte, la existencia de una normativa estatal diferente a la que sirvió de marco a los Decretos autonómicos anulados por las citadas sentencias del Tribunal Supremo.

En efecto, hoy no se puede sostener que el derecho fundamental a la libertad de empresa establecido por el artículo 38 de la CE se encuentre afectado por una regulación de los horarios comerciales que no impida el ejercicio mismo de la actividad empresarial. Ya hemos expuesto anteriormente la doctrina del TC sobre este particular y a ella nos remitimos.

La reserva de ley que puede afectar a la normación de los horarios comerciales es la reserva específica del artículo 51.3 de la CE que ordena regular por ley "el comercio interior". Por consiguiente, se ha degradado de valor la jurisprudencia suprema antes citada, dado que no nos encontramos en presencia de un derecho fundamental cuyos contornos concretos deban de ser establecidos precisamente por ley, en cuanto la "reserva de Ley responde a la finalidad de asegurar que la regulación de determinados ámbitos de trascendencia en las personas o en la sociedad dependan exclusivamente de la voluntad de sus representantes" (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

En segundo lugar, la jurisprudencia del TS que hemos analizado en el apartado anterior se refiere a situaciones de hecho ocurridas bajo la vigencia del Real Decreto-Ley 2/1985, de 29 de diciembre, norma de desregulación de mercado que estableció con carácter general el principio de libertad de horarios. Su tenor era el siguiente:

“Artículo 5. Libertad de horario para los locales comerciales.

1. El horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público, así como los días y números de horas de actividad semanal de los mismos, serán de libre fijación por las Empresas en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a la vigente regulación sobre jornada laboral.”

En ese contexto, los Decretos autonómicos que limitaron los horarios comerciales, cuya nulidad fue declarada por el Tribunal Supremo, carecían de cobertura legal.

8ª. La reserva de ley sobre horarios comerciales.

Situados ya en el entorno de la reserva de Ley específica del artículo 51.3 CE, hemos de dilucidar si ha sido respetada la citada reserva con la interposición del Real Decreto-ley 6/2000 en la pirámide normativa.

A este respecto es necesario traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de la reserva establecida por el artículo 51.3 de la CE. “Tampoco se trata —dice el TC— de una reserva de Ley absoluta que excluya la intervención en todo caso del Reglamento. Antes bien ocurre lo contrario: no hay obstáculo alguno a que la Ley —estatal o autonómica— habilite expresamente al Reglamento para concretar o desarrollar sus mandatos en un objeto concreto fijando los criterios para ello, mediante una imprescindible colaboración entre las potestades legislativa y reglamentaria que, en un asunto como éste, en el cual son previsibles numerosas ordenaciones sectoriales muy detalladas, resulta inevitable e

incluso conveniente. En general, la técnica de la reserva material de Ley no excluye que el Reglamento ejecutivo sea llamado por la Ley para integrar o completar la regulación, siempre y cuando la remisión al Reglamento no suponga «deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado» (STC 77/1985, FJ 14)” (STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4.b).

La vigente legislación básica estatal sobre horarios comerciales está contenida, por lo que ahora interesa, en el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, del que extractamos los párrafos relevantes a nuestros fines:

“Uno. La libertad absoluta de horarios y de determinación de días de apertura de los comerciantes 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 2005.

Hasta que proceda, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, la aplicación del mencionado régimen, regirán las siguientes reglas:

1. En el ejercicio de sus competencias, 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 y leal competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en el presente artículo.

2....

No obstante lo dispuesto anteriormente, en defecto de disposiciones autonómicas sobre las materias reguladas en este artículo será de aplicación lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista.”

A su vez, el artículo 2º de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la ordenación del comercio minorista (desde ahora LOOCM), dispone:

“Artículo 2. Libertad de horarios.

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.”

A diferencia del régimen jurídico instaurado en 1985, el actualmente vigente contempla dos etapas temporales, en las que la ordenación legal de los horarios comerciales responde a criterios y principios diametralmente opuestos: en una primera etapa, el principio general es el de la limitación de horarios; en la segunda, se introduce el régimen de libertad total.

Actualmente nos encontramos en la primera etapa, puesto que la segunda comenzará “no antes de 1 de enero del año 2005”. Por lo tanto, disponemos de una norma de rango legal que ha ejercitado ya una opción fundamental en materia de horarios comerciales.

Esta conclusión podría verse empañada por la remisión que el propio artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 efectúa al artículo 2º de la LOOCM —donde se establece la regla general de libertad de horarios— para el periodo de tiempo que transcurra hasta que se dicten disposiciones autonómicas sobre la materia. Cabe imaginar, a la luz de este precepto, la existencia de tres periodos de tiempo: a) Desde la promulgación del Real Decreto-Ley 6/2000 hasta que se dicten las disposiciones autonómicas. b) Desde la eventual promulgación de disposiciones autonómicas hasta el periodo definitivo. c) Periodo definitivo de total libertad.

Partiendo de esta hipótesis se podría llegar a afirmar que en el periodo inicial rige el principio de libertad; en el eventual periodo intermedio el principio de limitación; y, en el periodo final, de nuevo el sistema libre.

