XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
Asesoría Xurídica Xeral

Edificio administrativo de San Caetano, s/n
15771 Santiago de Compostela
A Coruña
Tfno.: 981 545 898 Fax: 981 545 896
asesoria.xuridica.xeral@xunta.es

XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E INDUSTRIA
SECRETARÍA XERAL
10 DEC. 2012
ENTRADA Nº 755 | SAÍDA Nº

XUNTA DE GALICIA
ASESORÍA XURÍDICA XERAL
10 DEC. 2012
ENTRADA Nº | SAÍDA Nº 5104

Remítese Informe sobre o anteproxecto de lei de Modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de Horarios Comerciais de Galicia.

Santiago de Compostela, 07 de decembro de 2012

A directora xeral,

Mª Cayetana Lado Castro-Rial

XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
ASESORÍA XURÍDICA XERAL

SECRETARÍA XERAL TÉCNICA

CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E INDUSTRIA

INFORME SOBRE O ANTEPROXECTO DE LEI DE MODIFICACIÓN DA LEI 13/2006, DO 27 DE DECEMBRO, DE HORARIOS COMERCIAIS DE GALICIA

I.- ANTECEDENTES

Polo secretario xeral técnico da Consellería de Economía e Industria solicítase informe sobre o anteproxecto de lei de referencia.

II.- OBSERVACIÓNS DE CARÁCTER XERAL

Primeira.- Competencia

A competencia para a emisión deste informe establécese no artigo 8.1 do Decreto 111/1984, do 25 de maio, polo que se aproba o Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia e no artigo 11.1.a) do Decreto 343/2003, do 11 de xullo, polo que se aproba o Regulamento orgánico da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia.

Segunda.- Procedemento

O procedemento de elaboración do anteproxecto iniciouse despois da entrada en vigor da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Se ben o devandito texto legal regula, nos seus artigos 40 e seguintes, o procedemento de elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral, non disciplina o procedemento de elaboración de proxectos de lei. En consecuencia, non resulta de aplicación directa ao presente caso o precepto citado da Lei 16/2010, do 17 de decembro, aos que se alude na orde de inicio (documento que se achega xunto coa petición de informe).

O procedemento de elaboración de proxectos de lei se recolle de maneira dispersa en varios textos normativos.

Así, debe partirse, en primeiro lugar, do disposto nos artigos 6, 8 e 16 do Decreto 111/1984, do 25 de maio, do Regulamento de réxime interior da Xunta de Galicia.

Conforme ao artigo 6:

> *"1. A elaboración de disposicións de carácter xeral e de anteproxectos de Lei será iniciada polo Centro directivo correspondente, cos estudos e informes previos que garantan a legalidade, acerto e oportunidade daqueles.*
>
> *2. No oportuno expediente de elaboración conservaranse, xunto coa moción, providencia ou proposta de quen teña a iniciativa, da disposición de que se trate, os ditames e as consultas evacuados, as observacións e emendas que se formulen e cantos datos e documentos teñan interese para coñecer o proceso de elaboración da mesma ou poidan facilitar a súa interpretación.*
>
> *3. Non poderá formularse ningunha proposta de nova disposición sen acompañar ao proxecto a táboa de vixencias de disposicións anteriores sobre a mesma materia e sen que na nova disposición se consignen expresamente as anteriores que han de quedar total ou parcialmente derrogadas."*

De acordo co artigo 8:

> *"1.- Os anteproxectos de leis deberán remitirse a todas as Consellerías con dez días de antelación á reunión da Comisión de Secretarios Xerais, debendo acompañar co anteproxecto o informe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia e aqueloutros que en cada caso sexan preceptivos."*

E de acordo co artigo 16:

> *"Os anteproxectos de Lei sometidos á Xunta de Galicia irán acompañados dunha exposición de motivos, na que se expresarán sucintamente os que deron orixe á súa elaboración e a finalidade perseguida pola norma. Figurarán como anexos, cando proceda, a relación de disposicións derrogadas ou modificadas e o correspondente estudo económico e financeiro.*

Conforme á Lei 15/2010, do 28 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, resulta necesaria a elaboración dunha memoria económica financeira e dun informe da Dirección Xeral de Orzamentos. Así, dispón o seu artigo 12:

> *Un.-A formulación de iniciativas lexislativas por parte da Xunta de Galicia, así como a aprobación de normas de rango regulamentario, plans ou programas de actuación de contido económico-financeiro, requirirán a previa dispoñibilidade dunha memoria económico-financeira que avalíe axeitadamente os custes que esas propostas poidan representar e que considere as posibilidades ou alternativas existentes para o seu financiamento cando delas poida derivar un incremento do gasto público.*
>
> *Dous.-O contido mínimo da memoria económico-financeira será establecido por orde da Consellería de Facenda.*
>
> *Tres.-Antes de proceder á súa tramitación, a iniciativa lexislativa, a norma de rango regulamentario e os plans ou programas de actuación, acompañados da correspondente memoria económico-financeira, deberán remitirse á Consellería de Facenda ao obxecto de que a Dirección Xeral de Orzamentos proceda a emitir informe de carácter preceptivo que determine os seus efectos sobre o gasto."*

Cómpre indicar que en cumprimento do previsto no apartado dous do precepto transcrito ditouse a Orde do 3 de marzo de 2011 pola que se establece o contido mínimo da memoria económico-financeira nos casos de iniciativas lexislativas ou de aprobación de normas con rango regulamentario, plans ou programas de actuación. A devandita orde derrogou á Orde do 26 de xaneiro de 2010. En consecuencia, a cita que se fai a esta última orde na memoria económico-financeira debería substituirse pola da Orde do 3 de marzo de 2011.

Ademais e conforme ao disposto no artigo 7 da Lei 7/2004, do 16 de xullo, para a igualdade de mulleres e homes, é preceptivo o informe sobre impacto de xénero.

Xunto a estas disposicións de aplicación xeral será precisa a observancia, segundo cal sexa a materia concreta obxecto de regulación, do disposto noutros textos normativos como sería o artigo 5 da Lei 6/1995, do 28 de xuño, polo que se crea o Consello Económico e Social (no caso de anteproxectos de lei sobre materias socioeconómicas directamente vinculadas ao desenvolvemento económico e social de Galicia, correspondendo inicialmente á consellería ou ao departamento competente para elaborar ou tramitar o anteproxecto de lei o axuizamento sobre se este versa ou non sobre tales materias, debendo ter presente neste punto o disposto no Acordo do Consello da Xunta do 18 de febreiro de 1999).

Tamén debe citarse no presente caso o artigo 19.a) da Lei 13/2010, do 17 de decembro, de comercio interior de Galicia, en virtude do cal o Consello Galego de Comercio ten, entre outras funcións, a de emitir informe sobre os proxectos normativos de ordenación do comercio e da actividade comercial.

Tendo en conta o exposto, e á vista da documentación achegada pola Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Economía e Industria cabe indicar o seguinte:

- Achégase a resolución de inicio así como o primeiro borrador do anteproxecto e os sucesivos.
- Achégase memoria xustificativa sobre a legalidade, o acerto e a oportunidade do anteproxecto. En relación coa memoria xustificativa cómpre recordar que nos atopamos ante un dos trámites do

procedemento de maior importancia. E iso porque, tal e como pon de manifesto a xurisprudencia, a memoria xustificativa conecta cun requisito fundamental no exercicio da citada potestade: a motivación. A súa función é a de xustificar a nova norma considerando e razoando todos os aspectos relevantes desta, empezando pola propia necesidade e oportunidade, a súa viabilidade xurídica e especificando as modificacións e innovacións que contén. Neste sentido, habida conta da importancia deste documento, recoméndase completar a memoria xustificativa, en especial no relativo aos diferentes aspectos obxecto de regulación, ás innovacións introducidas e á súa xustificación (sobre este último aspecto volveremos máis adiante).

- Figura tamén na documentación remitida a memoria económico-financeira.
- Polo que respecta á táboa de vixencias, nela non se recolle, entre os preceptos obxecto de modificación, o artigo 15 da Lei 13/2006.
- Remítese así mesmo unha copia da documentación relativa ás comunicacións realizadas, ás observacións efectuadas e á resposta a tales observacións. En relación con esta última, aconséllase que tal resposta inclúa unha consignación e unha motivación máis detalladas das observacións que se aceptan e das que se rexeitan.
- Constan tamén na documentación remitida o certificado de publicación do texto na páxina web así como os informes da Dirección Xeral de Orzamentos e da Secretaría Xeral da Igualdade.
- Pese a que no último parágrafo da exposición de motivos se alude ao ditame do Consello Económico e Social e do Consello Galego de Comercio, non se achega a documentación acreditativa de tales trámites.

III.- MARCO XURÍDICO

A Constitución española non fai referencia ao *"comercio interior"* como tal nas listas de competencias dos artigos 148 e 149. Foron os Estatutos de Autonomía os que

atribuíron ás Comunidades Autónomas competencias nesta materia ao abeiro da cláusula residual do artigo 149.3 da Constitución.

Polo que respecta á nosa Comunidade Autónoma, conforme ao artigo 30.1.4 do Estatuto de Autonomía de Galicia :

1. De acordo coas bases e a ordenación da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado, corresponde á Comunidade Autónoma galega nos termos do disposto nos artigos 38, 131 e 149. 1. 11 e 13 da Constitución a competencia exclusiva das seguintes materias:
(...)
4.Comercio interior, defensa do consumidor e do usuario sen prexuízo da política xeral de prezos e da lexislación sobre a defensa da competencia.

Como se deduce do dito precepto o *"comercio interior"* é parte da actividade económica global e vese afectado polos principios e normas que configuran a denominada *"Constitución económica"*, é dicir, o conxunto de normas que proporcionan o marco xurídico fundamental para a estrutura e o funcionamento da actividade económica que deben aplicarse unitariamente. Por iso a Constitución reserva ao Estado, coa nota de exclusividade, as competencias que atinxen a determinados aspectos da orde económica e das súas unidades, malia o que, co pretexto das cales, non pode operarse un baleirado das competencias asumidas polas Comunidades Autónomas.

Os indicados preceptos recoñecen a liberdade de empresa no marco da economía de mercado (art. 38); atribúen ao Estado a posibilidade de planificar mediante lei a actividade económica xeral para atender ás necesidades colectivas, equilibrar e harmonizar o desenvolvemento rexional e sectorial e estimular o crecemento da renda e da riqueza e a súa máis xusta distribución (art. 131); e resérvanlle en exclusiva ao Estado a competencia sobre o sistema monetario: divisas, cambio e convertibilidade; bases da ordenación do crédito, banca e seguros, así como sobre as bases e a coordinación da planificación xeral da actividade económica (art. 149.1, apartados 11 e 13).

A extensión das competencias das Comunidades Autónomas e os límites que a estas impoñen os títulos estatais foron obxecto dun detido estudio polo TC, a dilucidar nos recursos e cuestións de inconstitucionalidade formulados en relación con diversas normas autonómicas ditadas no ámbito do comercio interior e da defensa dos consumidores e usuarios.

Polo que aquí interesa, centrarémonos no ámbito concreto dos horarios comerciais, o cal, como pasaremos a expoñer, é un dos incluidos na competencia autonómica sobre comercio interior. En efecto, como recordan as SSTC 254/2004, do 22 de decembro e 164/2006, do 24 de maio, ou as máis recentes SSTC 88/2010 e 140/2011:

" nos temos pronunciado con reiteración acerca do encadramento competencial da devandita normativa, ubicándoa na materia de comercio interior (SSTC 225/1993, do 8 de xullo, FX 2; 228/1993, do 9 de xullo, FX 2; 264/1993, do 22 de xullo, FX 3; 284/1993, do 30 de setembro, FX 4; e 124/2003, do 19 de xuño, FX. 11 e 14)" e *" A partir deste encadramento material temos dito na STC 284/1993, do 30 de setembro, que sobre o «comercio interior» poden incidir as competencias básicas do Estado previstas no art. 149.1.13 CE, «se ben cada Comunidade Autónoma, dentro do seu ámbito territorial, poderá exercer as competencias de desenvolvemento normativo e/ou execución, segundo o establecido no respectivo Estatuto en materia de comercio interior» [STC 284/1993, do 30 de setembro, FX 4 a), con remisión á STC 225/1993, do 8 de xullo]. "*

Por razóns sistemáticas e para unha maior claridade expositiva, efectuaremos un estudo dos pronunciamentos máis destacados na materia seguindo unha orde cronolóxica e facendo referencia, así mesmo, aos principais cambios normativos producidos.

