



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 20/2013, de 19 de desembre,
sobre la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades
activitats de promoció**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (BOPC núm. 195, de 20 de novembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 26 de novembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3657) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament del dia 26 de novembre de 2013, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 25 de novembre de 2013 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 28 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 12 de desembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3698) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat que adjuntava com a documentació complementària tres informes elaborats pel Departament d'Empresa i Ocupació, que porten per títol i data,

respectivament, «Informe económico y social sobre los efectos de la liberalización de horarios comerciales (argumentación, estadísticas y referencias de estudios», d'11 de març de 2013; «Consideracions puntuals en relació a determinats aspectes de la petició de dictamen formulada pel Grup Parlamentari del Partit Popular», de 2 de desembre de 2013, i «Cronologia del conflicte competencial sorgit arrel de l'entrada en vigor del "Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad"», de 3 de desembre de 2013.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 19 de desembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. En aquest Dictamen hem de donar resposta a una sol·licitud sobre diversos preceptes de la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (en endavant, Proposició o PLHC), tal com ha quedat configurada pel dictamen que la Comissió d'Empresa i Ocupació del Parlament de Catalunya ha aprovat en data 13 de novembre de 2013.

En el primer fonament jurídic, descriurem el contingut de la Proposició, en particular dels preceptes sol·licitats, exposarem breument el seu context normatiu i els arguments generals dels diputats que han presentat la petició, i finalment indicarem l'objecte i l'estructura que tindrà el Dictamen.

2. La Proposició que hem d'examinar consta de disset articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals.

Els articles 1 a 14, agrupats en el títol I, estan dedicats als «[h]oraris comercials», i regulen l'horari general (art. 1); les exclusions d'aquest horari (art. 2); la determinació dels municipis turístics, als efectes d'aquesta llei (art. 3); la visibilitat de l'horari comercial (art. 4); les infraccions en aquesta matèria (art. 5 a 9); les sancions aplicables (art. 10) i altres aspectes relatius al règim sancionador: la reincidència (art. 11), la cancel·lació d'antecedents (art. 12), la inspecció, el procediment i els òrgans sancionadors (art. 13), i les multes coercitives (art. 14).

El títol II conté dos articles dedicats a «[m]esures en matèria d'activitats de promoció»: el 15, sobre els *outlets* (establiments especialitzats en la venda d'excedents) i el 16, que tracta de la venda en rebaixes.

El títol III té per contingut la modificació del Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre. Del text refós es modifica l'article 45, en l'article 17 de la Proposició.

La disposició addicional, sobre el «[c]alendarí de diumenges i festius amb obertura comercial autoritzada», habilita el departament competent en matèria de comerç per establir-lo, i conté regles relatives als festius consecutius i a la possible adaptació d'aquest calendari a nivell local. Per la seva banda, l'apartat 4 fa referència a una possible taxa municipal relacionada amb l'obertura d'establiments comercials en dies festius.

La disposició transitòria precisa el moment d'extinció de les excepcions en matèria d'horaris comercials derivades de la qualificació de municipis turístics.

La disposició derogatòria conté dues clàusules específiques, que afecten el Decret Llei 4/2012, de 30 d'octubre, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (en endavant, DL 4/2012), i la disposició addicional de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, i una clàusula genèrica.

De les disposicions finals, cal destacar que la segona conté dues autoritzacions: al Govern perquè dicti les disposicions necessàries per aplicar i desplegar aquesta llei (apt. 1), i a la persona responsable del departament competent en matèria de comerç per modificar les dates que s'inclouen dins els períodes de venda en rebaixes (apt. 2).

En el context normatiu en què s'inscriu la Proposició hem de considerar, d'una banda, les normes estatals que regulen els horaris comercials i els períodes de venda en rebaixes: la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials (en endavant, Llei 1/2004), i l'article 25 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista (en endavant, Llei 7/1996), en la redacció donada pels articles 27 i 28, respectivament, del Reial decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat (en endavant, RDL 20/2012). Sobre aquests i altres preceptes del Reial decret Llei 20/2012 vam emetre el DCGE 11/2012, de 22 d'agost, i el Govern de la Generalitat va interposar el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1983-2013, que va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional (BOE núm. 114, de 13 de maig de 2013) i que en l'actualitat està pendent de resolució.

D'altra banda, en l'àmbit de Catalunya, es va dictar el Decret Llei 4/2012, que regulava els períodes de venda en rebaixes i reformava la Llei 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials (en endavant, Llei 8/2004). La Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, en data 3 de desembre de 2012, va convalidar aquest Decret Llei (DOGC núm. 6270, de 10 de desembre de 2012) i va acordar tramitar-lo com a projecte de Llei pel procediment d'urgència (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie D, núm. 6, de 3 de desembre de 2012), però aquest últim tràmit va caducar per la dissolució del Parlament.

Posteriorment, el president del Govern de l'Estat va presentar el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 630-2013, amb invocació de l'article 161.2 CE, contra determinats preceptes del Decret Llei 4/2012; recurs que va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional, amb la consegüent suspensió dels preceptes recorreguts (BOE núm. 54, de 4 de març de 2013), i que està també pendent de resolució. La suspensió d'aquests preceptes ha estat mantinguda per la Interlocutòria de 5 de juny de 2013 del mateix Tribunal (BOE núm. 144, de 17 de juny de 2013).

Immediatament després de la suspensió d'aquests preceptes del Decret Llei 4/2012 per part del Tribunal Constitucional, la Mesa del Parlament de Catalunya va admetre a tràmit la Proposició objecte de dictamen (BOPC núm. 39, d'11 de març de 2013), que deroga aquest Decret Llei i torna a regular, entre altres matèries, els horaris comercials i els períodes de venda en rebaixes, mantenint a grans trets la mateixa formulació que figura en el Decret Llei 4/2012.

El context normatiu anterior al Reial decret Llei 20/2012 es va exposar en el fonament jurídic quart del DCGE 11/2012, al qual ens remetem íntegrament, i que descriu la constant evolució de la legislació estatal sobre els horaris comercials i el comerç en general, amb dos períodes amb més liberalització i

conflictivitat competencial (de 1985 a 1993 i de 2000 a 2004) i dos períodes de més limitació comercial i estabilitat (de 1993 a 2000 i de 2004 a 2012).

3. La sol·licitud de dictamen demana que estudiem l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de set preceptes de la Proposició: l'article 1.2.c, que limita a vuit els diumenges i festius en què poden romandre oberts els establiments comercials; l'article 1.4, que habilita el departament competent en matèria de comerç per autoritzar les sol·licituds municipals de modificació de la franja horària d'obertura dels comerços; l'article 2.1.i, que dóna llibertat d'obertura als petits comerços d'alimentació que no pertanyin a cadenes o a grans empreses; l'article 2.1.j, que fa el mateix respecte dels petits establiments el titular dels quals sigui una PIME, si estan situats en municipis de menys de 5.000 habitants i el seu ajuntament ho autoritza; el segon paràgraf de l'article 2.1.l, segons el qual el departament competent en matèria de comerç ha d'establir la relació d'activitats comercials que cal considerar «venta de productes culturals o de lleure», i els requisits perquè els petits o mitjans establiments dedicats essencialment a aquestes activitats tinguin llibertat d'obertura, si no pertanyen a grans empreses; l'apartat 4 de la disposició addicional, que preveu que els ajuntaments puguin establir una taxa per cobrir les despeses addicionals en serveis municipals derivades de l'obertura d'establiments comercials en dies festius, i l'apartat 2 de la disposició final segona, que permet al departament competent en matèria de comerç modificar les dates que s'inclouen dins els períodes de venda en rebaixes.

