

**SOBRE EL TEMA DE LOS HORARIOS COMERCIALES
EN LA REGIÓN DE MURCIA
(Comentario al Decreto Autonómico 32/1994, de 4 de Marzo)**

SUMARIO.— I. Introducción.— II. La Regulación Autonómica de Desarrollo de la Materia en la Región de Murcia: El Decreto 32/1994, de 4 de Marzo. 1. Competencia autonómica en la materia. 2. Otra consecuencia: la falta de competencia material impide regular el régimen sancionador aplicable a las infracciones que se comentan y que el RDL 22/1993 remite a la legislación autonómica. 3. Forma jurídica de la normativa autonómica: Referencia al principio de reserva de Ley en la materia.— III. Reflexión Final.

I. INTRODUCCIÓN

Los intereses en juego, en materia de comercio, entre los que son propios de los grandes centros comerciales y superficies de distribución (favorables a un régimen de libertad de horarios), por un lado, y los intereses del pequeño comerciante tradicional (que propugnan limitaciones para la apertura y cierre de locales comerciales), por otro lado, han hecho del tema de los horarios de apertura al público de los establecimientos comerciales una realidad especialmente conflictiva. Los medios de comunicación social son un buen reflejo de esta realidad, que el legislador estatal y el autonómico

han tratado de regular hasta el momento con normas situadas en un contexto de provisionalidad, ante el horizonte de una nueva normativa estatal —la futura Ley de Comercio Interior— con cuya previsible aprobación, durante la actual legislatura, pretende lograrse una solución equilibrada del problema.

Recientemente, y frente al régimen de libertad de horario de apertura y cierre para los establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público que el Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, determinará (en su artículo 5,1) y ante la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones limitativas establecidas por varias Comunidades Autónomas¹, efectuada por el Tribunal Constitucional en varias sentencias², el legislador estatal ha tratado de llegar a una solución de compromiso entre los distintos y contrapuestos intereses de las empresas del sector, con la promulgación del Real Decreto Ley 22/1993, de 28 de diciembre. Sin perjuicio de las normas básicas que en él se establecen y que establecen un régimen general de “mínimos” de horario semanal en días laborables —72 horas— y de calendario anual respecto a domingos y festivos —ocho días al año—³, se remite a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de la materia en sus respectivos ámbitos de competencia territorial y material.

1 Aragón, Ley 9/1989, de 5 de octubre (art. 6); Cataluña, Ley 23/1991, de 29 de noviembre (art. 5); Galicia, Ley 12/1988, de 20 de julio (arts. 11 y 12); y Comunidad Valenciana, Ley 8/1986, de 29 de diciembre (art. 9).

2 Sentencias números 225, 228, 264 y 284, todas ellas de 1993 (8, 9 y 22 de julio, y 30 de septiembre, respectivamente). En ellas se reconoce el carácter básico de la regulación estatal y, tras delimitar el alcance de los títulos competenciales del Estado y de cada comunidad autónoma en la materia —a los que antes se ha hecho mención—, el propio Tribunal considera que “la norma estatal ha establecido, con carácter principal, la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos. Y en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, dicho precepto, por su mismo contenido normativo, es obvio que no requiere ulteriores desarrollos legislativos del régimen establecido, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas. Si se quiere, dicho de otro modo, que el establecimiento de un régimen de libertad de horarios comerciales entraña, necesariamente, una desregulación legal en esta materia, pues el legislador deja a la libre voluntad de las empresas la elección de los días y horas de apertura de los establecimientos”.

3 Régimen general del que se exceptúan determinados establecimientos: Según el artículo 3 del RDL 22/93, los establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan y

Sucedee, sin embargo, que, en defecto de regulación autonómica y según el Real Decreto Ley 22/1993 (disposición final 1ª), continuará siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 5,1, del Real Decreto Ley 2/1985, y por lo tanto el régimen de libertad de horarios comerciales. Lo cual supone, en principio, una de estas dos posibilidades: o se desarrolla por la Comunidad Autónoma, por cada una en su respectivo ámbito territorial, el régimen de “mínimos” que el RDL 22/1993 establece, o en caso contrario, la pasividad de aquélla determina una vuelta al precedente RDL 2/1985, cuyo régimen de libertad favorecería evidentemente la posición de las grandes empresas y superficies de distribución, frente a los pequeños y medianos comercios, en un momento de profunda crisis en el que, como dice aquél en su preámbulo, es aconsejable introducir algunas limitaciones al principio de libertad de horarios, para evitar que la recesión de la demanda repercuta de forma excesiva sobre el comercio minorista. Las *voluntas legislatoris* es, pues, clara, y las Comunidades Autónomas —entre ellas la de la Región de Murcia— han adoptado disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, para limitar horarios y calendario, y tratar de eludir así, junto con otras medidas, la crisis del sector minorista.