Sin embargo, entendemos que la interpretación del artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000 debe ser otra: a) Gramaticalmente, hemos de destacar la frase con la que se abre el artículo 43: “La libertad absoluta de horarios y de determinación de días de apertura de los comerciantes no será de aplicación hasta que...”. En los párrafos siguientes continúa diciendo lo que ocurrirá hasta ese momento y la frase que hemos reproducido lleva a afirmar que toda esa primera etapa o etapa inicial no es de libertad, sino de limitación. b) Históricamente, el régimen que ahora se instaura es reproducción del implantado en 1993 para rectificar el de 1985. Pues bien, el preámbulo del Real Decreto-Ley 22/1993 decía: “El artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, estableció la libertad de horarios, para la apertura y cierre de locales comerciales en todo el territorio nacional. La situación de profunda crisis por la que atraviesa la actividad económica en el momento actual aconseja introducir algunas limitaciones en aquel principio, con el fin de evitar que la recesión de la demanda repercuta en forma excesiva sobre el comercio minorista.” Es decir, el Real Decreto-Ley de 1993 implantó un régimen general de limitación de horarios desde el mismo momento en que se fue promulgado. También remitió a las Comunidades Autónomas la concreción del ámbito de libertad autorizado, dando así cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la articulación de competencias estatales y autonómicas en esta materia.

En este contexto, presidido por el principio general de limitación, el significado de la remisión al artículo 2º de la LOOCM es el de marcar el abanico en que el Real Decreto-Ley admite la intervención de la normativa autonómica. Este abanico va desde un techo máximo de limitaciones, que está constituido por lo que el Real Decreto-Ley designa como días u horas “mínimos” de apertura (los establecimientos pueden abrir, como mínimo, noventa horas semanales y durante nueve domingos —10 en 2002, 11 en 2003 y 12 en 2004—, el comerciante decide el horario concreto de apertura y cierre, los domingos en que está permitida la apertura, se podrá abrir durante doce horas, ciertos establecimientos tienen libertad total de horarios); hasta un nivel mínimo de limitaciones que puede llegar hasta el grado más bajo de limitación que es la limitación cero.

La situación es similar a la de una ley que regule un tributo local facultativo con un tipo máximo de gravamen. Nadie duda de que esta norma respeta la reserva de ley tributaria, al dejar que reglamento local se mueva entre la máxima intervención (tipo máximo de gravamen) y la mínima que equivale al no establecimiento del tributo (semejante a tipo de gravamen cero).

Se puede, por tanto, afirmar que el Real Decreto-Ley 6/2000 contiene una regulación con el detalle necesario para entender que con él quedan cubiertas las exigencias del principio de reserva de ley. A partir de una regulación de rango legal que establece los límites máximos y mínimos de los horarios comerciales, no existe obstáculo para que sean normas reglamentarias las que complementen y concreten, mediante los desarrollos oportunos, el contenido de la ordenación jurídica de los horarios de los establecimientos comerciales. Las exigencias del principio de reserva de ley relativa del artículo 51.3 de la CE quedan satisfechas.

El Consejo conoce la existencia de alguna sentencia de Tribunal Superior de Justicia que llega a conclusiones distintas, porque entiende que ha de ser una norma con rango de ley la que ejerza la opción entre el régimen de libertad y limitación de horarios.

Por las razones expuestas, nosotros opinamos que la norma de desarrollo inmediato del Real Decreto-Ley no constituye ni contiene una opción entre dos sistemas antagónicos, sino que se limita a concretar el ámbito de libertad tolerada dentro de un régimen general el propio Real Decreto-Ley ya califica como de limitación de horarios.

9ª. Articulación de la normativa legal estatal y la reglamentación autonómica.

Una última cuestión interesante que ofrece el Decreto Foral sometido a consulta es la de si la Comunidad Foral de Navarra puede desarrollar reglamentariamente una ley estatal sin la intermediación de una Ley Foral. Efectivamente es distinta la relación existente entre la Ley el Reglamento que la que se establece entre la legislación básica estatal y la normativa

autonómica de desarrollo. Sin embargo, no vemos ningún inconveniente en que, respetadas las exigencias del principio de reserva de ley, sea una norma reglamentaria autonómica la que desarrolle la legislación básica estatal. El Parlamento Foral podrá, en cualquier momento, ejercer su potestad legislativa sobre la materia, que quedará de este modo cubierta por el principio de preferencia de ley o jerarquía normativa y sustraída, por tanto, a la competencia del Gobierno. Pero mientras el Parlamento no asuma esa función, no hay obstáculo alguno a que sea el Gobierno, mediante una norma reglamentaria, quien concrete y desarrolle el contenido de la ley estatal, en uso de la facultad que genéricamente le atribuye el artículo 4.1 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10ª. Examen del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los horarios comerciales.

El texto del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los horarios comerciales en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra se encuentra dentro de los límites prefigurados por el Real Decreto-Ley 6/2000.

E Foral regula el número de domingos y días festivos en el que los comercios podrán permanecer abiertos al público, y el número fijado coincide exactamente con el mínimo previsto por el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, facultando al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo para determinar los días concretos de apertura, previa audiencia de los afectados. El horario máximo de apertura en domingos y festivos se concreta en doce horas, que es la cantidad mínima que permite establecer el Real Decreto-Ley 6/2000.

El horario global de apertura durante el conjunto de días laborables de la semana será, como máximo, de noventa horas, excepto para los establecimientos que gozan de libertad de horarios (artículo 2). Noventa horas es la cifra mínima que el Real Decreto-Ley permite establecer a las Comunidades Autónomas.

Dentro de los límites indicados, el horario será decidido libremente por cada comerciante (artículo 3.3 del proyecto), tal como igualmente dispone el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000. También se establece en el proyecto de Decreto Foral la obligación de los establecimientos comerciales de exponer en lugar visible el horario que cada comerciante haya decidido establecer, norma que puede entenderse como una determinación que forma parte del desarrollo reglamentario de los preceptos legales reguladores de los horarios comerciales, sin que, por tanto, quepa efectuar objeción alguna a la misma.

En fin, los restantes preceptos del proyecto de Decreto Foral son mera transcripción de las normas del Real Decreto-Ley 6/2000 o remisión a las normas sobre infracciones y sanciones previstas en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y en la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución en relación con el 150.2.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los horarios comerciales se ajusta al Ordenamiento Jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.