Aquests preceptes, amb una regulació quasi idèntica, figuren també en el Decret Llei 4/2012, però no tots han estat recorreguts davant del Tribunal Constitucional. Entre aquests, només han estat suspesos, pendents de sentència, els articles 1.2.c, 2.1.i i 2.1.l, que tenen la mateixa numeració a la Llei 8/2004, en la redacció donada pel Decret Llei 4/2012, i a la Proposició objecte de dictamen.

Segons la sol·licitud, aquests preceptes «contravenen les previsions constitucionals i estatutàries», per diversos motius que el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen anirà exposant en abordar cadascun d'aquests preceptes. Però abans d'entrar en el seu examen detallat, la petició avança l'argument següent: que distintes disposicions de la Proposició no són conformes amb el Reial decret llei 20/2012, que, segons els sol·licitants, no va ser considerat contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències, en allò que fa referència a la regulació comercial que ha de gaudir de caràcter bàsic, pel DCGE 11/2012. Aquest plantejament inicial de la petició, això és, el respecte de determinats preceptes de la Proposició a les bases estatals, determinarà l'objecte del Dictamen, juntament amb les altres consideracions dels sol·licitants respecte d'altres preceptes concrets pel que fa a les habilitacions en favor del departament competent en matèria de comerç i a la previsió d'una taxa municipal.

4. Un cop exposat el contingut de la Proposició i de la petició, assenyalarem l'estructura que adoptarà aquest Dictamen per resoldre els dubtes plantejats. Així, en el fonament jurídic segon exposarem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit d'horaris comercials, per poder dur a terme després, en el fonament jurídic tercer, l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de cadascun dels preceptes sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit d'horaris comercials

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pels diputats sol·licitants d'aquest Dictamen, en aquest fonament jurídic, com hem dit, haurem d'efectuar l'enquadrament competencial de la Proposició de llei d'horaris comercials i determinades

activitats de promoció (Proposició o PLHC). Per això, examinarem el marc constitucional i estatutari de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit dels horaris comercials, tal com vam fer en el DCGE 11/2012, tot i que en aquell Dictamen l'enquadrament ens interessava des de la perspectiva d'avaluar la compatibilitat d'una norma estatal pretesament bàsica amb la Constitució i l'Estatut, mentre que en aquest Dictamen el nostre escrutini se centra a determinar si els preceptes sol·licitats de la Proposició de llei objecte de dictamen s'adeqüen a les bases estatals, alhora que cal comprovar que aquestes siguin conformes amb el bloc de la constitucionalitat. Conseqüentment, haurem d'examinar quina és la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva sobre l'esmentat àmbit material, que sintetitzem a continuació, tenint en compte que la nostra anàlisi es projecta sobre una norma catalana, pendent d'aprovació, que ha de respectar la normativa bàsica corresponent.

Aquesta Proposició troba el seu encaix competencial, per la seva finalitat i pel seu contingut, sense cap mena de dubte, en la submatèria del mateix nom —horaris comercials—, assumida com a competència exclusiva per l'article 121.1.c EAC, tot i que algun precepte pot tenir empara en alguna altra submatèria del mateix títol competencial de l'article 121 («Comerç i fires»), com ara la lletra *b* del mateix apartat —que inclou les vendes promocionals, entre d'altres.

Així, la regulació dels horaris comercials constitueix un àmbit de la matèria de comerç, denominada «comerç interior» en l'anterior Estatut d'autonomia, per contraposició a la competència exclusiva de l'Estat en «comerç exterior» (art. 149.1.10 CE). Així ho ha afirmat repetidament el Tribunal Constitucional (per totes, STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 2), que defineix aquesta matèria com «la ordenación administrativa de la actividad comercial» (STC 143/2012, de 2 de juliol, FJ 3), la mateixa expressió que fa servir l'article 121.1 EAC, per a tots els seus subapartats.

La doctrina consultiva, iniciada amb el Consell Consultiu i continuada per aquest Consell, quan ha tractat l'ordenació dels horaris comercials en els dictàmens emanats sobre aquest sector (DCC núm. 216, de 13 de juliol de 2000, F III.4; DCC núm. 219, de 14 de juliol de 2000, F IV.4; DCC núm. 267, de 7 de febrer de 2005, F III.4; DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 4.3), l'ha subsumida en la matèria de comerç.

A aquest darrer pronunciament, el DCGE 11/2012, que analitza, entre altres qüestions, el caràcter bàsic dels preceptes estatals recollits pel Reial decret llei 20/2012 en matèria de comerç, ens remetem pel que fa a la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en la submatèria d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC), en la qual s'inscriu majoritàriament, com hem assenyalat, la Proposició de llei esmentada.

2. En matèria de comerç, el Tribunal Constitucional no exclou la intervenció normativa estatal fonamentada en l'article 149.1.13 CE. Per exemple, en la STC 124/2003, de 19 de juny (FJ 3), va dir: «resulta clar que la competència autonòmica en "comercio interior", tal como ha sido asumida [...], encuentra sus límites, entre otros títulos estatales, en el art. 149.1.13 CE». Aquesta incidència del títol genèric estatal sobre els horaris comercials ha estat també apreciada per aquest Consell, en el DCGE 11/2012 (FJ 4.4).

La jurisprudència i la doctrina consultiva sobre l'aplicació de l'article 149.1.13 CE la resumim seguidament, a fi d'establir el paràmetre del nostre enjudiciament.

Com hem recordat recentment, en el DCGE 18/2013, de 21 de novembre, «[a]quest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre l'abast d'aquest títol competencial i n'ha destacat la necessitat que s'interpreti restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis expansiva*» (FJ 2.3). Així, hem declarat, en el DCGE

10/2010, de 22 de juny (FJ 2.2), que la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la competència exclusiva de les comunitats autònomes ex article 149.1.13 CE està subjecta almenys a dos requisits: un, «que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic» i no només per la seva finalitat; i l'altre, «que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general» o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4). Aquests interessos, a més, han de requerir una actuació unitària en el conjunt de l'Estat (STC 225/1993, FJ 3.d, i STC 143/2012, de 2 de juliol, FJ 3).

Així mateix, la incidència de l'article 149.1.13 CE no es predica estrictament en matèria d'ordenació general de la economia, sinó que pot incloure tant la fixació de les línies directives i els criteris globals d'ordenació d'un sector concret com les previsions necessàries d'accions o mesures singulars per assolir els fins proposats dins de cada sector (STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5), en el nostre supòsit, el de comerç.

Això anterior resta limitat al fet que «el referido título competencial no alcance a "incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, 'se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico' (STC 112/1995)"» (STC 124/2003, FJ 3).

En aquest sentit, hem afirmat que l'objecte de la controvèrsia ha de presentar «l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (per tots, DCGE 4/2013, FJ 2.1.B), i el Consell Consultiu va rebutjar l'admissibilitat d'una contradictòria «planificació de detall» (DCC núm. 267, F IV.4), que suposaria *de facto* el buidament competencial i la impossibilitat de desplegar una política pròpia, en aquest cas, d'horaris comercials.

