



Consejo Económico y Social

Comunidad de Castilla y León

INFORME 3/94

*previo sobre el proyecto de Decreto
por el que se regulan los horarios
comerciales en el ámbito de
Castilla y León*

CES Castilla y León



22199403 EJE 2

Sesión del Pleno: 14/3/94



INFORME PREVIO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE ESTABLECE LA REGULACIÓN DE LOS HORARIOS COMERCIALES EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.

VISTO el texto del Proyecto de Decreto remitido por la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, regulador de los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Castellano Leonesa.

El RDL 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales.

El RDL 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica.

Y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, en especial la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 8 de enero de 1993, las Sentencias del Tribunal Supremo sobre horarios comerciales y demás normativa de aplicación.

De conformidad con lo establecido en el art. 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, El Pleno del Consejo Económico y Social, en sesión celebrada el día 14 de marzo de 1.994, acordó su aprobación, así como su remisión el Excmo. Sr. Consejero de Fomento, del siguiente informe preceptivo, previo:

CONSIDERACIONES GENERALES

La difícil cohabitación entre el comercio tradicional de pequeño establecimiento, con estrategias de marketing muy simples o nulas, y las nuevas modalidades mercantiles conocidas como "grandes superficies", mejor protegidas, en un contexto de grave ajuste económico que no es el más adecuado para que un sector especialmente sensible a la recesión económica asuma dificultades añadidas sin poner en riesgo la viabilidad de la



propia estructura comercial, viene reclamando fórmulas de acomodo a ésta novedosa realidad que, al menos en una fase de transición, han de arbitrarse desde los Poderes Públicos.

Por ello, el RDL 2/1985, de 30 de abril, por el que el Gobierno adoptó una serie de medidas económicas, aconsejadas por la situación de entonces. En los actuales momentos -a casi diez años de entonces- un análisis de cuáles han sido sus efectos lleva a reconocer en algunos de sus capítulos un obstáculo a las iniciativas que la actual situación solicita.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en recientes sentencias ha puesto de manifiesto la incompatibilidad entre aspectos puntuales de las normas regionales y el RDL 2/1985 frustrando aquellas en extremos tan importantes como la regulación de los horarios comerciales.

De entre las medidas que los comerciantes reclaman, es sin duda la regulación de los horarios comerciales la más urgente. Como quiera que la redefinición del sector pasa por un conjunto de actuaciones necesitadas de mayor definición y reposo, en el marco de la flexibilidad y acuerdo en el que han de adoptarse, y como el capítulo de horarios comerciales se encuentra ya suficientemente debatido y con posiciones muy definidas, es posible su regulación pionera con respecto a las medidas que han de seguir a esta completando un regulación normativa "ex novo"

Así lo ha entendido el Gobierno, rectificando su anterior posición, al introducir por RDL 22/1993, de 29 de diciembre, la debida corrección al principio de libertad absoluta de horarios que estableció el RDL 2/1985, interpretando acertadamente el protagonismo que a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, corresponde en la regulación de los horarios del comercio en sus respectivos ámbitos territoriales y siempre, claro está, en el respeto de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía nacional, como materia reservada al Estado.

El consenso conseguido en la convalidación de esta norma, que se informa, en el Congreso de los Diputados viene a demostrar que quienes, como este Consejo Económico y Social, veníamos recomendando, desde atrás, una iniciativa como la actual, recogíamos bien ese sentir mayoritario.

El Consejo valora positivamente la pronta regulación que nuestra Comunidad Autónoma hace, al amparo y en el marco de la norma básica estatal, con el proyecto de Decreto que se informa. Con esta respuesta normativa, sin perjuicio de lo que en su comentario digamos, se ganará en equilibrio y justicia competencial, se eliminarán



tensiones y desconfianzas y, se empezará a caminar en un entendimiento necesario entre las diferentes modalidades de ejercer el comercio, potenciando una visión práctica que es bueno, pronto, lleve al sector a fórmulas no sólo de entendimiento, sino incluso de simbiosis mercantil como los llamados Centros Integrados, fórmulas que ya son realidad en otras Comunidades Autónomas.

Todo lo dicho, resulta incompleto sin una referencia, siquiera breve, a nuestro entorno europeo, del que nos viene mucho del actual desasosiego, pero en dónde también hemos de encontrar las soluciones. Normas como la que se informa contribuyen a la necesaria homologación a la mayoría de los países de nuestro entorno y es bueno que en una situación de mercado uniforme, se cuente con parecidos instrumentos normativos.