Nun primeiro momento, a definición dos horarios comerciais foi obxecto de controversia competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Dunha parte, o artigo 5.1 do Real Decreto-lei 2/1985, do 30 de abril, de medidas de política económica, estableceu un principio de liberdade de horarios para a apertura e pechamento de locais comerciais en todo o territorio nacional (constituíndo *"norma básica para o exercicio das actividades comerciais"*, segundo o seu preámbulo). Doutra, diversas leis autonómicas sobre ordenación do comercio, baseadas na competencia exclusiva sobre

"comercio interior" recollida nos Estatutos, fixaron un réxime xeral de horarios comerciais no que existía un tope máximo semanal, declarando inhábiles os domingos e festivos. A contradición foi resolta pola STC 225/1993 e as posteriores SSTC 228/1993, 264/1993 e 284/1993, que tomaron como fundamento a aquela. Nas devanditas sentenzas se declara a inconstitucionalidade de determinados preceptos autonómicos en materia de horarios comerciais (entre eles, os artigos 11 e 12 da Lei 10/1988, do Parlamento de Galicia, de Ordenación do Comercio).

Se sinala nas indicadas sentenzas:

(...) toda a lexislación ordenada á defensa da liberdade de competencia» entre as empresas (STC 71/1982), dificilmente pode admitirse que teña unha directa vinculación cun réxime de liberdade de horarios comerciais como o establecido polo art. 5.1 do Real Decreto-lei 2/1985, do 30 Abr.; pois aínda cando este réxime de horarios incida sobre o funcionamento do mercado, a súa finalidade non é en modo algún a de eliminar os acordos ou prácticas entre empresas susceptibles de obstaculizar, restrinxir ou falsear a libre concorrencia no mercado que persegue a lexislación sobre libre competencia. O que se confirma no preámbulo do Real Decreto-lei 2/1985, que non invoca este título.

(...) resulta difícil admitir que a liberdade de horarios comerciais poida constituir un desenvolvemento do art. 38 C.E.

(...) debe concluirse que nesta materia o art. 38 C.E. non xera outra esixencia que a dun réxime de horarios comerciais que permita o inicio e o mantemento da actividade empresarial e estea exento, por tanto, de limitacións irracionais, desproporcionadas ou arbitrarias que poidan impedir ou menoscabar gravemente o exercicio da dita actividade. Respectada esta esixencia, corresponde ao ámbito da libre configuración legal optar por un réxime limitativo dos horarios comerciais ou, polo contrario, de liberdade de horarios, pois os ditos rexímenes non forman parte do contido da liberdade garantida polo art. 38. C.E.

(...) ***Polo que atinxe ao título competencial no que cabe encaixar a medida liberalizadora contida na disposición do Estado, se ha de estimar, en primeiro lugar, que as metas de fomento da actividade económica e do emprego no sector da distribución comercial que o Real Decreto-lei 2/1985 se propón acadar mediante a liberdade na fixación dos horarios comerciais xustifican plenamente o exercicio polos órganos estatais da súa competencia de dirección ou ordenación xeral da economía nacional.*** *En segundo lugar,* ***tampouco é dubidoso que, pola finalidade e alcance do art. 5.1 do mencionado Real Decreto-lei, a dita medida deba ter un carácter básico e, por tanto, haxa de aplicarse na totalidade do territorio estatal, aínda que iso implique a conseguinte redución das competencias normativas asumidas polas Comunidades Autónomas en materia de comercio interior.*** *Pois a reestruturación do mercado da distribución non podería lograrse sen quebranto da súa unidade se tal medida só fora aplicable en certos ámbitos autonómicos con exclusión doutros; de maneira que* ***estamos ante un suposto no que «para conseguir obxectivos da política económica nacional» se precisa «unha actuación unitaria no conxunto do territorio do Estado» (STC 29/1986).***

(...) é certo que, como ten declarado reiteradamente este Tribunal, o común denominador normativo que as normas básicas encerran, dirixido a asegurar de maneira unitaria e en condicións de igualdade os intereses xerais, non pode chegar a tal grao de desenvolvemento que deixe vacías de contido as correlativas competencias da Comunidade. ***Agora ben, no presente caso a norma estatal ten establecido, con carácter principial, a liberdade das empresas para a fixación dos horarios dos seus establecementos. E na medida en que o seu contido é un réxime de liberdade de actividades, é obvio que o dito precepto non require ulteriores desenvolvementos lexislativos, ao igual que tampouco precisa de intervencións administrativas. O establecemento dun réxime de liberdade de horarios comerciais entraña, necesariamente, unha desregulación legal nesta materia, pois o lexislador deixa á libre vontade das empresas a elección dos días e horas de apertura dos establecementos. Doutra parte, a doutrina deste Tribunal sobre o límite da lexislación estatal básica non pode proxectarse sobre un aspecto parcial da competencia autonómica. Esta posúe un ámbito moito máis extenso, ao comprender o «comercio interior», mentres que a norma do Estado só afecta a unha materia ou subsector específico dentro dese ámbito, o relativo ao réxime de horarios comerciais. Así, non cabe estimar producido un vaciamento daquela competencia, aínda que se teña reducido nunha concreta materia ou subsector específicos polas razóns relativas ao carácter e contido da norma estatal que se acaban de indicar (...)***

(...) dado que, conforme ao anteriormente exposto, o Estado, ao ditar a norma básica liberalizadora, amparouse licitamente no título competencial do art. 149.1.13. C.E., a oposición constatada supón un exceso do lexislador autonómico no exercicio da competencia estatutaria de que se fixo mención, o que ha de conlevar a declaración de inconstitucionalidade da disposición legal recorrida.

O seguinte momento vén marcado polo Real Decreto-Lei 22/1993, do 29 de decembro, polo que se establecen as bases para a regulación de horarios comerciais, ditado ao abeiro do disposto no artigo 149.1.13ª CE. Nel se introducen algunhas limitacións ao principio de liberdade de horarios " *co fin de evitar que a recesión da demanda repercuta en forma excesiva sobre o comercio minorista.* " Conforme ao disposto no seu artigo 2:

1. O horario global no que os comercios poderán desenvolver a súa actividade durante o conxunto de días laborables da semana será, como mínimo, de setenta e dúas horas.

2. Os domingos e días festivos nos que os comercios poderán permanecer abertos ao público serán como mínimo oito días ao ano.

3. O horario de apertura, dentro dos días laborais da semana, será libremente acordado por cada comerciante respectando en todo caso o límite máximo do horario global que no seu caso se estableza. Tamén será libremente determinado o horario correspondente a cada domingo ou día festivo de actividade autorizada, sen que poida ser limitado a menos de doce horas.

4. A determinación dos domingos ou días festivos nos que, cun mínimo de oito días ao ano, os comercios poderán permanecer abertos ao público corresponderá a cada Comunidade Autónoma para o seu respectivo ámbito territorial.

E conforme ao disposto na disposición derradeira primeira, en defecto de disposicións autónomicas sobre as materias reguladas no RDLei, continuaría sendo de aplicación o disposto no artigo 5.1 do Real Decreto-lei 2/1985, do 30 de abril.

Con este novo marco normativo, no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia ditouse o Decreto 20/1994, do 4 de febreiro. Este decreto foi recorrido na vía contencioso-administrativa e declarado conforme a dereito pola sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 17 de abril de 1996, que foi confirmada en casación pola STS do 8 de febreiro de 2002.

O citado Real Decreto-Lei veu ser, pois, o título habilitante para as Comunidades Autónomas con competencias na materia, pero implicou grandes dificultades porque existían Comunidades Autónomas que só tiñan competencias de execución e algunha outra nin sequera tiña atribuída tal competencia.

Co fin de paliar esa situación ditáronse polo Estado dúas leis:

a) Por un lado, a Lei 7/1996, do 15 de xaneiro, de Ordenación do Comercio Minorista, que tivo por obxecto principal establecer o réxime xurídico xeral do comercio minorista así como regular determinadas vendas especiais e actividades de promoción comercial, sen prexuízo das leis ditadas polas Comunidades Autónomas no exercicio das súas competencias na materia.

b) Por outro lado, a Lei Orgánica 2/1996, tamén de 15 de xaneiro, complementaria da de ordenación do comercio minorista, no seu artigo 2 contemplou que cada comerciante determinaría, con plena liberdade e sen limitación legal algunha en todo o territorio do Estado, o horario de apertura e pechamento dos seus establecementos comerciais de venda e distribución de mercadorías, así como os días festivos ou non, e o número de horas diarias ou semanais, nos que desenvolvería a súa actividade. Se ben no artigo 3 se prevía que o disposto no artigo 2 non sería de aplicación ata que o Goberno,

conxuntamente co Goberno de cada unha das Comunidades Autónomas, así o decidisen para o seu correspondente territorio, e non antes do 1 de xaneiro do ano 2001. E ata que procedese a aplicación do principio consagrado no artigo 2 da Lei Orgánica, o artigo 3 establecía unha serie de regras transitorias que regulaban un horario global mínimo de apertura dos comercios, un número mínimo de domingos e festivos nos que aqueles poderían permanecer abertos, recollendo tamén previsións en materia de horario de apertura, réxime de determinados establecementos e das farmacias. Cabe destacar que a STC 124/2003, do 19 de xuño, declarou o carácter non orgánico de ambos preceptos.

En desenvolvemento das previsións citadas, aprobouse na nosa Comunidade Autónoma o Decreto 365/1996, do 8 de outubro.

Posteriormente, o artigo 43 do Real Decreto-lei 6/2000, de 23 de xuño, de Medidas Urxentes de Intensificación da Competencia en Mercados de Bens y Servizos, preveu que o réxime de liberdade de horarios non sería aplicable ata que o Goberno central e os Gobernos das respectivas CC.AA así o decidisen e non antes do 1 de xaneiro de 2005, incrementando gradualmente o número mínimo de domingos e festivos de apertura ata doce e fixando o horario global de apertura durante o conxunto de días laborais da semana nun mínimo de noventa horas. Cómpre sinalar que a STC 31/2011, do 17 de marzo, declarou inconstitucional e nulo o citado artigo 43 do RDLei 6/2000 por vulneración do art. 86.1 CE.

Chegamos así á Lei 1/2004, do 21 de decembro, de horarios comerciais.

A devandita lei pretende, tal e como indica a súa exposición de motivos, *" fixar un marco estatal de carácter estable, resultado do consenso máis amplo posible coas principais asociacións representantes dos consumidores, dos intereses empresariais, os sindicatos e as Comunidades Autónomas"* sendo o obxectivo da regulación básica o de *" promover unhas adecuadas condicións de competencia no sector, contribuir a mellorar a eficiencia na distribución comercial minorista, lograr un axeitado nivel de oferta para os consumidores e axudar a conciliar a vida laboral e familiar dos traballadores do comercio. Esta norma permitirá que cada Comunidade Autónoma adecúe o seu réxime de horarios ás características e ao modelo de comercio de cada unha delas."*

Conforme ao disposto na súa disposición derradeira primeira, a lei se dita no exercicio das competencias exclusivas do Estado en materia de bases e ordenación da economía, recoñecidas no artigo 149.1.13ª CE e con respecto ás competencias en materia de comercio interior das Comunidades Autónomas.

A Lei recolle a liberdade de horarios *"dentro do marco definido por esta lei e polo que, no seu caso, desenvolvan as Comunidades Autónomas"* (artigo 1).

Conforme ao artigo 2:

" No exercicio das súas competencias, corresponderá ás Comunidades Autónomas a regulación dos horarios de apertura e pechamento dos locais comerciais, nos seus respectivos ámbitos territoriais, no marco da libre e leal competencia e con suxeición aos principios xerais sobre ordenación da economía que se recollen na presente Lei".

Conforme ao artigo 3 o horario global no que os comercios poderían desenvolver a súa actividade durante o conxunto de días laborais da semana non podería restrinxirse polas Comunidades Autónomas a menos de 72 horas, sendo o horario de apertura e pechamento dentro dos días laborais da semana libremente decidido por cada comerciante, respectando sempre o límite máximo do horario global que, no seu caso, estableza a Comunidade Autónoma.