En este contexto se sitúa el Decreto 32/1994, de 4 de marzo, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOR de 10 del mismo mes), y que planea varias cuestiones que a seguido abordamos.

platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristería y plantas, y las llamadas “tiendas de conveniencia” (“aquellas que, con una extensión útil no superior a 500 m², permanezcan abiertas al público, al menos 18 horas al día, y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios”). También tendrán libertad de horarios las tiendas instaladas en puntos fronterizos, estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, y en “zonas de gran afluencia turística” (zonas éstas cuya determinación corresponde a cada Comunidad Autónoma, así como los períodos de aplicación de libertad horaria). Las oficinas de farmacia se registrarán por su normativa específica.

II. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE DESARROLLO DE LA MATERIA EN LA REGIÓN DE MURCIA: EL DECRETO 32/1994, DE 4 DE MARZO

Este Decreto autonómico establece como horario semanal “máximo”, durante el cual los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público, el de 72 horas, y como calendario anual, respecto a domingos y días festivos en que también podrán abrir al público, el de ocho días, con un máximo en éstos de 12 horas diarias⁴. Entre las dos posibilidades que el régimen general “mínimos”, que el RDL 22/1993 admite implícitamente, esto es, la de ampliarlos o no, convirtiéndolos en este último supuesto de “mínimos” en “máximos”, el Decreto autonómico ha optado, pues, por esta última. Con ello, trata de desarrollar el RDL 22/1993 y evitar la “vuelta” al régimen de libertad de horarios a que, de otro modo, se venía abocado conforme al mismo, según se ha visto.

La cobertura jurídica de la reglamentación autonómica se determina, según el preámbulo del propio Decreto regional 32/1994, en el RDL 22/1993, en cuanto remite a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios y días de apertura y cierre de los establecimientos comerciales en su respectivo ámbito territorial, y en el artículo 11, d) del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, sobre el desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional.

Se trata, sin embargo, de dos títulos competenciales que parecen cuestionables, como vamos a ver.

1. COMPETENCIA AUTONÓMICA EN LA MATERIA

El RDL 22/1993 se refiere, en efecto, a las Comunidades Autónomas, para completarlo y desarrollarlo en su respectivo ámbito territorial, pero

⁴ Se exceptúan de este régimen de limitaciones horarias, teniendo plena libertad para fijar los días y horas de apertura al público, los mismos tipos de establecimientos que determina el RDL 22/1993 (*supra*, nota 3), y se fijan las “zonas de influencia turística” de la Región de Murcia, a estos efectos (art. 4, nº 3, Decreto Regional 32/94).

esta competencia de desarrollo de la regulación básica estatal *presupone*, como es lógico, la correspondiente atribución material en virtud del Estatuto de Autonomía o, en su caso, por medio de leyes marco o de leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150, 1 y 2, Constitución).

No parece viable, sin embargo, la figura del Decreto-Ley. Si bien es constitucionalmente posible la utilización del Decreto-Ley cuando se da el presupuesto habilitante del artículo 86,1, del texto fundamental, no parece que en esta posibilidad quepa incluir la de utilizar la figura del Decreto-Ley como una especie de vía complementaria ampliatoria de las competencias autonómicas, supuesto que esta función afecta al régimen de las Comunidades Autónomas y se halla reservada a las Cortes Generales, que ha de ejercerla por medio de la reforma estatutaria (art. 148,2), o bien por alguna de las referidas vías de ampliación extraestatutaria (previstas en el citado artículo 150, 1 y 2)⁵.

El RDL 22/1993 establece que la regulación autonómica de desarrollo, en su respectivo ámbito territorial, ha de efectuarse “en el ejercicio de *sus* competencias”. No es, por ello —tampoco podría hacerlo, según lo dicho— una norma atributiva de competencias en la materia a favor de las Comunidades Autónomas: Competencia *material* que ha de venir atribuida, pues, por algunas de las vías constitucionales indicadas, y que al no existir, respecto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ninguna de las que, al margen de su Estatuto de Autonomía (vías extraestatutarias), podrían haberlo hecho (pues no lo hizo la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre), es preciso referir sólo a aquél, en consecuencia, como norma de cobertura. El título competencial que, respecto del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (art. 11,d) cita en su preámbulo el Decreto regional 32/1994, parece no amparar esta reglamentación, si se advierte que el título competencial en el que se incluye el tema de los horarios comerciales es el de “comercio interior”, respecto del cual la Comunidad Autónoma de la Región sólo tiene atribuida “función ejecutiva” según su Estatuto (art. 12,1,c) y que la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, mantiene (art. 12, Uno, 2).