Per tant, malgrat el caràcter aparentment obert de la clàusula que habilita l'Estat per regular les bases de l'ordenació general de l'economia, de la jurisprudència esmentada del Tribunal Constitucional, que alerta del risc de buidament de les competències autonòmiques, i en relació amb el tema que ara ens ocupa, no es pot extreure la conseqüència que l'Estat pugui dictar sempre, i amb qualsevol contingut o finalitat, qualssevol bases sobre horaris comercials, sinó que l'article 149.1.13 CE només l'autoritza a entrar en aquesta submatèria en tant que ho faci com una mesura d'ordenació general de l'economia i així pugui justificar-se. D'aquesta manera, l'Estat haurà de respectar aquells aspectes, fruit de la manifestació d'una política autonòmica en aquest sector de l'activitat econòmica comercial, que no afectin la política econòmica global.

3. Pel que fa a la regulació del comerç, hi pot haver, fonamentalment, dos models. D'una banda, el de la liberalització plena i, de l'altra, el que consisteix en una regulació limitativa que, en graus molt diferents d'intensitat, estableix determinades restriccions per als establiments del sector, tot preveient una liberalització en determinats supòsits. En el primer cas, l'opció liberalitzadora del sector comercial ha estat considerada excepcionalment com a base emparada per l'article 149.1.13 CE, malgrat que no permet *per se* cap mena de normació ni d'actuació administrativa autonòmica.

El model actualment adoptat per l'Estat és el segon, és a dir aquell en què la intervenció d'aquest ex article 149.1.13 CE ha de seguir amb caràcter general l'esquema competencial de bases i desenvolupament i, per tant, respectar la capacitat d'actuació de les comunitats autònomes en l'exercici de les competències que els corresponen.

Així, la política liberalitzadora ha estat matisada de manera que «les mesures estatals [...] han establert la plena llibertat per a alguns establiments [...] i han fixat uns mínims d'obertura autoritzada per a la generalitat d'establiments [...]» (DCGE 11/2012, FJ 4.4.A).

Igualment, de forma expressa, el Tribunal Constitucional, entre d'altres, en la STC 26/2012, d'1 de març, recollint doctrina anterior (principalment, la STC 88/2010, de 15 de novembre, i la STC 225/1993), accepta la intervenció estatal a l'empara del títol competencial esmentat, tot recordant que aquesta ha de consistir en l'establiment d'«unas directrices o criterios globales que, cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica», directrius que, pel seu caràcter de «común denominador normativo», no poden ser tan «minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno a las competencias autonómicas en esta materia». Per tant, en cap cas es poden esgotar les possibilitats del legislador autonòmic en aquest àmbit, que ha de poder establir «sistemas singularizados en la materia de horario de apertura de los establecimientos comerciales» (FJ 5).

D'aquesta forma, pel que fa a aquest àmbit dels horaris comercials situat en la matèria de comerç interior, com hem vist, la mateixa Sentència reitera que la regla general és que l'articulació de les bases i el seu desenvolupament han de permetre, dins del marge establert per aquestes, que les comunitats autònomes puguin adoptar les seves pròpies decisions i una política pròpia (FJ 8).

Així mateix, el Tribunal Constitucional ha interpretat, en determinats supòsits, que l'eliminació de la capacitat de desenvolupament autonòmic és admissible quan aquella està limitada a aspectes «parcials» de la matèria, mentre que en la resta ha sostingut que és possible el desplegament autonòmic (STC 140/2011, de 14 de setembre, FJ 4).

També, en la STC 88/2010, referint-se als horaris comercials en les zones turístiques, ha admès que la competència autonòmica «se haya reducido en este concreto punto [els horaris comercials], [però] posee un ámbito mucho más extenso [el comerç interior] que el estrictamente referido a él» (FJ 5). D'aquesta manera, en el cas examinat, admetia que la limitació operava després de reconèixer l'exercici de la competència autonòmica, ja que l'existència de la limitació «se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas» (FJ 5). Aquest abast extraordinari de les bases, quan reconeix l'ordenació autonòmica de la submatèria, només pot establir «un régimen mínimo de libertad horaria dentro del cual cabe legítimamente cualquier opción de regulación autonómica» (STC 26/2012, FJ 7).

Finalment, quant a la liberalització parcial d'alguns dels components de l'esmentada submatèria, la qual cosa és una excepció al règim general, aquesta tampoc no ha de buidar el contingut del títol competencial autonòmic, ja que en la mesura que es tracta d'una base no pot esgotar tota la normació ni monopolitzar l'actuació pública en aquell component. Per tant, en aquest cas, l'Estat pot dictar unes bases perquè siguin desenvolupades per les comunitats autònomes, però de manera que se'ls permeti un mínim marge de regulació. En aquest sentit, en el DCGE 11/2012 vam considerar la inconstitucionalitat de l'article 27.u RDL 20/2012, que incrementà de 72 a 90 el mínim d'hores en què els establiments comercials poden obrir durant els dies feiners d'una setmana, perquè la pretesa base impedia un «sistema singularitzat», en no deixar «marge per a una opció pròpia en aquest àmbit» (FJ 4.5.A, amb citació de la STC 26/2012, FJ 7).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats

1. Un cop enquadrada la qüestió, en el supòsit que estem dictaminant, els sol·licitants ens demanen, quant a alguns preceptes de la Proposició de Llei, que analitzem en concret si aquests vulneren la normativa bàsica estatal dictada en virtut de l'article 149.1.13 CE. Per aquest motiu, tal com hem avançat en el fonament jurídic 2.1, per resoldre els dubtes que planteja la sol·licitud primerament constatarem si hi ha una contradicció manifesta i irresoluble entre un precepte de la Proposició i un precepte de la normativa estatal, considerada bàsica per si mateixa; i segonament, en el cas que els dos preceptes siguin irreconciliables, comprovarem, d'acord amb el cànon establert en el fonament jurídic anterior, si el precepte estatal concernit gaudeix realment de naturalesa bàsica, la qual cosa comportarà, en el supòsit que tingui aquest caràcter, la inconstitucionalitat indirecta del precepte de la Proposició que contravé aquell precepte bàsic.

En el cas que dictaminem, ens demanen si determinats preceptes de la Proposició de Llei poden entrar en contradicció amb la normativa estatal sobre comerç, en la redacció donada pel Reial decret Llei 20/2012. Concretament, la disposició final quarta d'aquest Decret Llei determina que el títol V de la mateixa norma estableix unes bases en virtut de l'article 149.1.13 CE, cosa que ha estat discutida pel Govern de la Generalitat a través de la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, pendent de resolució, com hem esmentat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen.

L'esmentat Decret Llei ha introduït en la legislació estatal precedent noves regles bàsiques, que afecten la regulació autonòmica. Algunes d'aquestes bases havien estat avalades per resolucions del Tribunal Constitucional. Tanmateix, no hi ha encara un pronunciament del Tribunal sobre les novetats

d'aquesta norma, segons el qual totes les noves prescripcions del Decret Llei estatal en matèria de comerç puguin ser considerades com a bases.

En canvi, el Consell, en el DCGE 11/2012, sobre aquesta norma estatal, ha afirmat expressament i raonada que alguns dels preceptes qüestionats disposaven de caràcter materialment bàsic i d'altres no. Per tant, cal veure, cas per cas, d'una banda, si la norma catalana contradiu o no el Decret Llei estatal dictat amb caràcter bàsic. I, de l'altra, si el precepte estatal de contrast gaudeix realment del caràcter de base en sentit material, tot permetent l'exercici de la competència autonòmica.

Finalment, aplicarem el règim competencial de la matèria de comerç interior, relatiu als horaris comercials, que hem resumit en el fonament jurídic anterior, sobre cadascun dels preceptes que se'ns hagi sol·licitat per raó competencial, a banda d'escatir la compatibilitat d'altres preceptes demanats amb la Constitució i l'Estatut per raó d'algun altre motiu que s'hagi al·legat expressament en la petició de dictamen.