O artigo 4 fixaba en doce o número mínimo de domingos e días festivos de apertura, prevendo a posibilidade de que as Comunidades Autónomas puideran modificar o devandito número en atención ás súas necesidades comerciais, incremetándoo ou reducíndoo, sen que en ningún caso se poidese limitar por debaixo de oito. Cada comerciante determinaría libremente o horario correspondente a cada domingo ou día festivo, sen que puidese ser limitado pola Comunidade Autónoma a menos de 12 horas. A determinación dos domingos e días festivos de apertura, co mínimo anual sinalado, correspondería a cada Comunidade Autónoma para o que debería atender de forma prioritaria ao atractivo comercial dos devanditos días para os consumidores.

O artigo 5 está adicado aos establecementos con réxime especial de horarios.

Neste marco normativo ditouse a Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia. Interesa, en particular, o contido dos artigos 4, 5, 6, 8 e 9, sobre os que volveremos máis adiante.

En relación co marco normativo introducido pola Lei 1/2004, producíronse recentes pronunciamentos do Tribunal Constitucional, entre os que cabe citar os seguintes:

1) A **STC 88/2010, do 15 de novembro**, resolve o recurso de inconstitucionalidade interposto polo Presidente do Goberno, contra o artigo 15.6 da Lei do Parlamento de Cantabria 1/2002, do 26 de febreiro, do comercio de Cantabria, precepto que presentaba a seguinte redacción:

«Do mesmo modo, a liberdade de horarios estenderase aos establecementos comerciais minoristas, cunha superficie útil de venda e exposición non superior a dous mil cincocentos metros cadrados, que se atopen situados en zonas de grande afluencia turística.»

No que aquí interesa, a devandita sentenza sinala:

5. Resulta obvio que o ***apartado 1 do art. 5 da Lei estatal 1/2004 ha de considerarse formalmente básico,*** *pois como tal é declarado na disposición final primeira da Lei estatal 1/2004 (..)*

Por outra parte, ***en relación ao seu carácter materialmente básico,*** *temos que apreciar que* ***a Lei estatal 1/2004 establece un réxime mínimo de regulación en materia de horarios comerciais dentro do cal as Comunidades Autónomas poden optar por graos superiores de liberalización. Así ten no seu conxunto por finalidade a fixación das bases da regulación dos horarios comerciais, aspecto este particularmente relevante na ordenación da actividade comercial minorista, rama ou sector da economía nacional respecto do cal o Estado pode, conforme á nosa doutrina, establecer medidas básicas en canto o requira a adecuada ordenación da actividade económica. As ditas medidas, integradas nunha acción lexislativa que persegue un obxectivo xeral de política económica pola súa incidencia no sector da distribución, consisten na combinación dun réxime limitativo dos horarios comerciais co recoñecemento, como especialidade, da proclamación da liberdade de horarios para determinados tipos de establecementos comerciais en razón da súa actividade ou ubicación, entre os que se atopan os situados nas denominadas zonas de grande afluencia turística. Neste caso se trata dunha opción que, polo seu carácter de excepción ao réxime xeral en materia de horarios comerciais, precisa dunha decisión unitaria e homoxénea para o conxunto do***

Estado, aínda cando a mesma se formulase con carácter aberto, de forma que a súa plasmación concreta precisa das decisións que ao efecto adopte a Comunidade Autónoma en canto titular das competencias sobre comercio interior. *En tal sentido, como medida singular de ordenación económica nun contexto de intervención administrativa en canto á determinación dos días e horas hábiles para o exercicio do comercio, o Estado ten establecido o principio de liberdade de horarios nestas zonas, cohonestando os intereses particulares e sectoriais dos empresarios e comerciantes e dos consumidores, en atención á trascendencia que para a actividade económica en xeral e a comercial en particular pode ter, en canto estímulo á demanda privada de bens de consumo e ao emprego nas ditas zonas, a afluencia nelas de turistas.*

Igualmente é preciso resaltar que ***non se vacía aquí de contido o título competencial autonómico en materia de comercio interior, por canto a base estatal non esgota toda a normación nin monopoliza toda actuación pública posible sobre a materia, senón que se limita a establecer que a liberdade horaria nesas zonas, co alcance xeográfico e temporal derivado da previa decisión autonómica (art. 5.5 da Lei estatal 1/2004), se aplicará a todo tipo de establecementos.*** *Así pois, no presente caso,* ***a norma estatal estableceu unha regra xeral: a liberdade das empresas para a fixación dos horarios dos seus establecementos se os mesmos se achan en zonas calificadas pola Comunidade Autónoma como de grande afluencia turística. E, na medida na que o seu contido é un réxime de liberdade de actividades, resulta obvio que o dito precepto non require, nese punto, ulteriores desenvolvementos ou matizacións. Agora ben, o anterior non significa que se teña producido un desprazamento absoluto da competencia autonómica, pois non pode obviarse que, aínda cando a mesma se teña reducido neste concreto punto, posúe un ámbito moito máis extenso que o estritamente referido a el. A base estatal require da actuación autonómica****, de forma que a uniformidade mínima inherente a toda norma básica non vacía nin predetermina por si soa a competencia autonómica, por canto é á propia Comunidade Autónoma á que corresponde precisar as zonas nas que, por ser calificadas como de grande afluencia turística, é aplicable a liberdade horaria, polo que a existencia desta se vincula ás decisións autonómicas relativas á determinación das zonas do seu territorio que, a efectos comerciais, haxan de ser consideradas como tales zonas de grande afluencia turística e aos períodos de tempo a que devandita liberdade horaria quedará circunscrita. Ambas circunstancias están previstas na propia lexislación cántabra (primeiro parágrafo do vixente art. 15.6 da propia Lei do Parlamento de Cantabria 1/2002) que, conforme ao exposto, disfruta dunha marxe de desenvolvemento da normativa básica para o establecemento dunha política propia na materia no marco definido pola base estatal, a cal, en todo caso, impide que se discrimine entre tipos de establecementos en función da súa superficie. Todo iso é conforme co reiterado criterio deste Tribunal Constitucional respecto á articulación das bases e o seu desenvolvento como esquema de distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas, a fin de permitir que cada Ente Autonómico introduza as*

peculiaridades que estime pertinentes dentro do marco competencial que na materia deseñe o bloque da constitucionalidad.

Polo tanto o ***apartado 1 do art. 5 da Lei estatal 1/2004, en canto establece a liberdade de horarios para os establecementos situados en zonas de grande afluencia turística, ha de considerarse unha norma básica lexítimamente ditada ao abeiro do art. 149.1.13 CE.***

6. Partindo do ata aquí advertido basta a simple comparación do contido de ambos preceptos legais para poñer de manifesto que o actual art. 15.5 da Lei del Parlamento de Cantabria 1/2002 incorreu en contradición co disposto no art. 5.1 da Lei estatal 1/2004, pois resulta claro que o primeiro restrinxe a liberdade de horarios en zonas de grande afluencia turística aos establecementos comerciais minoristas cuxa superficie útil de venda e exposición supere dous mil cincocentos metros cadrados, limitación non contida na lexislación básica estatal en materia de horarios comerciais. ***A dita previsión implica establecer restricións ao réxime de liberdade de horarios non previstas pola normativa básica estatal,*** *a cal non fai distincións en función da maior ou menor superficie do establecemento comercial. O anterior supón, por tanto, un exceso do lexislador autonómico no exercicio da súa competencia estatutaria en materia de comercio interior, o que ha de conlevar, neste punto, a declaración de inconstitucionalidade da disposición legal recorrida por contravir a orde constitucional de distribución de competencias.*

2) A **STC 140/2011, do 14 de setembro de 2011**, resolve o recurso de inconstitucionalidade interposto pola Comunidade Autónoma das Illas Baleares contra os apartados 1 e 4 do artigo 5 e a disposición derradeira primeira da Lei 1/2004. Na referida sentenza, o TC, tras recordar que a regulación dos horarios comerciais se encadra na materia de comercio interior, así como que" *este Tribunal ten precisado que «aínda existindo unha competencia sobre un subsector económico que unha Comunidade Autónoma asumiu como 'exclusiva' no seu Estatuto ... esta atribución competencial 'non exclúe a competencia estatal para establecer as bases e a coordinación dese subsector, e que o exercicio autonómico desta competencia exclusiva pode estar condicionado por medidas estatais, que en exercicio dunha competencia propia e diferenciada poden despregarse autónomamente sobre diversos campos ou materias» (STC 77/2004, do 29 de abril (LA LEY 1230/2004), FX 3, e as nela citadas)"* , con fundamento na doutrina sentada na Sentenza 88/2010, anteriormente citada, pasa a analizar o suposto concreto sinalando, no Fundamento Xurídico Cuarto:

4. Sentado todo o anterior, procede agora que nos pronunciemos sobre o carácter básico do réxime de «plena liberdade para determinar os días e horas nos que permanecerán abertos ao público en todo o territorio nacional» os establecementos adicados «principalmente á venda de pastelería e repostería, pan, pratos preparados, prensa, combustibles e carburantes, floristerías

e prantas e as denominadas tendas de conveniencia» ***(art. 5.1 da Lei 1/2004),*** *sendo estas últimas as que se definen no apartado 4 do mesmo art. 5.*

É claro que ***o principio de plena liberdade de apertura en canto a días e horarios de que gozan os establecementos comerciais que agora nos ocupan se formula nuns termos que exclúen a intervención normativa autonómica. Sen embargo, este dato non convirte á norma estatal calificada como básica en inconstitucional. Debemos recordar que na nosa doutrina sobre os horarios dos establecementos comerciais non é este o primeiro suposto no que temos admitido que, por excepción, pode ser calificada de norma básica ex art. 149.1.13 CE unha regulación estatal que posibilitaría a liberdade dos establecementos comerciais para determinar o seu réxime de horarios, sen intervención autonómica.*** *Así, na STC 284/1993, do 30 de setembro, FX 4 -reiterando a doutrina contida nas SSTC 225/1993, do 8 de xullo, FX 3; e 264/1993 , do 22 de xullo, FX 3- admitimos que «as metas de fomento da actividade económica e do emprego no sector da distribución comercial» a que se orientaba a norma estatal básica xustificaba o dito carácter básico aínda cando establecera un réxime de «liberdade na fixación dos horarios» e iso non permitira a regulación autonómica de desenvolvemento. En efecto, entón afirmamos que na medida en que a norma estatal establecía «un réxime de liberdade de actividades, é obvio que o dito precepto non require ulteriores desenvolvementos lexislativos, ao igual que tampouco precisa de intervencións administrativas.* ***O establecemento dun réxime de liberdade de horarios comerciais entraña, necesariamente, unha desregulación legal nesta materia, pois o lexislador deixa á libre vontade das empresas a elección dos días e horas de apertura dos establecementos. Doutra parte, a doutrina deste Tribunal sobre o límite da lexislación estatal básica non pode proxectarse sobre un aspecto parcial da competencia autonómica. Esta posúe un ámbito moito máis extenso, ao comprender o «comercio interior», mentres que a norma do Estado só afecta a unha materia ou subsector específico dentro dese ámbito, o relativo ao réxime de horarios comerciais.*** *Así, non cabe estimar producido un vaciamento daquela competencia, aínda que se teña reducido nunha concreta materia ou subsector específicos polas razóns relativas ao carácter e contido da norma estatal que se acaban de indicar» [STC284/1993, FX 4 C)].*

A igual conclusión temos que chegar aquí, no que a liberdade de horarios, sen intervención autonómica complementaria, se predica exclusivamente dos establecementos a que se ten feito referencia. Hemos de considerar que a exposición de motivos da Lei 1/2004 sinala que coa mesma se pretende, inter alia, «promover unhas adecuadas condicións de competencia no sector, contribuir a mellorar a eficiencia na distribución comercial minorista [e] lograr un adecuado nivel de oferta para os consumidores», obxectivos todos eles aos que atende a competencia estatal do art. 149.1.13 CE. E é que ***os establecementos de venda de pastelería, pan, pratos preparados, prensa, combustibles e carburantes, floristerías e tendas de conveniencia, pola natureza dos produtos que expenden presentan unha demanda por parte dos seus potenciais consumidores que é susceptible de proxectarse durante amplos horarios,***

resultando lexítimo que o Estado, por consecuencia, estableza un réxime homoxéneo de liberdade para todo o territorio nacional, de modo que o empresario decida o réxime de horarios que en cada caso resulta máis conveniente para a atención de dita demanda; lexitimidade que non resulta enervada porque neste caso, a diferenza doutras regulacións da mesma lei, non caiba intervención normativa das Comunidades Autónomas.