5 Sobre las diversas vías de acceso a la autonomía, vid. Gutiérrez Llamas, A.: *Los procedimientos de reforma que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1991.

La duda que pudiera suscitar la inclusión del tema de los horarios comerciales en uno u otro título competencial (art. 11, d, ó 12, 1, c), la ha resuelto la jurisprudencia constitucional. Las sentencias del supremo intérprete de la Constitución, a que antes se ha hecho mención (nota 2), considera que la submateria horarios comerciales pertenece a la materia “comercio interior”. Y la sentencia 225/1993, de 8 de julio, llega incluso a citar el Estatuto de Autonomía de Murcia, entre otros, como Estatuto en el que “únicamente se atribuye” a la Comunidad Autónoma la “función ejecutiva” en materia de “comercio interior”.

La conclusión parece clara: la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia carece de competencia material para “regular”, en desarrollo de la normativa básica establecida por el RDL 22/1993, de 29 de diciembre, el tema de los horarios comerciales, supuesto que su competencia en materia de “comercio interior” se limita únicamente a funciones “ejecutivas”.

2. OTRA CONSECUENCIA: LA FALTA DE COMPETENCIA MATERIAL IMPIDE REGULAR EL RÉGIMEN SANCIONADOR APLICABLE A LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN Y QUE EL RDL 22/1993 REMITE A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Dejando de lado el tema de las sanciones que, en el terreno de las relaciones comerciales, se halla configurado en el ámbito civil y en el penal, no cabe duda que en terreno jurídico-administrativo también se justifica la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, que se fundamenta, lo mismo que en otras materias en las que ésta asimismo interviene, en la necesidad de garantizar el cumplimiento de la propia normativa jurídico-administrativa. Tampoco es ahora ocasión de tratar el problema de la relación entre las sanciones administrativas y las sanciones de otro orden, ni el relativo al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora en general y, en concreto, en materia de comercio interior⁶.

⁶ Remitimos a las consideraciones que, en general, hemos hecho en otro lugar (*El régimen de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. La Ley 30/1992 y su conexión con el Régimen Local*, Edit. Abella, 1993, p. 349 y ss.). Respecto al régimen sancionador en materia de comercio interior, el estudio de Tornos Más, J., *ob. cit.* en la nota 4, II, p. 685 y siguientes.

Sí interesa, en cambio, recordar que, fuera de aquellas materias en las que la Constitución establece una reserva absoluta la Ley estatal —incluidas, por tanto, las de Ley orgánica—, el *principio de legalidad* en materia sancionadora administrativa:

—admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan tipificar legalmente infracciones y sanciones administrativas, e imponerlas, pero como es lógico, *dentro del ámbito material de sus respectivas competencias* y de conformidad con las normas básicas de la legislación estatal⁷; y

—de otra parte, pueden incidir asimismo, a este respecto, las *potestades administrativas reglamentaria y sancionadora* de la Administración, aunque, además de los referidos *límites* constitucionales y en virtud del principio de legalidad, han de moverse en un plano meramente *ejecutivo* de la legislación —estatal o autonómica— vigente, sin que quepa, en consecuencia, ni la deslegalización, ni la posibilidad de que, en ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración, ésta tipifique infracciones y sanciones sino el amparo de una Ley que, al menos, contenga su regulación esencial⁸.

En cualquier caso, la exigencia de tipificación legal previa, por norma con rango formal de Ley de infracciones y sanciones administrativas en materia de horarios comerciales ha de venir vinculada a la ordenación del *comercio interior*⁹. Las Comunidades Autónomas que han asumido compe-

7 Así, la sentencia del TC 87/1985, de 16 de julio, considera que “las Comunidades Autónomas pueden adoptar *normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate*, tales disposiciones se acomoden a las *garantías constitucionales* dispuestas en el ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1)”.