2. La lletra c de l'apartat segon de l'article primer de la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció és el primer precepte respecte del qual se sol·licita el nostre parer consultiu.

L'article primer, amb la rúbrica «Horari general», després de fer, en l'apartat primer, una previsió de caràcter liberalitzador: «[e]ls establiments comercials poden establir lliurement l'horari de llur activitat», fixa, en l'apartat segon, una llista de condicions que regulen l'horari, entre les quals hi ha la lletra c, que disposa que:

«El nombre de diumenges i festius en què poden romandre oberts els establiments comercials és de vuit l'any.»

Els diputats sol·licitants entenen que aquesta prescripció contravé l'article 27.dos RDL 20/2012, el qual va modificar l'article 4.2 de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials. El precepte estableix ara un nombre determinat de diumenges i festius (setze), el qual és susceptible de ser canviat per les comunitats autònomes, tant a l'alça com a la baixa, d'acord amb les seves necessitats comercials, però adverteix que «en cap cas [la dita xifra] es pugui limitar per sota de deu». D'acord amb aquesta prescripció, el nombre total de deu diumenges i festius és ara el mínim garantit, que opera com a base. A més, els sol·licitants indiquen la doctrina precitada d'aquest Consell en el DCGE 11/2012.

D'acord amb la metodologia d'anàlisi expressada en l'anterior apartat, valorarem si la contradicció entre el precepte de la Proposició de Llei i el considerat bàsic és del tot incompatible. Constatem que l'esmentada Proposició de Llei, en limitar a vuit dies de forma conjunta i expressa els diumenges i festius, restringeix per sota del límit mínim infranquejable de deu establert com a base, i que qualsevol nombre de diumenges i festius, susceptibles de ser oberts al públic, inferior al nombre fixat, constitueix una contravenció clara, o en paraules del Tribunal Constitucional, «efectiva i insalvable» (STC 4/2012, de 17 de gener, FJ 3).

Seguidament, comprovat el desajust entre els preceptes esmentats de la Proposició i del Decret Llei, cal determinar si l'article 27.dos RDL 20/2012, considerat bàsic per la disposició final quarta del mateix Decret Llei, gaudeix efectivament d'aquest caràcter. En el DCGE 11/2012 (FJ 4.5.A), vam entendre que el nombre mínim de diumenges o festius fixat en la norma estatal bàsica, aproximadament una cinquena part del total, permetia un desenvolupament normatiu per part de la Generalitat, ja que solament havia incrementat en dos el nombre de vuit inicialment previstos. Per tant, l'apartat dos de l'article 27 RDL 20/2012, en la nova redacció que donava als apartats 1 a 4 de l'article 4 de la Llei 1/2004, no era contrari a l'ordre

constitucional de distribució de competències. Tanmateix, el Govern de la Generalitat va entendre que el precitat article estatal no constituïa una base i va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquest precepte, entre altres articles del Reial decret llei 20/2012, com ha estat dit.

En conseqüència, seguint la nostra doctrina, hem d'apreciar com a base, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, la limitació, continguda en l'apartat dos de l'article 27 RDL 20/2012, en la nova redacció que dóna al segon apartat de l'article 4 de la Llei 1/2004, sobre el nombre de diumenges i festius de venda autoritzada i, per tant, hem de considerar inconstitucional la lletra c de l'apartat segon de l'article primer de la Proposició de llei.

3. L'article primer de la Proposició de llei, dins de les limitacions a la llibertat horària, també preveu una autorització al departament competent en la matèria, qüestionada per la sol·licitud.

Concretament, l'article 1.4 PLHC diu:

«El departament competent en matèria de comerç pot autoritzar la modificació de la franja horària establerta per la lletra a de l'apartat 2 per als establiments situats en una zona determinada o per a tot un terme municipal, amb la sol·licitud motivada prèvia de l'ajuntament corresponent, que ha d'aportar la delimitació de la zona afectada, si s'escau, i l'informe del consell comarcal, sempre que la modificació no comporti l'increment del temps setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners.»

Aquest precepte no ha estat impugnat en la redacció similar que conté el Decret llei 4/2012.

La petició de dictamen entén que el departament gaudeix «d'un marge de discrecionalitat totalment incoherent amb el caràcter restrictiu de la norma»,

a partir de la consideració que el temps setmanal autoritzat en dies feiners no està definit en cap precepte de la Proposició i que és «un concepte jurídic indeterminat». Darrere d'aquestes observacions crítiques hi ha la presumpció que el precepte legal de la Proposició sol·licitat permet que una ulterior norma reglamentària disposi lliurement i en contra d'allò expressament contingut en la mateixa Proposició. Això és, que el departament, mitjançant el precepte qüestionat, vulneri la franja horària establerta en la Proposició.

Aquest dubte relatiu a la potestat reglamentària és l'únic que formulen els sol·licitants, sense qüestionar el seu ajustament a la normativa bàsica estatal, raó per la qual cenyirem la nostra tasca consultiva al problema exclusivament plantejat.

Sobre la qüestió presentada davant del Consell, això és, l'autorització legal al departament, hem de dir que l'article 1.4 PLHC exceptua el mateix article i fa una remissió infralegal a un àmbit predeterminat expressament per la mateixa llei: «la franja horària establerta per la lletra a de l'apartat 2». Aquesta lletra *a* indica, de manera general, que els establiments comercials han d'estar tancats entre les 22 hores i les 7 de l'endemà, la qual cosa cal posar-la en relació amb el fet que poden romandre oberts, com a màxim, dotze hores diàries de les quinze possibles (art. 1.2.b PLHC).

A més a més, l'incís final de l'article 1.4 estableix clarament un límit a la discrecionalitat del departament competent de la Generalitat, ja que prescriu que la modificació permesa de la franja horària «no comporti l'increment del temps setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners», quan aquest temps permès està indirectament establert en la lletra *b* del mateix article 1.2, el qual diu que «[e]l nombre d'hores diàries en què els establiments comercials poden romandre oberts és de dotze, com a màxim, tant els dies feiners com els festius autoritzats». Només cal multiplicar les dotze hores autoritzades pels sis dies feiners a la setmana, a fi de concretar el màxim d'hores

setmanal, tot adaptant-ho a la circumstància que un festiu caigui dins de la setmana laboral.

Conseqüentment, una interpretació sistemàtica de les lletres *a* i *b* de l'article 1.2 PLHC amb el qüestionat article 1.4 PLHC ens indica que l'òrgan governamental pot alterar la franja horària, però no pot superar, en cap cas, el llindar setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners.

D'aquesta manera, un augment d'hores en uns determinats dies pot afectar la franja horària de tancament preestablerta dins del màxim diari permès, cosa que haurà de ser compensada per una disminució en uns altres dies de la setmana per evitar superar el límit setmanal permès, que la Proposició de Llei entén com a límit infranquejable.

Ultra això, l'article 1.4 PLHC condiona encara més la discrecionalitat del departament competent en fixar que aquesta modificació de la franja horària ha de ser demanada a instància d'un ajuntament, de forma motivada i prèvia a l'autorització departamental, i s'ha de referir als establiments comercials situats al seu terme municipal o en una zona determinada d'aquest. Igualment, a la mateixa Proposició de Llei, es preveuen altres criteris restrictius de l'autorització governamental, com ara que els ajuntaments poden sol·licitar modificacions de l'horari comercial amb un màxim de dos dies feiners consecutius i de quatre vegades a l'any (art. 1.5), i que caldrà l'informe del consell comarcal (art. 1.4).