Por tanto, o art. 5.1 tamén ten natureza básica no extremo analizado, natureza básica que, lóxicamente, se extende á definición homoxénea para todo o territorio nacional da definición das chamadas «tendas de conveniencia» (art. 5.4).

3) A **STC 26/2012, do 1 de marzo**, resolve o recurso de inconstitucionalidade interposto contra determinados preceptos da Lei 11/2001, do 15 de xuño, de ordenación da actividade comercial das Illas Baleares. Centrándonos nos preceptos relativos aos horarios comerciais, a devandita sentenza dispón:

(...) como recorda a STC 140/2011, do 14 de setembro, «ubicada a regulación dos horarios comerciais na materia de comercio interior (por todas, STC 254/2004, do 22 de decembro) a competencia asumida polas Illas Baleares ha de respetar as competencias do Estado relacionadas no art. 149.1 CE en especial aquelas explícitamente mencionadas polo texto estatutario en relación coa xenérica competencia autonómica en materia de comercio interior. No caso que nos ocupa, iso se traduce no exercicio da competencia autonómica no marco dos principios básicos que o Estado teña establecido ao abeiro da súa competencia sobre as 'bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica' do art. 149.1.13 CE (en tal sentido, STC 31/2010, do 28 de xunño, FX 68).»

Así encadrada a cuestión, se plantexa un problema de vulneración da normativa básica estatal, neste caso relativa aos horarios comerciais, o que implica que ***a norma estatal que debemos tomar en consideración para que, apreciado no seu caso o seu carácter básico, poida ser utilizada como parámetro de control dos preceptos autonómicos aquí controvertidos é a Lei 1/2004, do 21 de decembro, de horarios comerciais.***

7. Sinalado todo o anterior estamos xa en condicións de examinar o primeiro dos preceptos impugnados, o art. 18 da Lei 11/2001, precepto que dispón o seguinte:

«Artículo 18. Horarios en días laborais

1. Cada comerciante, tanto ao por maior como ao detalle, determinará o horario de apertura e pechamento dos seus establecementos comerciais, así como os días nos que ha de desenvolver a

súa actividade, cun máximo de 72 horas semanais, sen prexuízo dos dereitos recoñecidos aos traballadores na normativa laboral.
2. O horario diario non poderá exceder de 12 horas.»

Conforme vimos expoñendo, o parámetro de control do precepto transcrito sería o ***art. 3 da Lei 1/2004,*** *relativo ao horario global no que os comercios poderán desenvolver a súa actividade. O devandito precepto impide que o horario global poida restrinxirse durante o conxunto de días laborais da semana a menos de 72 horas indicando, ademais, no seu apartado 2 que «o horario de apertura e pechamento dentro dos días laborais da semana será libremente decidido por cada comerciante, respectando sempre o límite máximo do horario global que, no seu caso, se estableza pola Comunidade Autónoma».*

Conforme ao criterio que temos indicado no fundamento xurídico 2 c) debemos agora determinar se o citado precepto estatal respecta efectivamente a dobre dimensión (formal e material) consubstancial á noción de «bases». ***Respecto do cumprimento do requisito formal este é evidente, pois se trata dun precepto incluído nunha lei formal aprobada polas Cortes Xerais e cuxa condición básica está expresamente proclamada pola súa disposición derradeira primeira.*** *Polo que se refire á* ***verificación do carácter materialmente básico do precepto estatal,*** *respecto do mesmo xa temos dito que «a Lei estatal 1/2004 establece un réxime mínimo de regulación en materia de horarios comerciais dentro do cal as Comunidades Autónomas poden optar por graos superiores de liberalización. Así ten no seu conxunto por finalidade a fixación das bases da regulación dos horarios comerciais, aspecto este particularmente relevante na ordenación da actividade comercial minorista, rama ou sector da economía nacional respecto ao cal o Estado pode, conforme á nosa doutrina, establecer medidas básicas en canto o requira a adecuada ordenación da actividade económica» (STC 88/2010, do 15 de novembro, FX 5). Así mesmo, na STC 140/2011, FX 4, sinalamos, en relación coa Lei 1/2004 que «temos que considerar que a exposición de motivos da Lei 1/2004 sinala que coa mesma se pretende, inter alia, promover unhas adecuadas condicións de competencia no sector, contribuir a mellorar a eficiencia na distribución comercial minorista [e] lograr un adecuado nivel de oferta para os consumidores, obxectivos todos eles aos que atende a competencia estatal do art. 149.1.13 CE.»*

Á luz da doutrina exposta, ***debe considerarse efectivamente como formal e materialmente básica a regulación dos horarios comerciais contida no art. 3 da Lei estatal 1/2004,*** *descartando o argumento das representacións autonómicas que cuestionaban o carácter básico dos preceptos estatais de referencia.* ***A aplicación da nosa doutrina en relación co art. 149.1.13 CE) no que específicamente respecta aos horarios comerciais [ao respecto, STC 225/1993, do 8 de xullo, FX 4 b) in fine] permite soster que a regulación dos horarios globais semanais non***

supón senón o establecemento dunhas directrices ou criterios globais que cumpren, dado o seu carácter de condicións mínimas e comúns, os parámetros constitucionais para a súa consideración material de norma básica, en tanto que a mesma encerra unha serie de obxectivos de política económica aplicables a un sector de grande trascendencia na nosa economía como é o da distribución comercial. Así, para a consecución dos obxectivos básicos que persegue, a norma estatal únicamente pretende establecer un réxime mínimo de liberdade horaria dentro do cal cabe lexítimamente calquera opción de regulación autonómica. Tales criterios ou límites mínimos respectan as competencias autonómicas en materia de comercio interior pois as normas contidas no art. 3 da Lei 1/2004 non son, polo seu carácter de común denominador normativo, tan minuciosas ou exhaustivas que non deixen espazo algún ás competencias autonómicas nesta materia (STC 88/2010, FX 5 in fine). Desta maneira non se esgotan as posibilidades de que o lexislador autonómico con competencia para iso poida levar a cabo desenvolvementos normativos que, sen detrimento da eficacia da norma estatal básica, permitan que cada Comunidade Autónoma poida establecer sistemas singularizados na materia de horario de apertura dos establecementos comerciais, tal e como expresamente recoñecen tanto a propia exposición de motivos da Lei 1/2004 como os seus arts. 1 e 2.

Establecido na forma exposta o carácter básico da norma estatal podemos axuizar o precepto impugnado, empezando polo seu apartado primeiro. Confrontado co art. 3 da Lei estatal 1/2004 non existe contradición entre eles xa que ***a base estatal habilita ás Comunidades Autónomas para establecer un horario global no que os comercios poderán desenvolver a súa actividade durante os días laborais da semana impidindo que o dito horario global non se restrinxa a menos de 72 horas, mínimo este fixado pola base estatal que é respectado polo precepto autonómico, o cal , tras recoñecer a posibilidade de que cada comerciante determine o horario de apertura e pechamento dos seus establecementos comerciais, fixa o límite máximo do horario global de apertura dos establecementos comerciais precisamente nesas 72 horas ás que fai referencia a normativa básica estatal. En definitiva, polo xogo coincidente da base estatal («límite mínimo global»), ditada con posterioridade á norma autonómica, e desta, norma de desenvolvemento, que fixa o máximo en 72 horas, a liberdade do comerciante a que se refire o apartado 2 da norma básica estatal ha de funcionar dentro desas 72 horas.*** *Por iso, en tanto que o art. 18.1 da Lei 11/2001 respecta o mínimo fixado pola Lei 1/2004 non contravén o disposto pola normativa básica estatal, e é conforme coa orde constitucional de distribución de competencias.*

A distinta conclusión se chega, sen embargo, con respecto ao ***apartado 2 deste mesmo art. 18, precepto que fixa un límite diario ao horario de apertura e pechamento dos establecementos comerciais ao dispoñer que o mesmo non poderá exceder de 12 horas. Acabamos de indicar que a base estatal habilita ás Comunidades Autónomas para establecer un horario global***

dentro do cal os comercios poderán desenvolver a súa actividade sinalando como principio xeral que ese horario global non poderá ser nunca inferior a 72 horas semanais. Así mesmo, con respecto ao horario diario de apertura establece o principio básico de liberdade de decisión por parte de cada comerciante, liberdade que, en todo caso, pode ser limitada pola decisión autonómica en torno ao horario global semanal ao que han de axustarse os establecementos comerciais de seu territorio e dentro do cal corresponderá a cada comerciante determinar o horario diario de apertura e pechamento do seu establecemento, aspecto este último integrado na marxe de decisión outorgada a cada comerciante pola base estatal. Resulta entón que a base estatal establece, cos límites do respecto ao horario global semanal antes aludidos, un réxime de liberdade de horarios respecto dos días laborais da semana que, ao igual que os examinados noutras ocasións por este Tribunal Constitucional (STC 140/2011, FX 4, e as alí citadas) exclúe a intervención autonómica neste concreto aspecto. Por iso é patente que no caso que examinamos a devandita regra non se respecta por canto, fronte á liberdade outorgada pola base estatal, a norma autonómica impón límites ao horario diario de apertura dos establecementos comerciais, razón pola que é contraria á orde constitucional de distribución de competencias e, por tanto, inconstitucional e nula.

8. Procede agora axuizar o art. 20 da Lei 11/2001, precepto que, impugnado nos seus dous apartados, establece o seguinte:

«Artigo 20. Actividade en domingos e festivos

1. Os domingos e festivos non serán hábiles para o exercicio da actividade comercial, excepto os expresamente autorizados polo Goberno das Illas Baleares.
2. O conselleiro titular da materia de comercio é o órgano competente para autorizar anualmente, mediante orde, a actividade comercial en domingos e festivos, previa audiencia das asociacións de comerciantes, de consumidores e de usuarios e sindicais legalmente recoñecidas.»

Igual que no caso anterior, o Abogado do Estado estima vulnerada a normativa básica en materia de horarios comerciais, vulneración que non é negada polas institucións autonómicas, as cales cuestionan, sen embargo, o pretendido carácter básico da norma estatal que se reputa vulnerada.

A norma estatal que operaría neste caso como parámetro de constitucionalidade sería de novo a Lei 1/2004 que dispón, esta vez no seu art. 4, que «o número mínimo de domingos e días festivos nos que os comercios poderán permanecer abertos ao público será de doce», podendo o dito número ser modificado «polas Comunidades Autónomas en atención ás súas necesidades

comerciais, incrementándoo ou reducíndoo, sen que en ningún caso se poida limitar por debaixo de oito o número mínimo de domingos e festivos de apertura autorizada». ***Tendo afirmado xa no fundamento xurídico precedente o carácter formalmente básico da lei estatal, desde unha perspectiva material a conclusión relativa ao seu art. 4 é a mesma.*** *Tendo presentes os obxectivos que persegue a regulación estatal en materia de horarios comerciais, relacionados coa necesidade de «promover unhas adecuadas condicións de competencia no sector, contribuir a mellorar a eficiencia na distribución comercial minorista [e] lograr un adecuado nivel de oferta para os consumidores» é de apreciar que tales circunstancias determinan o carácter materialmente básico da norma estatal, na medida en que tal decisión non é indiferente, en canto estímulo á demanda privada de bens de consumo e ao emprego no dito sector comercial, o que xustifica que pode ser adoptada polo Estado en atención á súa incidencia directa e significativa sobre a actividade económica xeral e a comercial en particular.*

Por outra parte, na medida en que, neste caso, a opción lexislativa estatal permitindo a apertura en festivos supón o establecemento de normas básicas no relativo á intervención administrativa na fixación dos horarios comerciais, a súa concreción require a actuación autonómica coa consecuencia de que o establecemento do dito réxime debe respectar, como regra xeral, o reiterado criterio deste Tribunal Constitucional respecto á articulación das bases e o seu desenvolvemento como esquema de distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas, permitindo a estas, dentro da marxe establecida polas bases estatais, a adopción das súas propias decisións en desenvolvemento das mesmas.