Cuando, muy recientemente, el Consejo Económico y Social de Castilla y León tuvo ocasión de informar el Anteproyecto de Ley de Regulación de la Actividad Comercial en Castilla y León, conector de que el Gobierno de la Nación anunciaba una pronta regulación correctora del principio de absoluta libertad de horarios, garantizado por el art. 5 del RDL 2/1985, de 30 de abril, y conector también de una reciente jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal Constitucional, que destacaba la irremediable colisión entre la aspiración del art. 9 del citado Anteproyecto con la norma estatal ya dicha, consideró recomendar la exclusión de la regulación de los horarios comerciales del articulado del proyecto, a reserva de las determinaciones legislativas generales que resuelvan finalmente.

Con la entrada en vigor del RDL 22/1993, por el que se establecen las bases para la regulación de los horarios comerciales, se elimina el escollo, abriéndose la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias y respectivos ámbitos territoriales, afronten la regulación de los horarios comerciales siempre con una serie de limitaciones atendiendo a la competencia reservada del Estado. Nuestra Comunidad Autónoma ha sido pronta en regular, al amparo de la normativa estatal de bases, una cuestión que ya intentó, sin éxito, incluir en su Ley de Regulación de la Actividad Comercial, cual es la de los horarios comerciales que aunque con indudable conexión al comercio interior, es también un válido instrumento para coadyuvar a logros de política económica nacional a través del desarrollo económico regional y en esa competencia, que la es la propia, confiesa encontrar el título habilitante al amparo del art. 26.21 del Estatuto de Autonomía.



CONSIDERACIONES PARTICULARES

Hechas estas consideraciones y centrando ya las mismas al contenido del texto que se somete a Informe Previo de este Consejo, teniendo presente que el Proyecto de Decreto ha de encuadrarse en las bases del RDL 22/1993, que opera como marco de sus posibilidades de diseño, garantizando la uniformidad mínima en todo el territorio nacional inherente a su carácter básico:

a/ El Artículo Primero recoge una definición legal de establecimiento comercial, prolija, casuística, que termina con una remisión a los establecimientos que reciban tal calificación por disposición legal o reglamentaria. remisión "in fine" que, en cierto modo, hace inútil todo el esfuerzo definitorio anterior.

Con ello nada se gana y se corre el riesgo de incurrir en una definición extra-competencial. Porque o se limita la norma autonómica a utilizar un concepto acuñado en el ámbito del derecho privado, remitiendo su significado jurídico a la legislación mercantil, o a su concepción doctrinal o jurisprudencial, o se incurre en el riesgo, de forma innecesaria, de invadir competencias estatales que tiene reservadas con carácter exclusivo. Aún reconociendo que la norma no tiene ninguna intención de apropiarse el concepto, como lo demuestra la expresión "a los solos efectos de lo prevenido en el mismo", no parece conveniente su mantenimiento.

b/ En el art. 2º la norma, dentro de las posibilidades que la ofrece la norma de base, opta por una regulación en armonía con la que viene siendo la opción mayoritaria en las Comunidades Autonómicas, convirtiendo en máximo el mínimo previsto en el art. 2.4 del RDL 22/1993.

c/ Consideración favorable merece a este Consejo la publicidad del horario en el propio establecimiento, conforme dispone el art. 2.7. Lo que sin duda, beneficia al consumidor.

d/ En el art. 3º recoge las excepciones por razón de la naturaleza de los productos del tipo de establecimiento que es la que dice el correlativo de la normativa estatal de base, completando la enumeración con: "frutos secos, caramelos y dulces asimilados, recuerdos típicos y heladerías". Entendemos que este enunciado extensivo de la norma



autonómica no violenta la previsión del texto estatal, por cuanto se trata de productos (frutos secos, caramelos, dulces, helados...) que pueden subsumirse en los productos de pastelería y repostería, así como "recuerdos típicos" constituye la mercadería habitual de los establecimientos instalados en estaciones y medios de transporte o de los instalados en puntos fronterizos, por ello el añadido no hace sino pormenorizar, sin alterar lo sustancial.

e/ La utilización del volumen de población como único criterio para definir una zona turística, pudiera dejar una puerta abierta de forma indiscriminada ya que muchos municipios elevan considerablemente su población, por ejemplo en fines de semana, sin que este aumento tenga un contenido o fin turístico.