Finalment, considerem que no és qüestionable la constitucionalitat dels reenviaments legals a reglament o de les excepcions legals a autoritzacions departamentals, si la Llei estableix uns criteris mínims per ser concretats, com és el cas, on hi ha una pauta legal diària que la Proposició de Llei permet alterar, sempre que no se superi un llindar setmanal igualment previst a la

Proposició, entre altres criteris d'acord amb els quals es pot donar flexibilitat als comerços.

Per tant, no es tracta, com pretenen els peticionaris de dictamen, d'una deslegalització vetada constitucionalment, sinó que, per contra, consisteix en una remissió de la llei al reglament, reenviament que respecta els criteris que la mateixa llei estableix i no conculca el principi constitucional de jerarquia normativa entre llei i reglament que al·leguen els sol·licitants, sens perjudici que es puguin qüestionar ulteriorment les autoritzacions quan se'n faci ús.

En conclusió, l'article 1.4 PLHC, pel que fa a l'autorització departamental, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. Les lletres *i* i *j* de l'apartat 1 de l'article 2 PLHC també són objecte de la sol·licitud de dictamen. L'article 2 estableix, segons la seva intitulació, les exclusions de l'horari comercial general, el qual ha estat descrit en l'article precedent. Així, el conjunt de les limitacions relatives a l'horari i al calendari de l'article 1 PLHC no afecten els establiments enumerats en l'article 2.1 de la mateixa Proposició.

Ambdues lletres qüestionades afecten establiments comercials de venda personalitzada o en règim d'autoservei, dels quals són titulars PIME «sempre que la superfície de venda no superi els 150 m²». Però, mentre la lletra *i* preveu que aquests establiments han de tenir «una oferta orientada essencialment a productes de compra quotidiana d'alimentació», la lletra *j* no exigeix que ofereixin cap tipus concret de producte en especial sinó que estiguin «situats en municipis de menys de 5.000 habitants», que hagin obtingut una autorització prèvia del ple municipal i que l'ajuntament l'hagi comunicada al departament competent en matèria de comerç. Aquesta lletra

j, en la redacció continguda en el Decret Llei 4/2012, no ha estat impugnada davant del Tribunal Constitucional.

Per la seva banda, la norma estatal de contrast, l'actual article 5 de la Llei 1/2004 (en la redacció introduïda per l'art. 27.tres RDL 20/2012), estableix una llista més àmplia d'establiments «amb règim especial d'horaris» (és a dir, liberalitzats), els quals no es troben sotmesos a les limitacions que fixa la legislació autonòmica. En aquest sentit, l'apartat 1 del modificat article 5 enumera un seguit d'establiments, pels productes que venen o perquè s'ubiquen en determinats indrets (punts transfronterers, estacions de transport i zones de gran afluència turística), que tindran plena llibertat horària.

A continuació, pel que ara interessa, l'apartat 2 del mateix precepte estén aquest règim especial de liberalització, sense possibilitat de graduació ni d'intervenció autonòmica, basant-se principalment en la dimensió reduïda de l'establiment. Així, amb independència del producte que es comercialitzi i del lloc d'ubicació del comerç, que són els criteris de caràcter més tradicional, que hem vist que preveu l'article 5.1 de la Llei esmentada, s'indica que, quan la «superfície útil d'exposició i venda al públic [sigui] inferior a 300 metres quadrats», si es tracta de PIME, els establiments tindran plena llibertat horària. Per tant, queden exclosos de la política d'horaris de la Generalitat, tot i que, segons l'article 5.3 de la Llei 1/2004, en la redacció vigent amb anterioritat al Reial decret Llei 20/2012, es donava la possibilitat que el legislador autonòmic pogués reduir aquesta superfície d'exposició i de venda al públic fins a la meitat (150 m²), en funció de les polítiques autonòmiques de comerç, com sí que havia estat establert a Catalunya fins a l'actualitat.

D'acord amb això, si posem en relació, per als establiments comparables, els dos preceptes, l'estatal (art. 5.2 de la Llei 1/2004), que es formula amb caràcter bàsic, i l'autonòmic (art. 2.1.i i j PLHC), la contradicció és manifesta

i no permet una interpretació favorable a l'efectivitat d'ambdós, ja que la normativa catalana, que ara es dictamina, exceptua de la llibertat plena d'horaris un determinat grup d'establiments, de superfície compresa entre 150 i 300 m², sempre que compleixin determinats requisits.

Per tant, resta examinar si la norma estatal amb la qual col·lideixen els preceptes de la Proposició de Llei respecta la jurisprudència constitucional sobre la relació bases-desenvolupament, més enllà del proclamat caràcter bàsic que apareix a la disposició final quarta, anteriorment esmentada, del Decret Llei estatal.

El nou apartat 2 de l'article 5 de la Llei 1/2004 no ha obtingut encara un pronunciament del Tribunal Constitucional amb relació a si té caràcter materialment bàsic o no.

Amb la finalitat d'aportar arguments en relació amb el seu caràcter bàsic, podem fer les consideracions següents. En la seva redacció original, l'article 5.2 establia plena llibertat per als establiments que tinguessin una superfície útil per a l'exposició i venda al públic inferior a 300 m², tot i que en l'apartat següent es matisava aquesta opció, tot afegint que, per raons de política comercial, les comunitats autònomes podien modificar, per dalt o per baix, aquesta superfície, respecte dels establiments d'alimentació i de consum quotidià. Tanmateix, establia també una restricció addicional, segons la qual la dita superfície no podia ser inferior a 150 m². Es permetia, doncs, que les comunitats autònomes abaixessin el llindar de 300 m² a 150 m², en una determinada tipologia d'establiments. Per limitar la conflictivitat sobre aquesta qüestió, es va acordar, en la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat de Catalunya, en la reunió del dia 14 de setembre de 2005, entre altres temes, que, d'una banda, es redactaria l'article 5.3 de forma més respectuosa amb les competències autonòmiques i que, d'altra banda, es modificaria una ordre, a la qual

remetien les lletres *i* i *j* de l'article 2.1 de la Llei 8/2004, de 23 de desembre, per ampliar de 120 a 150 m² la superfície de venda màxima dels establiments del format de l'autoservei als quals es donava llibertat horària. En aquest sentit, la disposició final novena de la Llei 44/2006, de 29 de novembre, de millora de la protecció dels consumidors i usuaris, va modificar l'article 5.3, de manera que les comunitats autònomes podien abaixar de 300 a 150 m² el llindar de llibertat horària per a altres tipus de productes a part dels de consum quotidià i d'alimentació. Aquesta possibilitat es mantingué fins a la reforma introduïda pel Reial decret Llei 20/2012, en què, sense explicitar cap justificació, es va suprimir.

Pel que fa a les prescripcions de l'àmbit comercial d'aquest Decret Llei, ens vam referir a bastament, en el DCGE 11/2012, a la regulació dels diumenges i festius, que vam considerar constitucional, mentre que respecte del règim especial dels establiments de dimensió reduïda vam ser especialment parcs. Així, vam entendre com a constitucional l'article 5.2 de la Llei 1/2004, redactat pel Reial decret Llei 20/2012 en la conclusió onzena del Dictamen, en la qual fèiem una referència al conjunt dels preceptes que no estaven citats com a inconstitucionals en les conclusions anteriors. No obstant això, en el fonament 4, l'article 27.tres RDL 20/2012, on es contenia aquesta norma que disposa l'augment de la superfície de venda a 300 m², no va ser objecte d'anàlisi específica, per la qual cosa ara cal fer-ne un examen més aprofundit.