A regulación dos días de apertura en domingos e festivos respecta os anteriores criterios pois a norma estatal se formula de tal modo que outorga unha ampla marxe de decisión á Comunidade Autónoma no exercicio das súas competencias en materia de horarios comerciais xa que esta ha de establecer, respectando o mínimo de festivos nos que é posible a apertura segundo a norma estatal, o seu número e determinación concreta. Desta maneira a base estatal «non esgota toda a normación nin monopoliza toda actuación pública posible sobre a materia» de sorte que a Comunidade Autónoma «disfruta dunha marxe de desenvolvemento da normativa básica para o establecemento dunha política propia na materia no marco definido pola base estatal» (STC 88/2010, FX 5).

Sentado pois o carácter básico da norma estatal, *a concreta análise da impugnación plantexada en relación coa redacción inicial do art. 20 da Lei 11/2001 ha de partir do reiterado criterio mantido por este Tribunal e en virtude do cal «**na labor hermenéutica dos preceptos legais resulta obrigado apurar todas as posibilidades de interpretación de conformidade coa Constitución e apreciar a invalidez só daqueles cuxa incompatibilidade coa Norma suprema 'resulte indubidable por ser imposible levar a cabo a dita interpretación'» (STC 133/2006, do***

27 de abril, FX 14). *Esta interpretación resulta posible neste caso dado que a contradición entre os preceptos estatais e o cuestionado art. 20 da Lei 11/2001 non resulta insalvable e, en consecuencia,* ***este último pode ser interpretado de modo conforme coa orde constitucional de distribución de competencias****. Así, podemos entender que a norma autonómica non excluía que os domingos e festivos puideran ser días hábiles para o exercicio da actividade comercial, pois tal é o que resulta do seu apartado segundo, senón que se limitaba a prever que a súa determinación se encontraría sometida a unha autorización expresa que correspondía outorgar ao Conselleiro titular da materia de comercio, autorización autonómica para a determinación dos festivos de apertura que vén tamén esixida pola base estatal (art. 4, apartados 2 e 5 in fine). Dito doutro modo, a norma autonómica prevé unha regra xeral de non apertura en domingos e festivos que admite unha excepción clara para cuxa articulación se prevé a autorización expresa do Goberno das Illas Baleares, autorización que, na práctica, pode permitir a apertura en domingos e festivos no marco establecido pola lei estatal básica, facéndose deste modo compatibles a previsión autonómica e a estatal.* ***En suma, polo exposto, o art. 20 da Lei 11/2001, na súa redacción impugnada, non resultaba contrario á norma básica estatal, polo que non incorría na vulneración competencial denunciada polo Avogado do Estado, sempre e cando se respecte o mínimo de oito días establecido polas bases.***

9. Abordaremos agora a impugnación dos arts. 21.1 b) e 22 pois o seu exame pode realizarse conxuntamente. Os preceptos citados dispoñían, respectivamente, o seguinte:

«Artigo 21. Supostos excluidos do horario xeral

1. As limitacións establecidas nos artigos anteriores deste título non serán de aplicación:

...

b) Aos establecementos comerciais situados en zonas de grande afluencia turística, de acordo co establecido no seguinte artigo. En todo caso, os grandes establecementos comerciais só poderán abrir os domingos e festivos ata as 16.00 horas.»

«Artigo 22. Determinación de zonas de grande afluencia turística

1.Os concellos, a través de exposición motivada, adoptada por acordo plenario, poderán propoñer á consellería competente en materia de comercio as partes do territorio municipal que poden considerarse zonas de grande afluencia turística, aos efectos de exclusión da limitación de horarios desta Lei. A dita exclusión non afectará ás 12 horas diarias máximas de apertura dos comercios citados no punto 2 do artigo 18 desta Lei.»

Neste caso o reproche ***ao precepto autonómico reside, de novo, na falta de respecto á normativa estatal básica que prevé limitacións horarias especiais para os establecementos situados en zonas de grande afluencia turística. Aquí, a norma básica que, no seu caso, ha de operar como parámetro de constitucionalidade das autonómicas impugnadas é o art. 5 da Lei 1/2004 que, ao referirse aos establecementos con réxime especial de horarios, dispón, no seu apartado primeiro, que os ubicados en zonas de grande afluencia turística «terán plena liberdade para determinar os días e horas que permanecerán abertos ao público en todo o territorio nacional»,*** *mentres que segundo o seu apartado 5 »a determinación de zoas turísticas ás que se refire o punto 1 deste artigo, así como os períodos a que se circunscribe a aplicación da liberdade de apertura nas mesmas, corresponderá a cada Comunidade Autónoma para o seu respectivo ámbito territorial.»*

Respecto ao carácter básico do apartado 1 do art. 5 da Lei estatal 1/2004, en canto establece a liberdade de horarios para os establecementos situados en zonas de grande afluencia turística, nos temos pronunciado xa na STC 88/2010*, do 15 de novembro, á lectura de cuxo fundamento xurídico 5 nos remitimos, estimando que a dita liberdade había de considerarse unha norma básica lexítimamente ditada ao abeiro do art. 149.1.13 CE.*

Partindo entón do carácter básico da liberdade de horarios para os establecementos comerciais localizados nas denominadas zonas de grande afluencia turística resulta que os incisos cuestionados dos arts. 21.1 b) e 22 da Lei 11/2001 establecían restricións ao réxime de liberdade de horarios proclamado pola normativa básica estatal, o cal supoñía, por tanto, un exceso do lexislador autonómico no exercicio da súa competencia estatutaria en materia de comercio interior, que ha de conlevar, neste punto, a declaración de inconstitucionalidade de ambos incisos por contravir a orde constitucional de distribución de competencias. Así mesmo, no caso do inciso cuestionado do art. 22, a súa inconstitucionalidade deriva igualmente de remitirse expresamente a un precepto, o art. 18.2, que xa temos declarado contrario á orde constitucional de distribución de competencias na súa pretensión de establecer un horario diario máximo de apertura dos establecementos comerciais.

Chegamos finalmente ao RDLei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade, o cal, entre outras medidas, procedeu á modificación de determinados preceptos da Lei 1/2004.

Conforme ao apartado VI da parte expositiva:

O Goberno considerou urxente adoptar tamén outras medidas que reforcen os elementos de competencia no sector da distribución minorista, que incrementen a competitividade do sector exterior español e que faciliten o acceso ao financiamento das empresas españolas.

Este real decreto-lei recolle, no seu Título V, un conxunto de medidas urxentes de carácter liberalizador no ámbito da distribución comercial e de fomento da actividade no sector exterior.

En relación co ámbito da distribución comercial, se modifica o réxime vixente introducindo unha maior liberalización de horarios e de apertura comercial en domingos e festivos. A reducción de restricciónsneste ámbito ten sido unha recomendación reiterada de organismos internacionais como o Fondo Monetario Internacional e a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos. A ampliación da liberdade de horarios terá efectos positivos sobre a productividade e a eficiencia na distribución comercial minorista e os prezos e proporcionará ás empresas unha nova variable que permitirá incrementar a competencia efectiva entre os comercios. Así mesmo, se incrementan as posibilidades de compra do consumidor e, en consecuencia, as súas oportunidades de conciliación da vida familiar e laboral.

E así, no Título V (o cal, conforme ao disposto na disposición derradeira cuarta, " *se dita ao abeiro do artigo 149.1.13ª da Constitución que atribúen ao Estado a competencia sobre as bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica*"), baixo a rúbrica " *Medidas de liberalización comercial e de fomento da internacionalización empresarial*", o artigo 27 contempla a modificación de determinados preceptos da Lei 1/2004. En concreto, as modificacións operadas son as seguintes:

a) Modifícase o apartado 1 do artigo 3, de xeito que o horario global no que os comercios poderán desenvolver a súa actividade durante o conxunto de días laborais non poderá restrinxirse polas Comunidades Autónomas a menos de 90 horas (mentres que na redacción anterior, como se indicou anteriormente, o mínimo estaba fixado en 72 horas).

b) Dáse nova redacción ao artigo 4. Conforme ao apartado 1, o número mínimo de domingos e días festivos nos que os comercios poderán permanecer abertos ao publico será de dezaseis (na redacción anterior, o mínimo estaba fixado en doce).

   O apartado 2 segue recollendo a posibilidade de que as Comunidades Autónomas poidan modificar o devandito número en atención ás súas

necesidades comerciais, incrementándoo ou reducíndoo, sen que poidan limitalo por debaixo de dez (coa anterior redacción o límite estaba en oito).

No apartado 3 se recolle que cada comerciante determinará libremente o horario correspondente a cada domingo ou día festivo no que exerza a súa actividade, suprímindose o inciso *" sen que poida ser limitado polas Comunidades Autónomas a menos de 12 horas"*, que figuraba na redacción anterior.

O apartado 4 mantén a mesma redacción.

E polo que respecta ao apartado 5, se recolle a previsión de que para a determinación dos domingos e festivos de apertura *"a que se refiren os apartados 1 e 2"* as Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria ao atractivo comercial dos días para os consumidores, engadindo *" de acordo cos seguintes criterios:*

a) A apertura en alomenos un día festivo cando se produza a coincidencia de dous ou máis días festivos continuados.

b) A apertura nos domingos e festivos correspondentes aos períodos de rebaixas.

c) A apertura nos domingos e festivos de maior afluencia turística na Comunidade Autónoma.

d) A apertura nos domingos ou festivos da campaña de Navidade."

c) Dáse nova redacción ao artigo 5 relativo aos establecementos con réxime especial de horarios. Dunha comparación entre a nova redacción e a anterior á reforma cabe indicar o seguinte. O apartado 1 mantén a mesma redacción; No apartado 2 se suprime o inciso *" ou que operen baixo o mesmo nome comercial de ditos grupos ou empresas"*; xa non se recolle a previsión que figuraba na primitiva redacción do artigo 5.3 (conforme á cal as Comunidades Autónomas poderían modificar o disposto no apartado 2 en función das súas necesidades comerciais, incrementando ou reducindo a superficie de

venda dos establecementos e limitándoos cando así o estimasen, a un determinado tipo de produto ou produtos, sen que en ningún caso tal limitación puidera establecerse por debaixo dos 150 metros cadrados); no novo apartado 3 se recolle o concepto de tendas de conveniencia nos mesmos termos que no anterior artigo 5.4; se suprime a previsión do anterior artigo 5.5 (conforme á cal a determinación de zoas turísticas ás que se refería o apartado 1 do artigo, así como os períodos aos que se circunscribía a aplicación da liberdade de apertura nas mesmas, correspondería a cada Comunidade Autónoma para o seu respectivo ámbito territorial). No seu lugar, os novos apartados 4 e 5 do artigo prevén:

4. Aos efectos do establecido no apartado 1, as Comunidades Autónomas, a proposta dos Concellos correspondentes, determinarán as zonas de grande afluencia turística para o seu respectivo ámbito territorial. Se considerarán zonas de grande afluencia turística, aquelas áreas coincidentes coa totalidade do concello ou parte do mesmo nas que concorra algunha das seguintes circunstancias:

a) Existencia dunha concentración suficiente, cuantitativa ou cualitativamente, de prazas en aloxamentos e establecementos turísticos ou ben no número de segundas residencias respecto ás que constitúen residencia habitual.

b) Que teña sido declarado Patrimonio da Humanidade ou no que se localice un ben inmoble de interese cultural integrado no patrimonio histórico artístico.

c) Que limiten ou constitúan áreas de influencia de zonas fronteirizas.

d) Celebración de grandes eventos deportivos ou culturais de carácter nacional ou internacional.

e) Proximidade a áreas portuarias nas que operen cruceiros turísticos e rexistren unha afluencia significativa de visitantes.

f) Que constitúan áreas cuxo principal atractivo sexa o turismo de compras.

g) Cando concorran circunstancias especiais que así o xustifiquen.

***5.** En todo caso, nos concellos con máis de 200.000 habitantes que teñan rexistrado máis de 1.000.000 de pernoctacións no ano inmediatamente anterior ou que conten con portos nos que operen cruceiros turísticos que recibiran no ano inmediato anterior máis de 400.000 pasaxeiros, declararase, alomenos, unha zona de grande afluencia turística aplicando os criterios previstos no apartado anterior.*

Os apartados 6 e 7 do precepto manteñen a mesma redacción.

d) Tamén se dá nova redacción ás disposicións adicionais primeira e segunda. Polo que respecta á disposición adicional primeira, dispón:

Disposición adicional primeira. Réxime de liberdade de horarios

En caso de que as Comunidades Autónomas decidan non facer uso da opción que lles confire o apartado 1 do artigo 3, entenderase que os comerciantes dispoñen de plena liberdade para determinar as horas de apertura dos seus establecementos.