Igualmente este mismo criterio puede ser restrictivo y dejar fuera zonas de turismo emergente, cultural, minoritario o de arranque, privándoles de un régimen de libertad de horarios muy aprovechable para estos casos singulares.

Se hace necesario, por tanto, establecer unos criterios claros que justifiquen, en función del efecto perseguido, cuál se considera zona turística y qué tipo de comercio debe permanecer abierto, ya que éste, además del hostelero, debiera ser únicamente el artesanal de la zona.

Asimismo, el Consejo estima que en todo caso la autorización administrativa para la declaración de zona turística debe mantenerse en el ámbito de la Administración Regional.

f/ El punto 6 del art. 3º entendemos, por razones de una mejor técnica normativa, debería ubicarse a continuación del párrafo primero del art. 3º, como un segundo párrafo del mismo, y ello porque existe entre ambos unidad temática, siendo el punto 6 una puntualización interpretativa limitativa de lo dicho en el punto 1 del mismo artículo.

g/ Supone una atención a las peculiaridades de la tradición mercantil local lo dispuesto en el punto 7 del art. 3º y por ello, merece la total aprobación del Consejo esta iniciativa de respeto a las tradiciones locales. En este punto conviene recordar el informe previo que este Consejo emitió relativo a la Ley de Ferias Comerciales. En él se sometió a consideración de la Junta de Castilla y León la posibilidad y necesidad de regular los centros de productos comerciales en origen, tales como mercados ganaderos, lonjas, y otros centros de contratación de productos comerciales.



h/ El art. 4º fija un calendario de domingos y festivos con vigencia para el resto de la anualidad de 1994. El Consejo estima que al haber transcurrido parte de la anualidad, debería tenerse en cuenta un computo proporcional entre los meses transcurridos y el número de días habilitados.

i/ La redacción del art.5º crea cierta confusión al establecer un régimen excepcional frente el régimen general, por cuanto existen también unas excepciones al régimen general que, por ello, constituyen un auténtico régimen excepcional.

Designando al régimen previsto en el art. 5º como "especial" se ganaría en clarificación conceptual.

j/ En el estudio conjunto de los arts. 6º y 7º del texto se advierte falta de delimitación expositiva que lleva a no entender bien si el sistema de control del que se habla en el art. 6º, supone una garantía añadida al procedimiento sancionador y cómo se conjugan entre sí. Pues ambos aparecen enunciados pero sin concretarse, faltando respecto al sancionador el catálogo de los hechos que constituirían infracción administrativa y así como de las sanciones, por clara exigencia del principio de legalidad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con todo, la valoración de conjunto de la norma es positiva y merece el reconocimiento del Consejo toda vez que la misma se vino reclamando de la Administración Autonómica por lo que consecuentemente su realidad no puede valorarse sino como oportuna y necesaria.

El Consejo eleva a Recomendaciones las observaciones al articulado del texto que se hacen en las Consideraciones Particulares del presente Informe.

Considera conveniente este Consejo que se profundice en la interacción de las diferentes modalidades de comercio mediante fórmulas adecuadas al efecto.

El Consejo insta a la Junta de Castilla y León para que elabore en el menor plazo posible un catálogo de infracciones y sanciones que complete el presente Decreto.



Insiste este Consejo en la necesidad de fortalecer las bases de cooperación de la Administración Regional con los pequeños y medianos comerciantes de nuestra Comunidad asistiendo sus esfuerzos modernizadores de mejora de la competitividad y calidad y cuantos contribuyan a sanear el sector y prepararlo para las nuevas condiciones de su ejercicio.

Por último, el Consejo estima que de acuerdo con lo expuesto en la consideración h/ del presente informe, y mediante la oportuna disposición transitoria, el Decreto debe extender su vigencia durante 12 meses, haciendo así efectiva la previsión del Real Decreto Ley, que establece una apertura máxima de 8 festivos anuales; de lo contrario, se cercenaría la voluntad de apertura limitada a 8 festivos, al haber transcurrido un cierto tiempo desde la publicación del Real Decreto-Ley, durante el que se ha procedido a la libre apertura.

Valladolid, 14 de marzo de 1994

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo. : Carlos Villacé Fernández

EL PRESIDENTE

Fdo. : José Manuel García -Verdugo