En el punt 3 del fonament jurídic anterior, hem assenyalat que l'Estat ha optat per un model d'horaris comercials en què, com a regla general, s'ha triat un règim limitatiu parcial dels horaris comercials que obeeix a l'esquema bases-desenvolupament i que, per tant, l'Estat, amb la seva legislació bàsica, no pot monopolitzar ni esgotar tota l'actuació pública sobre aquesta matèria. I això anterior, fins i tot en els casos en els quals, com a especialitat i excepció d'aquest règim general, l'Estat ha proclamat la llibertat horària per

a determinats establiments comercials, ja que aquesta liberalització ha d'estar limitada a submatèries o aspectes parcials de la matèria, per preservar un espai normatiu d'intervenció autonòmica, sense eliminar-lo del tot o deixar un marge de regulació massa estret.

Efectivament, el Tribunal Constitucional mateix, amb ocasió de l'anàlisi de la base estatal de llibertat horària per a determinats establiments ubicats en zones de gran afluència turística (art. 5.1 i .5 de la Llei 1/2004, segons la versió vigent l'any 2010), admet la constitucionalitat de la mesura implementada perquè, tot i que constitueix una decisió homogènia per al conjunt de l'Estat, estava formulada amb caràcter obert i la seva plasmació concreta requeria les decisions posteriors adoptades per la comunitat autònoma com a titular de les competències sobre comerç interior «por cuanto es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria» (STC 88/2010, FJ 5).

En el Dictamen 11/2012 fèiem un seguit de consideracions de constitucionalitat en relació amb l'abast de les bases estatals, que ara resumim: si aquestes permeten o no establir «sistemes singularitzats», desenvolupar una «política pròpia» i regular la «majoria» dels establiments, tot admetent la liberalització d'alguns, «atesa la naturalesa dels productes que venen» o perquè estan situats en «zones de gran afluència turística» (FJ 4.5.A).

Per tant, com hem assenyalat en el fonament jurídic anterior, si la base estatal no és de liberalització, sinó d'autorització d'una certa regulació, la comunitat autònoma ha de tenir prou espai d'actuació per desplegar la seva política legislativa en cada submatèria. En matèria de comerç, consegüentment, aquestes bases han de permetre el desenvolupament d'una

política pròpia en l'àmbit de la regulació dels horaris comercials, d'acord amb l'article 121.1.c EAC.

A banda d'això, en el moment del nostre pronunciament sobre el Reial decret llei 20/2012 no disposàvem de dades empíriques sobre quants establiments del total podien estar afectats per la nova base estatal, ni l'Estat tampoc no havia acreditat una justificació del canvi legal. Actualment tenim unes dades que permeten reconsiderar el parer anterior i qüestionar-nos si la base deixa marge suficient a fi que la Generalitat exerceixi les seves competències.

En aquest sentit, amb posterioritat a l'emissió del DCGE 11/2012, l'11 de març de 2013, la Direcció General de Comerç del Departament d'Empresa i Ocupació ha fet un estudi intítulat «Informe económico y social sobre los efectos de la liberalización de horarios comerciales», en el qual s'afirma, d'acord amb les dades que s'aporten, elaborades per l'Institut d'Estadística de Catalunya a partir de l'*Encuesta Anual de Servicios* de l'Institut Nacional d'Estadística per al 2010, que l'adopció de la llibertat horària per als establiments comercials de menys de 300 m² de superfície de venda «deja por debajo a nueve de cada diez establecimientos comerciales de Catalunya» (p. 3, amb càlculs detallats a la p. 4).

Entre les conclusions, hi figura que l'ampliació a 300 m² significa l'afectació de quasi la totalitat del comerç, cosa que deixa un marge d'actuació a la Generalitat irrisori en aquest aspecte, ja que disposarien de llibertat horària el 90% dels establiments comercials detallistes (p. 13), per la qual cosa hem de concloure, com també ho feu el Consell Consultiu en dos supòsits semblants (DCC núm. 219, de 14 de juliol de 2000, F IV.4.E, i DCC núm. 267, de 7 de febrer de 2005, F V.4), que a aquesta prescripció no se li pot atribuir el caràcter de base, no perquè formalment i aparent no doni marge al legislador autonòmic (marca un llindar màxim de superfície), sinó perquè materialment no permet desenvolupar una política pròpia i singularitzada en

matèria d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC), ja que la pretesa base afecta quasi la totalitat de comerços detallistes. Ara bé, mentre el Tribunal Constitucional no s'hi pronuncii expressament, caldria que el legislador català, en el preàmbul de la Proposició, aportés les raons que justifiquen separar-se d'una norma declarada bàsica.

De tot això, hem de concloure que la Proposició de Llei no hauria de quedar afectada en aquest punt per la normativa estatal, ja que aquesta no compleix, segons la nostra opinió, els requisits per ser bàsica, tot i que, mentre a aquesta normativa no li sigui negat aquest caràcter pel Tribunal Constitucional, és la norma preceptivament aplicable per la Generalitat i per la resta de comunitats autònomes. Tanmateix, el fet que el Tribunal no s'hagi pronunciat encara sobre l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències d'aquesta prescripció continguda en el Reial decret Llei 20/2012, ens permet, d'acord amb la nostra funció consultiva, desvincular-nos de la simple declaració com a bàsica feta per aquesta norma estatal, la qual en si mateixa no és cànon de constitucionalitat.

En conseqüència, d'acord amb el raonament que acabem d'exposar en aquest fonament jurídic, les lletres *i* i *j* de l'article 2.1 PLHC no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

5. Del mateix article 2.1 PLHC es demana també el nostre parer consultiu sobre el segon paràgraf de la lletra *l*. En aquest cas, els establiments comercials exclosos de les limitacions horàries són, d'acord amb el primer paràgraf de la lletra *l*, aquells que estiguin «dedicats essencialment a la venda de productes culturals o de lleure, amb una superfície de venda que no superi els 300 m²» i que pertanyin a PIME. En particular, el segon paràgraf sol·licitat estableix que:

«Mitjançant una ordre del conseller del departament competent en matèria de comerç s'ha d'establir la relació d'activitats comercials i els requisits per a l'aplicació de l'excepció que estableix aquesta lletra l.»

Els diputats peticionaris de dictamen consideren que aquest precepte «contravé de forma explícita» el que estableix l'article 5.7 de la Llei 1/2004, en la redacció donada pel Reial decret llei 20/2012, i d'acord amb la interpretació del reiteradament citat DCGE 11/2012, que avalava la constitucionalitat de la darrera norma estatal. L'observació que fa la sol·licitud és que el precitat precepte del Decret llei es refereix exclusivament als productes culturals i, en canvi, la Proposició de llei amplia el seu àmbit als productes de lleure, no inclosos dins dels culturals. D'això dedueix que la potestat reglamentària, prevista a la Proposició, «ultrapassa els límits legals autoritzats per la norma estatal», en atenció a la literalitat de l'article 5.7 de la Llei 1/2004, en la redacció donada per l'article 27.tres RDL 20/2012. Aquest precepte prescriu:

«Dins dels límits marcats per la present llei, les comunitats autònomes poden regular específicament els horaris comercials dels establiments dedicats exclusivament a la venda de productes culturals, així com els que prestin serveis d'aquesta naturalesa.»