Na redacción anterior a devandita disposición adicional remitía ao apartado 2 do artigo 3 e ao apartado 3 do artigo 4.

E polo que atinxe á disposición adicional segunda:

«Disposición adicional segunda. Liberdade de elección de domingos e festivos

No caso de que as Comunidades Autónomas decidan non exercitar as opcións que lles confire o apartado 4 do artigo 4, se entenderá que os comerciantes dispoñen de plena liberdade para determinar os domingos e festivos de apertura dos seus establecementos.»

Na redacción anterior, a devandita disposición aludía no seu inciso final a *"doce domingos e festivos de apertura dos seus establecementos."*

Ademais dos preceptos citados, tamén resultan de interese as seguintes disposicións do RDLei 20/2012.

En primeiro lugar, a disposición adicional undécima sinala:

Disposición adicional undécima. Declaración de zonas de grande afluencia turística nos concellos que reuniesen no 2011 os requisitos do artigo 5.5 da Lei 1/2004, do 21 de decembro, de Horarios Comerciais, na redacción dada por este real decreto-lei.

1. No prazo de seis meses desde a entrada en vigor deste real decreto-lei, as Comunidades Autónomas declararán alomenos unha zona de grande afluencia turística nos concellos con máis de 200.000 habitantes que rexistraran máis de 1.000.000 de pernoctacións no ano 2011 ou que conten con portos nos que operen cruceiros turísticos que recibiran en 2011 máis de 400.000 pasaxeiros. A declaración de zonas de grande afluencia turística farase tendo en conta os criterios establecidos no artigo 5.4 da Lei 1/2004, do 21 de decembro.

2. Aos efectos do establecido no apartado anterior, os concellos de máis de 200.000 habitantes, de elevada ocupación hoteleira ou elevado número de pasaxeiros en cruceiros turísticos, se recollen no anexo.

Cabe indicar que no devandito Anexo non figura ningún concello situado na Comunidade Autónoma de Galicia.

Por outra banda, a disposición transitoria decimocuarta, baixo a rúbrica " *Vixencia transitoria dos calendarios do 2012"* dispón:

Continuarán vixentes, ata o 31 de decembro de 2012, os calendarios de domingos e festivos, xa aprobados, nos que os comercios poderán permanecer abertos ao público.

Así mesmo, os calendarios que regulen o período estival de rebaixas do 2012 manterán a súa vixencia durante o período neles establecido.

Conforme á disposición derradeira segunda:

Disposición derradeira segunda. Revisión dos umbrais a efectos da declaración das zonas de grande afluencia turística

O Goberno poderá revisar, por razóns de política económica, os umbrais establecidos no artigo 5.5 da Lei 1/2004, do 21 de decembro, de horarios comerciais, na redacción dada por este real decreto-lei, para a declaración da relación de concellos nos que deben declararse zonas de grande afluencia turística aos efectos de aperturas comerciais.

A disposición derradeira terceira regula a adaptacións dos calendarios comerciais das Comunidades Autónomas sinalando que:

Desde a entrada en vigor deste real decreto-lei, as Comunidades Autónomas poñerán en marcha os procedementos necesarios para adaptar os calendarios de domingos e festivos nos que comercios poderán permanecer abertos ao público, a partir do 2013, de acordo co disposto no artigo 4 da Lei 1/2004, do 21 de decembro, de Horarios Comerciais, na redacción dada por este real decreto-lei.

IV.- OBSERVACIÓNS AO ARTICULADO

1.- Consideracións xerais

Resulta obrigado facer unha referencia xeral á conveniencia de aplicar, na elaboración das normas, uns criterios uniformes de técnica normativa, pois iso redundará en beneficio da claridade dos textos normativos e da súa mellor comprensión polos cidadáns, en xeral, e polo operadores xurídicos, en particular. Neste sentido, aconséllase seguir o exemplo que proporciona a Administración do Estado, en cuxo ámbito existen unhas Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acordo do Consello de Ministros do 22 de xullo de 2005. Así, no presente caso e seguindo a liña doutros informes, estas Directrices servirán de fundamento ás observacións que, en materia de técnica normativa, se realizan ao articulado do anteproxecto.

2.- Título

Conforme ás directrices de técnica normativa citadas, a expresión *"de modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia"* debería substituirse pola seguinte: *"pola que se modifica a Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia."*

3.- Exposición de motivos

No terceiro parágrafo aconséllase substituir a expresión *"Lei galega de horarios comerciais"* pola de *" Lei 13/2006, do 27 de decembro"* (seguindo a forma de recoller a segunda e as posteriores citas legais, conforme ás directrices de técnica normativa citadas máis arriba).

No parágrafo cuarto, na antepenúltima liña, aconséllase substituir o tempo verbal *"incrementan"* por *"incrementarían"*.

Conforme ás directrices de técnica normativa citadas, na parte expositiva das disposicións deben evitarse as declaracións didácticas, laudatorias ou outras análogas. De acordo con iso, no parágrafo quinto recoméndase suprimir o inciso inicial: *" Sen prexuízo das anteriores xustificacións previstas na exposición de motivos do Real decreto-lei Estatal 20/2012, do 13 de xullo, cómpre indicar que"* e no parágrafo sexto o termo *"noso"* empregado en dúas ocasións.

No parágrafo sétimo, ondi di *"vida persoal e familiar"* debería dicir *"vida familiar e laboral"*.

No parágrafo noveno aconséllase substituir o inciso *" recollidas na normativa comercial"* polo máis preciso *"recollidas naquel texto legal"* ou expresión similar.

Resulta máis correcta a ubicación dos parágrafos décimo e décimo primeiro (nos que se alude ás modificacións operadas nos artigos 4, 5 e 8) con anterioridade ao relativo á modificación do artigo 15. De observarse esta recomendación, no actual parágrafo décimo aconséllase substituir o inciso inicial *"Con fundamento no anterior"* toda vez que sería unha reiteración da expresión *"Para acadar este obxectivo"*, recollida no parágrafo oitavo. A maior abastanza, no mesmo parágrafo décimo recoméndase precisar que coa modificación operada se establece *"un horario global comercial máximo de 90 horas"*.

4.- Artigo único

4.1. Técnica normativa

Conforme ás Directrices de técnica normativa citadas máis arriba, no caso, como o presente, no que unha disposición modifica unha soa norma, deberá conter un artigo único titulado, do seguinte xeito:

Artigo único. *Modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia.*

(marxe esquerda da liña superior do texto; en minúscula, salvo a primeira letra; citando a palabra completa, non a súa abreviatura; no mesmo tipo de letra que o texto; en negrita; sin subraiado nin cursiva; tras a palabra o termo "único" escrito en negrita, seguido dun punto e un espazo; a continuación, o título do artigo en cursiva e con minúsculas, salvo a primeira letra e un punto ao final).

A continuación debe insertarse o texto marco no que se deben indicar as disposicións que se modifican e cómo se produce a modificación. Deberá expresarse con claridade e precisión os datos da parte que se modifica e o tipo de modificación realizada (adición, nova redacción, supresión, etc.). Se, como no caso presente, a modificación afecta a varios preceptos dunha soa norma, o artigo único dividirase en apartados, un por precepto, nos que se insertará como texto marco unicamente a referencia ao precepto que se modifica, sen especificar o título da norma, que xa se especifica no parágrafo introdutorio.

Formúlase a continuación unha proposta de texto marco:

A Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia, queda modificada como segue:

Un. O apartado 2 do artigo 4 queda redactado do seguinte modo:

(...)

Dous. O apartado 1 do artigo 5 queda redactado do seguinte modo:

(...)

Tres. Suprímese o apartado 3 do artigo 5.

Catro. A letra h) do apartado 1 do artigo 8 queda redactada do seguinte modo:

(...)

Cinco. O apartado 1 do artigo 15 queda redactado do seguinte modo:

(...)

Resta por aludir ao denominado texto de regulación, que é o novo texto en que consiste precisamente a modificación (no caso que nos ocupa, viría constituido pola redacción que pretende darse ao apartado 2 do artigo 4, ao apartado 1 do artigo 5, á letra h) do apartado 1 do artigo 8 e ao apartado 1 do artigo 15). O texto de regulación deberá ir separado do texto marco, en parágrafo aparte, entrecomillado e sangrado, co fin de salientar tipograficamente que se trata do novo texto.

4.2. Sobre a modificación proxectada

a) Sobre a modificación do artigo 4

O artigo 4 da Lei 13/2006, do 27 de decembro, na súa redacción actualmente vixente, dispón:

Artigo 4. Horario xeral

1. Recoñécese a liberdade dos comerciantes para fixar os horarios dos seus establecementos comerciais, dentro das limitacións establecidas na presente lei.

2. O horario no que os establecementos comerciais poderán desenvolver a súa actividade será, como máximo, de doce horas ao día e de setenta e dúas horas á semana.

3. A franxa horaria na que se desenvolverá a actividade comercial será entre as 8.00 e as 24.00 horas. Sen embargo, os días 24 e 31 de decembro, no caso de que sexan laborales, o horario de pechamento dos establecementos comerciais realizarase, como máximo, ás 20.00 horas.

4. Cada comerciante, dentro do límite máximo establecido neste artigo, determinará libremente o horario de apertura e peche do seu establecemento e arbitrará todas as medidas necesarias para que as traballadoras e os traballadores, en función das súas necesidades personais e familiares, poidan acceder a calquera das modalidades de xornada e horarios previstos legalmente. Todo iso sen que as posibles opcións exercidas, tanto na modalidade de xornada como na modalidade horaria, poidan afectar negativamente á igualdade de dereitos e prestacións de traballadoras e traballadores.

Preténdese modificar o apartado 2 do precepto, de xeito que quede coa seguinte redacción:

"2. O horario no que os establecementos comerciais poderán desenvolver a súa actividade será, como máximo, de 90 horas a semana, durante o conxunto de días laborables."

En relación coa redacción proposta, desde unha perspectiva formal, estímase máis clara a seguinte ou similar:

" 2. O horario global no que os establecementos comerciais poderán desenvolver a súa actividade durante o conxunto de días laborais da semana será como máximo de noventa horas."

Redacción esta, seguida polo precepto básico estatal e que, ademais, non é descoñecida no noso Dereito autonómico ao ser a recollida xa no Decreto 20/1994, do 4 de febreiro (coa única salvidade de que neste decreto o límite máximo fixárase en setenta e dúas horas).

En todo caso, de manterse a redacción proxectada, debería escribirse o número noventa en letra así como corrixirse as erratas *"á semana"* e *"laborais"*.

Polo que respecta ao contido do precepto, debe partirse do disposto no artigo 3.1 da Lei 1/2004, o cal, trala modificación operada polo RDLei 20/2012, dispón:

" 1. O horario global no que os comercios poderán desenvolver a súa actividade durante o conxunto de días laborais da semana non poderá restrinxirse polas Comunidades Autónomas a menos de 90 horas."

Xa no informe desta asesoría xurídica sobre o anteproxecto de lei de horarios comercias de Galicia se analizou a cuestión relativa a se a técnica lexislativa de transformar o "mínimo" establecido con carácter xeral para todo o Estado en "máximo" para a Comunidade Autónoma podería entenderse respectuoso coa normativa básica estatal, concluíndo en sentido afirmativo, sobre a base da literalidade do artigo 3.1 da Lei 1/2004 así como o sinalado polo Consejo de Estado en distintos ditames elaborados respecto de normas autonómicas reguladoras dos horarios comerciais. A tales argumentos cabe engadir actualmente a propia postura mantida polo Tribunal Constitucional. Así, na STC 26/2012, anteriormente citada.

Dende esta perspectiva cabe concluir, como xa se fixo no informe sobre o anteproxecto de lei de horarios comerciais de Galicia, que a regulación proxectada en relación co apartado 2 do artigo 4 axustaríase aos límites previstos no artigo 3.1 da Lei 1/2004.

Agora ben, antes de rematar con este apartado, procede efectuar un comentario respecto á redacción do artigo 4 da Lei 13/2006.

A modificación pretendida se limita ao apartado 2 do precepto, mantendo invariable os restantes apartados, entre eles, o terceiro, no cal se establece unha franxa horaria para o desenvolvemento da actividade comercial.