8 Así, la s. TC 83/1984, de 24 de julio; también la s. del T.S. de 8 de octubre de 1984 (Arz. 7453).

9 El incumplimiento de la normativa de horarios comerciales no tiene su cobertura, ni está tipificada como infracción en la normativa de defensa de los consumidores y usuarios (sentencias del TS de 10 y 20 de diciembre de 1986, Arz. 7692 y 7700). En la doctrina, Tornos Más, *ob. cit.* en nota 10, II, p. 687 y s. Únicamente las infracciones tipificadas en los apartados 5, 6 y 9 del art. 34 de la Ley 26/1984, del 19 de julio, pueden configurarse como infracciones en materia de comercio interior, como dice este autor, pero ninguna de ellas incluye, en efecto, el no cumplir la normativa de horarios comerciales, a pesar de la forma tan genérica en que dichos tipos aparecen formulados.

tencias legislativas en esta materia no cabe duda que pueden establecer el régimen sancionador correspondiente, con respeto según lo dicho de los mismos principios constitucionales impuestos a la legislación estatal, fundamentalmente el de reserva de Ley y de predeterminación normativa que el artículo 25, 1, de la Constitución consagra.

Así se ha hecho por las Leyes de Comercio Interior de *Comunidades Autónomas con competencia legislativa* en esta materia, como Aragón (arts. 55 a 61 de la Ley 9/1989, de 5 de octubre), Cataluña (arts. 21 a 25, de la Ley 23/1991, de 29 de noviembre), Galicia (arts. 44 a 48 de la Ley 10/1985, de 20 de julio), Comunidad Valenciana (arts. 47 a 51 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre) y País Vasco (arts. 51 a 55 de la Ley 9/1983, de 19 de mayo). La declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos contenidos en las cuatro primeras, según hemos visto antes, y en consecuencia —y por conexión del supuesto de infracción tipificado como incumplimiento del régimen de horarios comerciales—, en la Ley aragonesa (art. 56,b), catalana (art. 21,1,c), gallega (art. 44,3, último inciso: “previstos en los artículos 11 y 12”, sobre horarios comerciales) y valenciana (art. 48, e, que tipifica el incumplimiento del régimen de horarios comerciales previstos en el art. 9, asimismo declarado inconstitucional, lo que deja en blanco aquél tipo de infracción, a pesar de no haberse declarado explícitamente inconstitucional aquél apartado del art. 48), obliga a replantearse la necesidad de efectuar en estas Comunidades una nueva regulación del tema de los horarios comerciales conforme a la normación básica del RD. Ley 22/1993, cuyo artículo 4 remite al ámbito autonómico el establecimiento del sistema sancionador aplicable a las infracciones de la normativa que dicten respecto a calendarios y horarios comerciales.

La competencia legislativa de desarrollo de estas Comunidades Autónomas sobre la materia “comercio interior” permitirá llevar a cabo conforme de las infracciones y sanciones administrativas correspondientes, pero ¿qué sucede respecto de las *Comunidades Autónomas que, como la de la Región de Murcia, no tiene asumida competencia, ni potestad legislativa, en dicha materia?*, ¿podrán establecer un sistema sancionador de este tipo simplemente al amparo del RD. Ley 22/1993 (art. 4)? A nuestro juicio, parece oponerse a ello, ante todo, la ausencia de competencia autonómica en la materia sustantiva —lo que comporta la imposibilidad de cumplir en estos casos las exigencias propias del principio de legalidad, ante la determina-

ción de este precepto, que no realiza una tipificación de infracciones y sanciones—, y la carencia de poder legislativo propio en la materia de estas Comunidades, ni delegado —por tratarse en este supuesto de materia de la competencia estatal— por alguna de las vías constitucionalmente previstas (art. 150, 1 y 2), como hubiera sido necesario al menos, para poder dar cobertura legislativa a un régimen sancionador autonómico en la materia regulada por la norma estatal.

La falta de tipificación por Ley formal impide también, en cualquier caso, incidir por vía reglamentaria y sancionadora de la Administración autonómica, supuesto que éste ha de moverse, según lo dicho antes, en un plano meramente ejecutivo de la legislación vigente.

El precepto contenido en el artículo 5 del Decreto 32/1994, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que remite al régimen sancionador aplicable a las infracciones cometidas contra las normas en él contenidas, al “legalmente establecido”, supone, pues, el reconocimiento de uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico: el de sujeción al principio de legalidad de la determinación de las infracciones y sanciones, que el Decreto no recoge por tratarse de materia básicamente reservada a la Ley. Sucede sin embargo que, por carecer la Comunidad Autónoma de Murcia, según lo expuesto, de potestad legislativa en materia de comercio interior, tampoco puede completar el régimen normativo de horarios comerciales con una Ley autonómica tipificadora en esta materia de las correspondientes infracciones y sanciones administrativas. Nos encontramos así con una curiosa y paradójica situación, que resulta del reenvío que la normativa estatal hace a las Comunidades Autónomas para establecer el sistema sancionador aplicable a las infracciones de la normativa en la materia (artículo 4 RDL 22/1993), y el reenvío que, por insuficiencia de rango jurídico, contiene a su vez el citado Decreto autonómico: Doble reenvío circular que, en definitiva, pone de manifiesto las carencias de una normativa, la estatal y la autonómica, que deja vacío de regulación en este importante aspecto la normativa que se considera.