Hem de convenir amb els sol·licitants que els productes culturals i els de lleure no són una mateixa cosa. Certament, hi ha productes de lleure que poden tenir la consideració de culturals i a la inversa, per la qual cosa comparteixen un àmbit comú, però no són productes que versin sobre el mateix objecte. Tanmateix, la definició de quin és el significat de *cultura*, per tal d'arribar a la noció de productes culturals, tampoc no és una tasca gens fàcil de la qual es derivi una resposta unívoca i taxativa. En l'àmbit del comerç, una diversitat de normes reglamentàries autonòmiques han descrit els productes culturals de forma distinta i al seu si s'han inclòs productes de

variada naturalesa. D'aquí el fet que la Proposició de Llei es remeti a un reglament a fi d'enumerar la relació d'activitats comercials que tenen caràcter cultural.

En primer lloc, i pel que fa a la possible incompatibilitat entre la lletra / de l'article 2.1 PLHC i l'article 5.7 de la Llei 1/2004, en la redacció donada pel Reial decret llei 20/2012, hem de dir que el precepte estatal només preveu la possibilitat que les comunitats autònomes regulin específicament els horaris comercials dels establiments dedicats exclusivament a la venda de productes culturals o a la prestació de serveis d'aquesta naturalesa.

Per tant, el fet que la Proposició no reguli específicament els horaris de tots els establiments d'aquest tipus, sinó només els dels dedicats a la venda de productes culturals, que tinguin unes determinades dimensions i tinguin uns determinats propietaris, deixant fora els pertanyents a grans empreses o grups empresarials i els de superfície de venda superior a 300 m², no provoca cap contradicció amb l'article 5.7 de la Llei estatal ja que, dins els límits legals, el Parlament té llibertat per regular els establiments de productes culturals.

I tampoc contravé aquest precepte estatal que la regulació prevista a l'article 2.1./ PLHC s'apliqui també als establiments que es dediquin a la venda de productes de lleure, perquè aquests productes no s'inclouen dins dels establiments liberalitzats en la legislació estatal.

Per escatir si hi ha o no contradicció del precepte que estem examinant amb la normativa declarada bàsica, haurem de tenir en compte els articles 2, 3.1 i 4.2 de la mateixa Llei, que indiquen les limitacions que afecten tots els establiments comercials, un cop establerta la possibilitat de regulació autonòmica. D'aquests preceptes es pot inferir que el Parlament de Catalunya pot desenvolupar les bases susdites, les quals fixen uns mínims,

però admeten que s'ampliï la llibertat d'horari i de calendari comercial dels establiments en general o dels establiments d'algun sector que compleixin uns determinats requisits, com és el cas.

A l'últim, i en relació amb el fet que en el segon paràgraf de l'article 2.1./ PLHC hi hagi, quant a la relació d'activitats comercials i els requisits per a l'aplicació d'aquesta excepció, una remissió reglamentària, hem de dir que les remissions al desplegament reglamentari són acceptades mentre no es vulneri el principi de reserva de llei (DCC núm. 272, de 19 de maig de 2006, F V.3). La remissió reglamentària s'ha de produir dins dels límits fixats pel legislador, tot i que mitjançant un reglament es pot desenvolupar o completar un tema regulat per llei (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 4, i DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4.1).

En el cas que dictaminem, es pot afirmar que la remissió reglamentària és constitucionalment adequada si es poden trobar criteris consistents en la Proposició de llei que condicionin raonablement l'activitat normativa del Govern. A parer nostre, la relació d'activitats comercials culturals i de lleure i els requisits per a l'aplicació d'aquesta excepció no requereixen ser fixats en la llei.

D'altra banda, una qüestió que ara mateix queda remesa al reglament, però que es podria precisar en la Proposició de llei, és si la prestació de serveis culturals, a què es refereix l'esmentat article 5.7 de la Llei 1/2004, es pot entendre inclosa dintre de la «venta de productes culturals» prevista en la PLHC.

Segons la nostra opinió, per tant, el segon paràgraf de l'article 2.1./ PLHC no contravé cap norma estatal declarada bàsica, motiu pel qual no és necessari que entrem a considerar si aquesta normativa, d'acord amb el paràmetre que

hem utilitzat, s'ajusta o no als requisits perquè efectivament pugui ser considerada bàsica.

En conseqüència, la lletra / de l'article 2.1 PLHC no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

6. La disposició addicional de la Proposició de Llei està dedicada a aspectes diversos relatius a l'obertura autoritzada de diumenges i festius. Concretament, l'apartat 4 de l'única disposició addicional PLHC preveu la possibilitat que:

«Els ajuntaments poden establir una taxa per a cobrir les despeses addicionals en serveis municipals derivades de l'obertura d'establiments comercials en dies festius.»

Un precepte idèntic va ser afegit a la Llei 8/2004, com a apartat 3 de la seva disposició addicional segona, pel Decret Llei 4/2012, i no va ser impugnat pel president del Govern en el seu recurs contra l'esmentat Decret Llei.

Els diputats sol·licitants plantegen la incompatibilitat del precepte qüestionat amb l'article 1.2 del Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya.

Aquest Decret legislatiu ordena les taxes de la Generalitat, en sentit estricte, i, per tant, no s'aplica a les taxes locals; tal com es diu en el mateix article citat per la petició de dictamen, però a l'apartat anterior, en dues ocasions: una, en relació amb l'objecte de la Llei (art. 1.1-1), i l'altra, respecte al seu àmbit d'aplicació (art. 1.1-2).

Per tant, haurem d'examinar si el precepte sol·licitat de la Proposició de Llei contravé la creació i l'ordenació de les taxes locals fixada constitucionalment. Els tributs locals estan regulats pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. En particular, ens hem de referir als articles 2 (sobre els recursos de les entitats locals), 20 (sobre el fet imposable de les taxes locals) i 21 (sobre els supòsits de no-subjecció i exempció), que no ofereixen cap contradicció directa amb la norma que dictaminem.

El precepte en qüestió és una previsió legal totalment innòcua des de la perspectiva competencial, com ho demostra el fet que diu «poden establir una taxa». Això és així després que la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 140), declarés inconstitucional l'incís «[a]questa competència [en matèria de finançament local] pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals» de l'article 218.2 EAC. Tanmateix, no han estat declarats inconstitucionals ni l'article 106 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que preveu que les entitats locals tinguin autonomia per establir tributs d'acord amb la legislació de l'Estat reguladora de les hisendes locals i «amb les lleis autonòmiques», ni l'article 196 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, segons el qual la Generalitat ha de regular «[e]ls tributs locals».

Per tant, l'apartat 4 de la disposició addicional PLHC només pot operar com un recordatori per als municipis, els quals podrien efectuar el cobrament íntegre d'una taxa pels serveis que es veuen obligats a prestar i que legalment poden recaptar, ja que els dits serveis no es troben entre els vetats pel citat article 21 del Reial decret legislatiu 2/2004 (particularment, fa esment de: «c) Vigilància pública en general» i «e) Neteja de la via pública»), i, en canvi, es poden incloure en les previsions de l'article 20.4 del mateix Text refós (els subapartats «f) Vigilància especial dels establiments

que ho sol·licitin» i «s) [...] recollida de residus sòlids»). Es tracta d'una competència municipal emparada per la legislació competent estatal, en virtut de la interpretació que s'ha fet dels articles 31.3 i 133.1 i .2 CE en la Sentència esmentada.