No informe desta asesoría xurídica sobre o anteproxecto de lei de modificación de horarios comerciais tamén se recolleu un comentario sobre esta previsión, tendo en conta o disposto no artigo 3.2 da Lei 1/2004 (a redacción do cal non foi obxecto de modificación polo RDLei 20/2012), a teor do cal:

" 2. O horario de apertura e pechamento dentro dos días laborais da semana será libremente decidido por cada comerciante, respectando sempre o límite máximo do horario global que, no seu caso, se estableza pola Comunidade Autónoma."

No devandito informe se indicou:

" (...) respecto da franxa horaria que sinala o precepto analizado para cumprir o horario comercial diario pódense suscitar dúbidas dende a perspectiva da literalidade do precepto estatal que lle serve de marco de referencia.

Así, o apartado 2 do artigo 3 da lei básica estatal de horarios comerciais ven a sinalar como principio xeral que "o horario de apertura e cerre dentro dos días laborais da semana será libremente decidido por cada comerciante".

Podería chegar a pensarse que tal liberdade permitiría a calquera comerciante abrir o seu establecemento as 7 da maña, por exemplo, ou mesmo cerrar á 1 da mañá, sen ter que respectar a franxa horaria que aquí se establece.

Aboaría tal interpretación a literalidade do artigo 3 da norma estatal de horarios comerciais en canto parece sinalar un só límite a tal liberdade cal é o que "respectar o límite máximo do horario global que, no seu caso, se estableza pola Comunidade Autónoma". A relación do apartado 2 co apartado 1 de tal artigo 3 podería levar a pensar que tal "límite máximo do horario global" non é outro que o límite máximo no que "os comercios poderán desenvolver a súa actividade durante o conxunto de días laborables da semana", e que, no anteproxecto analizado se establece en 72 horas."

Agora ben o certo é que existen diversos argumentos que avogan pola competencia da Comunidade Autónoma galega para fixar a franxa horaria analizada.

En primeiro lugar, porque unha cláusula análoga formaba parte do Decreto de 1994 regulador dos horarios comerciais de Galicia. Interposto recurso contencioso-administrativo contra o mesmo entre outras causas polo establecemento dunha franxa horaria ós comerciantes dentro da que poderían abrir os seus establecementos, o TSXG rexeitou tal alegación o sinalar que

> *" Procede, finalmente, analizar el ultimo de los motivos de impugnación que se oponen el Decreto recurrido, relativo a que su art. 1 vulneraba las bases fijadas en el precitado Real Decreto-Ley, pues aquel precepto al disponer que la actividad se desarrolle entre las 9 y las 21 horas, contrariaba el art. 2 de aquella Disposición que establecía que el horario se fijaba libremente por cada comerciante siempre que no sobrepasase el número máximo de horas permitido.*

Al margen de que este motivo ya tuvo parcial respuesta en consideraciones anteriores, conviene traer aqui lo que ya se dijera en el Auto de 19 de julio de 1994, por el que se resolviera la pieza de suspensión del Decreto impugnado. Allí se decía que "la interpretación sistemáticamante de una y otra disposición autoriza a concluir que la Comunidad Autónoma, dentro del horario global semanal (72 horas, como mínimo, limite que, a su vez, se fijó, como máximo) y del horario mínimo de 12 horas para los domingos y festivos autorizados (que también se consideraron como máximos, a lo que autoriza la apertura, tambien tomados como máximos), puede regular o fijar los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales, tal y como se hizo en el art. 1° que se está considerando, así se desprende del art. 1°de la Disposición estatal, sin que éllo contradiga o menoscabe el principio dela libertad de apertura que proclama el párrafo 3° del art. 2° de la citada Disposición estatal, pues ésta limita esa misma libertad, al expresar «respetando en todo caso el límite máximo de horario global que en su caso se establezca», lo que debe interpretarse en el sentido de que cada comerciante podrá tener abierto su comercio (repárese en que la disposición estatal habla de horario de apertura) dentro de los topes horarios que cada Comunidad Autónoma fije repetando aquellos mínimos que fija la norma estatal (límites que aquí aparecen respetados con su doble consideración de mínimos y máximos), o lo que es lo mismo, la libertad de apertura es limitada en el sentido de que su ejercicio aparece delimitado por la banda horaria que establecen las bases estatales".
Cierto es que en el aludido Auto se apuntaba la posibilidad de otra conclusión interpretativa, que parecía sostener la recurrente en las alegaciones, relativa a que (la Comunidad Autónoma podía fijar un máximo horario semanal, repetando aquel mínimo de 72 horas semanales que fijaba la norma estatal, pero no fijar una concreta banda horaria diaria, interpretación que es inadmisible por el efecto perverso que tal conclusión produciría, pues dejaría vacía de contenido la competencia que la Comunida Autónoma ostenta para la regulación de los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales, y lo sería más grave, contravendría a la propia norma estatal en su art. 1)"

***En segundo lugar**, porque o Decreto de 1996 regulador dos horarios comerciais que substituíu o sinalado, se aprobou en execución da normativa estatal entonces básica , norma estatal que tiña unha redacción practicamente idéntica ó actual artigo 3 da lei do 21 de decembro do 2004.*

Pois ben tal Decreto foi estimado conforme á dita normativa polo Consello Consultivo de Galicia sen que se formulase reparo algún á regulación da franxa horaria analizada.

***En terceiro lugar** porque unha cláusula similar está establecida na lei catalana de regulación dos horarios comerciais de decembro do 2004, sen que por parte do Estado se formulase reparo algún de inconstitucionalidade.E elo inda que sí se formularon expresamente reparos de inconstitucionalidade respecto doutros preceptos da lei catalana.*

O que nos leva a estimar que o anteproxecto informado tamén se axustaría ós limites previstos na lei estatal básica."

Con posterioridade, tamén a Lei 2/2010, do 13 de maio, de comercio de Castela A Mancha, no seu artigo 17.1 recolle un horario máximo de pechamento nos días 24 e 31 de decembro, sen que tal precepto fora obxecto de reparo algún de inconstitucionalidade.

Sen prexuízo do exposto, cómpre poñer de manifesto a existencia dos recentes pronunciamentos do TC en materia de horarios comerciais, citados máis arriba.

b) Sobre a modificación do artigo 5

O artigo 5 da Lei 13/2006, na súa redacción actualmente vixente, dispón:

Artigo 5. Réxime de domingos e días festivos

1.Os domingos e días festivos nos que os establecementos comerciais poderán permanecer abertos ao público serán, como máximo, de oito ao ano.

2. Os establecementos comerciais haberán de permanecer pechados os días 1 de xaneiro, 1 de maio, 17 de maio, 25 de xullo e 25 de decembro.

3. O tempo máximo entre a apertura e peche en domingos e días festivos autorizados será de doce horas.

Coa modificación pretendida, por unha banda, dase nova redacción ao apartado 1, que quedaría coa seguinte redacción:

" 1. Os domingos e días festivos nos que os establecementos comerciais poderán permanecer abertos ao público serán, como máximo, de dez ao ano."

Por outra, suprímese o apartado 3 do precepto.

O fundamento de ambas modificacións atópase na nova redacción dada ao artigo 4 da Lei 1/2004, a teor do cal:

Artigo 4. Domingos e festivos.

1. O número mínimo de domingos e días festivos nos que os comercios poderán permanecer abertos ao público será de dezaseis.

2. As Comunidades Autónomas poderán modificar o dito número en atención ás súas necesidades comerciais, incrementándoo ou reduciéndoo, sen que en ningún caso se poida limitar por debaixo de dez o número mínimo de domingos e festivos de apertura autorizada.

3. Cada comerciante determinará libremente o horario correspondente a cada domingo ou día festivo no que exerza a súa actividade.

4. A determinación dos domingos ou días festivos nos que poderán permanecer abertos ao público os comercios, co mínimo anual antes sinalado, corresponderá a cada Comunidade Autónoma para o seu respectivo ámbito territorial.

5. Para a determinación dos domingos e festivos de apertura aos que se refiren os apartados 1 e 2, as Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria ao atractivo comercial dos días para os consumidores, de acordo cos seguintes criterios:

a. A apertura en alomenos un día festivo cando se produza a coincidencia de dous ou máis días festivos continuados.
b. A apertura nos domingos e festivos correspondentes aos períodos de rebaixas.
c. A apertura nos domingos e festivos de maior afluencia turística na Comunidade Autónoma.
d. A apertura nos domingos ou festivos da campaña de Navidade.

Polo que respecta á supresión do apartado 3 do artigo 5, esta responde á modificación do apartado 3 do artigo 4, no que xa non se recolle o inciso *" sen que poida ser limitado polas Comunidades Autónomas a menos de 12 horas"*.

No que atinxe á modificación do apartado 1 do artigo 5, faise uso da posibilidade prevista no apartado 2 do artigo 4 da Lei 1/2004, fixando o número de domingos e festivos en dez. Polo que respecta a esta opción (xa seguida na redacción inicial da Lei 13/2006) cómpre traer a colación a importancia da motivación das *"necesidades comerciais"* que a fundamentan. Neste sentido pode citarse a STS do 2 de decembro de 2005 e, en especial, a STS do 15 de outubro de 2008, que serviu de base a pronunciamentos posteriores como os das SSTS do 28 de maio e do 30 de xuño de

2009, do 22 de marzo e do 26 de xullo de 2011 ou a máis recente do 20 de abril de 2012. Dispón a devandita STS do 15 de outubro de 2008:

(...) se a norma básica estatal confía ás Comunidades Autónomas a avaliación das "necesidades comerciais" en función das cales poden incrementar ou reducir o número mínimo de doce domingos e festivos de apertura, debe entenderse que a fixación final dunha determinada cifra (neste caso, oito días) á que se chega tras un proceso de consulta entre todos os afectados responde precisamente a aquel criterio (...)

A) No expediente consta cómo a Administración rexional instituiu unha "mesa de horarios comerciais" precisamente para decidir os días festivos nos que podería abrir o comercio rioxano durante o ano 2005. Nela participaron representantes dos denominados "pequenos comerciantes", dos empresarios, das medianas e grandes superficies así como as centrais sindicais e determinadas asociacións de consumidores. E a Administración afirma (non houbo proba en contra xa que a Sala de instancia non accedeu a recibir o pleito a proba, ante o que se aquietaron as partes do proceso) que "a fixación dos oito domingos e festivos de apertura foi froito do consenso logrado na reunión do 21 de outubro de 2004 da Mesa de Horarios Comerciais con participación dos representantes dos distintos sectores afectados".

A solución acadada obviamente non sería satisfactoria para todas as partes como o proba o recurso da agora demandante (...). Pero non se pode negar que obedece ao criterio de estimar como cifra máis idónea para as necesidades comerciais da rexión o número de festivos finalmente acordado, fronte aos doce fixados como módulo (modificable) na lexislación estatal.

Afirma o tribunal de instancia que o proceso de consultas entre todos os interesados non equivale á proba de que se acreditaran as "necesidades comerciais do territorio". A estes efectos, asumindo o plantexamento da demanda, require como "xustificación" esixible á Orde ***estudos previos que analizaran e expuxeran "as características e modelo comercial, as circunstancias sectoriais, económicas, sociais e do mercado da distribución comercial en A Rioxa." (...)***

Sen negar a conveniencia de tales estudos, a súa omisión non debe determinar a rigorosa consecuencia da nulidade da Orde por motivos formais. Cando a apreciación das necesidades comerciais da Comunidade Autónoma se levou a cabo no seo dun proceso de participación e intento de consenso entre todos os sectores afectados, que son quenes mellor coñecen aquelas *(proceso que non só se limitou á "mesa" xa citada, senón a todas as convocatorias e reunións das que dá conta o informe que consta ao folio 14 do expediente),* ***a disconformidade dunha asociación de comerciantes*** *coa Orde na que se precisan os días que corresponden ás citadas necesidades* ***require que sexa precisamente o demandante quen probe no proceso a inadecuación do finalmente acordado*** *ás que, na súa opinión, sexan as necesidades comerciais da Comunidade Autónoma distintas das apreciadas por*

esta. A adición de estudos ou informes dun ou outro signo pode, sen dúbida, contribuir á toma de postura e á formación do acordo pero non é unha esixencia ineludible cuxa falta determine a nulidade do resultado final. "

Como indicamos anteriormente, esta sentenza serviu de fundamento a posteriores pronunciamentos, entre os que se atopa a STS do 28 de maio de 2009, na que se estimou xustificada a concorrencia de necesidades comerciais sobre a base dun informe da Dirección Xeral de Comercio no que se xustificaba a opción exercitada.