3. FORMA JURÍDICA DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA: REFERENCIA AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN LA MATERIA

La forma de Decreto adoptada por la normativa autonómica que regula los horarios comerciales en la Región de Murcia adolece además, a nuestro juicio, de rango jurídico insuficiente. El artículo 51,3, de la Constitución establece una reserva de Ley en materia de comercio interior, que incluye por tanto la regulación de los horarios comerciales. Aunque no ha llegado a aprobarse, como Ley estatal, una Ley de Comercio Interior, sí se han aprobado diversas Leyes autonómicas en esta materia, algunas como Leyes generales del sector u otras que regulan aspectos parciales, como el de los horarios comerciales. El precepto constitucional no prejuzga que el título competencial corresponde al Estado, pero sí requiere, como garantía formal, que la normativa que se apruebe por él y, eventualmente, por las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de comercio interior, adopten la forma de Ley.

La jurisprudencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema. El Tribunal Supremo, en sus sentencias de 23 de marzo de 1988 (Arz. 1704) y 16 de enero de 1992 (Arz. 602) ha declarado la nulidad de sendos Decretos de las Comunidades Autónomas de Valencia y de Cataluña, que establece limitaciones en materia de horarios comerciales mediante una simple norma reglamentaria. También en la doctrina se ha reconocido la existencia de una reserva legal, aunque se afirme que se trata de una reserva relativa, que permite una remisión a la potestad reglamentaria¹⁰.

El Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, establece las “bases”, o normas básicas en la materia, pero no habilita de competencia material a las Comunidades Autónomas que carezcan de ellas. Presupone que podrán desarrollar, mediante la correspondiente regulación, las materias cuya ordenación básica establece, aquellas Comunidades que tengan atribuida competencia en la materia. En aquellas otras que, como sucede en la de la Región de Murcia, carecen de competencias de desarrollo legislativo —incluida la potestad reglamentaria—, a la señalada imposibilidad de establecer un régimen sancionador aplicable en la materia, se une también

10 Tornos Más, J.: “Comercio Interior” en *Derecho Administrativo Económico*, II (dir. por S. Martín-Retortillo Baquer), Edit. la Ley, Madrid, 1991, p. 586 y ss.

la de no poder regular mediante las correspondientes Leyes —autonómicas— de desarrollo una materia respecto de la que carecen de la necesaria cobertura constitucional.

III. REFLEXIÓN FINAL

La impresión que se recibe al situar el Decreto autonómico 32/1994, de 4 de marzo, en el contexto de la normativa básica del Estado sobre el tema de los horarios comerciales, es la de encontrarse ante una regulación cuya transitoriedad no permite ocultar la falta de previsión y de coordinación en la que parece haberse incurrido al afrontar, desde el ámbito estatal y el autonómico, la ordenación de una materia que, como la de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, tan directamente afecta al sector del comercio. ¿Cómo entender que, simultáneamente a la elaboración y aprobación de la nueva normativa estatal (el Decreto Ley de 22/1993, de 29 de diciembre), se elabore y apruebe la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo), en que, en la materia de “comercio interior” sólo se atribuye a la Comunidad Autónoma “función ejecutiva”? ¿No hubiera sido más lógico que, si en la regulación estatal del sector del comercio interior se prevé que las Comunidades Autónomas efectúan el desarrollo legislativo, incluido el reglamentario, de la materia, se hubiese apoderado a todas, y no sólo a algunas de ellas, con poderes de naturaleza normativa por medio de alguna de las vías —estatutaria o extraestatutarias— constitucionalmente previstas para ello?

La respuesta a ésta y otras cuestiones, que se nos plantean, o pudieran plantearse, ante la regulación de un tema aparentemente menor, pero que de hecho tiene una gran trascendencia para la economía del sector, nos revela la necesidad de que los mecanismos jurídicos sean congruentes y se adecuen a los objetivos que tratan de lograrse, desde una comprensión global e integradora de una ordenación conjunta, dada la concurrencia de funciones y poderes a ejercitar y que, por ello mismo, ha de coordinarse necesariamente desde sus planteamientos y formulaciones normativas.

JOSÉ A. LÓPEZ PELLICER