Arribats a aquest punt, convé fer la consideració següent: aquest tipus de dictamen del Consell, sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels projectes i proposicions de llei sotmesos a l'aprovació del Parlament, està previst als articles 76.2.b EAC i 16.1.b de la nostra Llei reguladora, i té per objecte textos que encara no constitueixen normes jurídiques, motiu pel qual, excepcionalment, pot incloure recomanacions al legislador, per si aquest considera, en el tràmit d'esmenes subsegüents al Dictamen (art. 111 del Reglament del Parlament de Catalunya), introduir algun canvi de millora. Aquests suggeriments, en cap cas, poden arribar a expressar criteris d'oportunitat o de conveniència, que són vedats al Consell en la seva funció dictaminadora (art. 2.2 de la Llei 2/2009).

En conseqüència, entenem que el precepte sol·licitat, per la seva manca de contingut efectiu, tot i que no ofereix dubtes de constitucionalitat ni d'estatutarietat, és sobrer i pot generar una certa confusió. Per tant, per donar més claredat a la Proposició de llei, aconsellem la supressió d'aquest apartat 4 de la disposició addicional de la Proposició, ja que és del tot innecessari.

7. A l'últim, es demana la nostra opinió sobre l'apartat 2 de la disposició final segona PLHC, que inclou noves autoritzacions al Govern, emmarcades en l'article 121.1.b EAC.

Així, mitjançant l'esmentat apartat de la Proposició, s'autoritza a:

«[...] el conseller o consellera del departament competent en matèria de comerç perquè, si escau, modifiqui les dates que s'inclouen dins els períodes estacionals establerts per l'article 16.8 per a la venda en rebaixes.»

En l'actualitat, el Decret Llei 4/2012 conté un precepte idèntic, també a l'apartat segon de la seva disposició final segona, que no ha estat impugnat davant del Tribunal Constitucional.

A l'article 16.8 de la Proposició s'indica que:

«La venda en rebaixes es pot dur a terme, a criteri de cada comerciant i durant el termini que aquest consideri convenient, en els períodes estacionals següents:

- a) Període estacional d'hivern: del 7 de gener al 6 de març, ambdós inclosos.
- b) Període estacional d'estiu: de l'1 de juliol al 31 d'agost, ambdós inclosos.»

A parer dels sol·licitants, els períodes estacionals previstos per la Proposició de Llei estan determinats «taxativament» en aquesta, de manera que la seva modificació per via reglamentària suposa una infracció del principi constitucional de jerarquia normativa (art. 9.3 CE).

La petició demana un pronunciament sobre el tema exposat, sense qüestionar el seu ajustament amb la normativa bàsica estatal, per la qual cosa el nostre Dictamen se centrarà en els termes estrictes de la sol·licitud.

La deslegalització es considera una infracció constitucional quan hi ha reserva de Llei, en tant que produeix una degradació del rang normatiu (per totes, STC 18/2011, de 3 de març, FJ 9). Per contra, les remissions al desplegament reglamentari són acceptades mentre no es vulneri el principi de reserva de Llei (DCC núm. 272, de 19 de maig de 2006, F V.3). La remissió reglamentària s'ha de produir dins dels límits fixats pel legislador, tot i que mitjançant un reglament es pot desenvolupar o completar un tema

regulat per llei (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 4, i DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4.1).

En canvi, la deslegalització obre una matèria a la regulació reglamentària, sense cap límit o condicionament fixat prèviament per la llei, la qual fins aleshores estava exclosa del seu abast. A partir d'aquest moment, la matèria resta a la disponibilitat de la potestat reglamentària de l'Administració. En el cas que dictaminem cal determinar si hi ha reserva de llei i, consegüentment, esbrinar fins a quin punt estem davant d'una «autodeslegalització», ja que la futura llei podria ser precisament la que permetés que una ordre d'un conseller modifiqués les prescripcions de la pròpia norma legal en contra del text o de la seva finalitat. Naturalment, si això fos així, aquesta regulació seria inconstitucional.

A parer nostre, els períodes estacionals de la venda en rebaixes no requereixen ser fixats a la llei, ja que aquest és un tema de detall que no afecta el nucli de la llibertat d'empresa i, per tant, podria ser regulat per reglament. De fet, anteriorment, fins al 2012, les vendes en rebaixes d'hivern i d'estiu estaven regulades pel Decret 150/1996, pel qual s'establien els períodes de rebaixes. El d'hivern va ser modificat una sola vegada, per l'Ordre IUE/595/2006, de 20 de desembre, per la qual cosa començava i acabava un dia més tard, perquè l'inici de les rebaixes no tingués lloc en diumenge.

La Proposició reserva ara a la llei l'establiment de les dates d'inici i de fi dels esmentats períodes (art. 16.8 PLHC) i, al mateix temps, preveu que el conseller les pugui modificar (disposició addicional 2a.2 PLHC), qüestió formulada pels diputats sol·licitants.

La pretesa contradicció no és tal: si ens atenim a la norma objecte de dictamen, trobarem una interpretació favorable a l'efectivitat dels dos

preceptes. Això és així si es fa pivotar el precepte que dictaminem sobre el mot «dins», que figura en la disposició final segona, apartat 2, PLHC. L'actuació de modificació de les dates permesa al conseller ha de ser «dins els períodes estacionals establerts». De manera que aquests períodes es podrien reduir, però no ampliar, perquè la mateixa Proposició de Llei preveu la regulació reglamentària i no hi ha motius d'inconstitucionalitat, en no tractar-se d'una qüestió reservada a la Llei. El conseller està limitat per la dicció de la mateixa norma, i ha de fixar les dates «dins» dels períodes, i d'acord amb la finalitat de la Proposició. L'escurçament podria ser de dies, però no de setmanes, ja que en aquest cas es capgiraria el sentit de fixar uns períodes estacionals amplis.

Segurament no seria contrari a l'esperit de la norma ampliar un dia o un parell de dies, per davant o per darrere, en raó de criteris comercials diàfans, si les dates establertes fossin, en un determinat any, festives, com va succeir, segons hem exposat abans. Nogensmenys, aquesta darrera solució xocaria ara amb la literalitat de la disposició final segona, apartat 2, PLHC, atès que indica «dins els períodes». D'aquesta manera, el legislador podria preveure la modificació puntual de les dates d'inici i de final. Aquesta revisió de la Proposició es podria efectuar, com es feia en el Decret esmentat, escoltant el sector o bé afegint algun criteri de flexibilització atenent les circumstàncies i preservant la finalitat de la norma.

Per tant, com que l'autorització de modificar els períodes establerts és a la mateixa Llei, i que en el moment d'emetre aquest Dictamen encara es tracta d'una Proposició de Llei, entenem que aquesta circumstància permet al Consell, a partir de la consideració que és possible determinar més els motius i l'abast dels canvis, recomanar al legislador autonòmic que precisi més la remissió reglamentària que es fa al Govern, tot establint els criteris que estimi més convenients, però que, en tot cas, limitin la discrecionalitat del conseller competent.

Per això, en el sentit que hem indicat en l'apartat anterior, aquí també fem una recomanació al legislador.

En conclusió, respecte de l'autorització al conseller del departament competent en matèria de comerç, la disposició final segona, apartat 2, PLHC no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. La lletra *c* de l'apartat 2 de l'article 1 de la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció és inconstitucional, perquè vulnera l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 4 de l'article 1 i la disposició final segona, apartat 2, de la Proposició de Llei, pel que fa a l'autorització al Govern, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La lletra *i* i la lletra *j* de l'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de Llei no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia, en els termes expressats en el fonament jurídic 3.4.

Adoptada per majoria.

Quarta. La lletra / de l'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de Llei no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 4 de la disposició addicional de la Proposició de Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia. No obstant, es recomana la seva supressió d'acord amb el raonament del fonament jurídic 3.6.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.