De acordo co exposto aconséllase a incorporación ao expediente, ben sexa na memoria xustificativa ou ben nun documento independente, dunha cumprida xustificación das necesidades comerciais concorrentes, desenvolvendo de ser o caso as previsións xenéricas contidas na parte expositiva do anteproxecto. Isto sen prexuízo de que, conforme á doutrina xurisprudencial exposta, a motivación destas necesidades comerciais podería entenderse cumprida no suposto de que a determinación do concreto número de festivos fixado obedecese a un proceso de consulta e intento de consenso cos sectores afectados (por exemplo, no seo do Consello Galego de Comercio) do que debería quedar constancia no expediente.

Por outra banda, entre as modificacións operadas no artigo 4 da Lei 1/2004 se atopa a inclusión, no apartado 5, dunha serie de criterios á hora de interpretar que se entende por "atractivo comercial".

O artigo 6 da Lei 13/2006 (cuxa modificación non está prevista no anteproxecto de lei que nos ocupa) regula o procedemento de determinación dos domingos e festivos hábiles comercialmente, dispoñendo:

Artigo 6. Procedemento de determinación dos domingos e festivos hábiles comercialmente

1. Os domingos e festivos de apertura serán determinados para cada período anual mediante orde da consellería que ostente as competencias en materia de comercio, a cal se publicará no Diario Oficial de Galicia, antes do 15 de outubro do ano anterior ao da súa aplicación, previa consulta ás asociacións de consumidores máis representativas con implantación en toda a comunidade, ao Consello Galego de

Cámaras Oficiais de Comercio, Industria e Navegación de Galicia e demáis organizacións empresariais e sindicais do sector comercial máis representativas de Galicia.

2. Con independencia do establecido no apartado anterior e ao obxecto de protexer os intereses comerciais nos diferentes municipios, unha vez publicadas no Diario Oficial de Galicia as datas a que fai referencia este artigo, calquera concello poderá solicitar da consellería competente en materia de comercio a modificación de dúas datas para o seu termo municipal. Esta solicitude haberá de ser motivada e realizarse antes do 15 de novembro, tendo que presentarse acompañada dos informes emitidos pola cámara de comercio, industria e navegación da zona e as organizacións empresariais e sindicais do sector comercial máis representativas. A consellería resolverá no prazo de quince días, a contar desde a presentación da solicitude. Transcorrido o dito prazo sen resolución expresa, considerarase estimada a petición. Con anterioridade ao 15 de decembro serán publicados no Diario Oficial de Galicia os cambios que se aprobasen.

Como pode apreciarse, a redacción do precepto limítase ao aspecto procedimental, sen recoller os criterios nos que se basará a decisión e por ende sen tampouco aludir expresamente á esixencia prevista no artigo 4.5 da Lei 1/2004, na súa redacción vixente no momento da aprobación da Lei 13/2006, conforme ao cal as Comunidades Autónomas deberían *"atender de forma prioritaria ao atractivo comercial dos días para os consumidores"*.

Constitúe un criterio reiterado do TC o de que *"na labor hermenéutica dos preceptos legais resulta obrigado apurar todas as posibilidades de interpretación de conformidade coa Constitución e apreciar a invalidez só daqueles cuxa incompatibilidade coa Norma suprema resulte indubidable por ser imposible levar a cabo a devandita interpretación"* (STC 133/2006, do 27 de abril).

De acordo con tal criterio, e habida conta, insistimos, de que o artigo 6 da Lei 13/2006 limítase a regular o aspecto procedimental, cabería unha interpretación do precepto conforme coa normativa básica estatal, sempre e cando na súa aplicación, isto é, ao determinar os domingos e festivos hábiles comercialmente, se tivese en conta o disposto no artigo 4.5 da Lei 1/2004. Todo isto sen prexuízo de que se recomende que na

regulación proxectada se prevexa a modificación do artigo 6 da Lei 13/2006 co fin de recoller unha remisión á normativa básica estatal.[1]

A maior abastanza, en relación co mantemento da previsión contida no artigo 5.2 da Lei 13/2006 (prohibición de apertura en determinados días festivos), a favor da súa interpretación conforme co disposto no artigo 4.5 da Lei 1/2004 podería esgrimirse, por unha banda, que o artigo 4.5 da Lei 1/2004 contempla que as Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria- por tanto, non exclusiva- ao atractivo comercial dos días para os consumidores de acordo cos criterios sinalados no precepto. Por tanto, o criterio do atractivo comercial non é o único que podería utilizar a Comunidade Autónoma para a determinación concreta dos domingos e festivos hábiles comercialmente. Neste sentido cómpre recordar que o TC, ao confirmar o carácter básico do artigo 4 da Lei 1/2004 (se ben na súa redacción anterior á reforma) empregou, entre outros argumentos, o de que a Comunidade Autónoma *" disfruta dunha marxe de desenvolvemento da normativa básica para o establecemento dunha política propia na materia no marco definido pola base estatal"* (STC 26/2012 con remisión á STC 88/2010). [2] Por outra, a prohibición do artigo 5.2 da Lei 13/2006 non é absoluta, como se desprende do tenor da disposición adicional segunda, conforme á cal:

A consellería competente en materia de comercio poderá, excepcionalmente, de forma motivada, e mediante consulta previa ás cámaras de comercio, industria e navegación, así como ás organizacións empresariais e sindicais do sector comercial máis representativo, declarar hábil comercialmente algún día, a maiores dos previstos no presente texto legal, ao obxecto de evitar un posible desabastecemento da poboación, pola concorrencia de varios días comercialmente inhábiles ou por terse declarado laborable algún dos días a que fai alusión o apartado 2 do artigo 5 e o apartado 3 do artigo 8 da presente lei.

En todo caso, na medida na que, na prohibición prevista no artigo 5.2 da Lei 13/2006 pode entenderse implícito un criterio de determinación (neste caso, negativa) dos

[1] Neste sentido cabe citar, na Comunidade Autónoma de Extremadura, a recente modificación do artigo 30 da Lei 3/2002, do 9 de maio, de comercio, polo Decreto Lei 3/2012, do 19 de outubro, de estímulo da actividade comercial.

[2] Sobre esta cuestión resulta tamén de interese o Ditame número 248/2012, do Consejo Consultivo do Principado de Asturias relativo á consulta sobre a interposición de recurso de inconstitucionalidade contra determinados apartados dos artigos 27 e 28 do Real Decreto –lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.

domingos e festivos hábiles comercialmente, poderían recollerse no expediente as razóns que xustifican o mantemento de tal criterio.

c) Sobre a modificación do artigo 8

O artigo 8 da Lei 13/2006, na súa redacción actualmente vixente, dispón:

Artigo 8.-Establecementos con liberdade horaria.

1. As limitacións ás que se refiren os artigos 4 e 5 non afectan os seguintes casos:

a) Os establecementos dedicados esencialmente á venda de produtos de pastelaría, repostaría, churraría, pan, pratos preparados, prensa, flores e plantas e mais as chamadas tendas de conveniencia.

b) Os establecementos instalados en puntos fronteirizos, estacións e medios de transporte terrestre, marítimo e aéreo. Para o suposto da existencia de centros comerciais orientados a atraeren unha demanda comercial allea á propia de tales puntos de venda, aplicaránselles, en canto ao seu horario, as limitacións dos artigos 4 e 5.

c) Os establecementos dedicados, principalmente, á venda de combustibles e carburantes. Para o caso de existir establecementos comerciais cuxa oferta principal non estivese vinculada á venda de combustibles e carburantes, aplicaránselles, en canto ao seu horario, as limitacións dos artigos 4 e 5.

d) Os establecementos comerciais situados en zonas de grande afluencia turística, consonte o establecido polo artigo 9.

e) Os establecementos comerciais situados no contorno inmediato da celebración de feiras e mercados tradicionais, durante o mesmo horario no que teña lugar o devandito mercado.

Os concellos deben autorizar a apertura destes establecementos, así como a delimitación da área correspondente. Para a delimitación da área de apertura requirirase informe previo favorable da cámara de comercio, industria e navegación da zona, así como das organizacións empresariais e sindicais do sector comercial máis representativas. A autorización así acordada débelle ser comunicada á Dirección Xeral de Comercio. Para o caso de non existir acordo entre as referidas entidades, respecto da delimitación da área de apertura, será a Dirección Xeral de Comercio a que autorice tal delimitación, logo de valoración obxectiva dos informes emitidos polas devanditas entidades.

f) Os establecementos comerciais situados en locais ou recintos de afluencia turística, como museos, monumentos e centros recreativos turísticos, e aos cales estean directamente vinculados polo produto comercializado. No suposto de existir centros comerciais orientados a atraeren unha demanda comercial allea á propia de tales puntos de venda, aplicaránselles, en canto ao seu horario, as limitacións dos artigos 4 e 5.

g) Os establecementos comerciais situados en establecementos hoteleiros, sempre e cando a actividade que desenvolvan teña carácter permanente e non poida accederse a eles directamente desde a rúa. Non se inclúen neste suposto as actividades comerciais ocasionais levadas a cabo en salas de hoteis, restaurantes e similares habilitadas para este efecto, que deben rexerse consonte o artigo 4.

h) Os establecementos comerciais que dispoñan dunha superficie útil para a exposición e a venda ao público de ata 150 metros cadrados, excluídos os pertencentes a empresas ou grupos de distribución que non teñan a consideración de pequena e mediana empresa, segundo a lexislación vixente, ou que operen baixo o mesmo nome comercial dos devanditos grupos ou empresas.

2. Para os efectos do establecido por esta lei, enténdese por tenda de conveniencia o establecemento comercial cuxa superficie útil de venda e exposición ao público non supera os 500 metros cadrados e distribúe a súa oferta de maneira semellante entre todos e cada un dos seguintes grupos de artigos: libros, xornais e revistas; produtos de alimentación; discos e vídeos; xoguetes, agasallos e artigos diversos. Estes establecementos deben permanecer abertos ao público, como mínimo, dezaoito horas ao día durante todo o ano. A oferta alimentaria será menor do trinta por cento das referencias e do vinte e cinco por cento da superficie de exposición e venda do establecemento.

3. Os establecementos situados en zonas de grande afluencia turística e os establecementos aos que se refire a letra h) da alínea 1 deben adiantar tamén o seu horario de pechamento ás 20.00 horas os días 24 e 31 de decembro. Así mesmo, tales establecementos deberán permanecer pechados os días 1 de xaneiro, 1 de maio, 17 de maio, 25 de xullo e 25 de decembro.

Malia o anterior, para o caso daqueles establecementos referidos na letra h) da alínea 1 nos que algún dos cinco días de pechamento obrigatorio coincida coa celebración de feira ou mercado tradicional na vila na que estean radicados, estes poderán proceder á apertura dos seus establecementos, dentro do horario habitual de mercado.

Prevése a modificación da letra h) do apartado 1 do artigo 8 co fin de acomodar a súa redacción ao disposto no artigo 5.2 da Lei 1/2004, trala reforma operada polo RDLei 20/2012 (reforma que, como indicamos anteriormente, ademais de supoñer a

modificación do apartado 2 do artigo 5 da Lei 1/2004, eliminou a posibilidade de modificación polas Comunidades Autónomas que previa o artigo 5.3 do mesmo texto legal, na súa redacción orixinaria).

En relación coa redacción do precepto que resultaría trala modificación ponse de manifesto a existencia dos recentes pronunciamentos do TC citados máis arriba (STC 88/2010, en materia de zonas de grande afluencia turística; STC 140/2011, respecto do alcance dos artigos 5.1 e 5.4 da Lei 1/2004, na súa redacción anterior, e, en especial, a STC 26/2012).

De xeito máis concreto, polo que respecta ao artigo 8.3, xa no informe desta asesoría xurídica sobre o anteproxecto de lei de horarios comerciais de Galicia, se advirtiu sobre tal precepto o seguinte:

(...) un precepto análogo incluído na lei catalana de horarios comerciais foi estimado inconstitucional polo Goberno do Estado, apreciación corroborada polo Consejo de Estado no Ditame arriba mencionado o sinalar que:

"Por último, se pretende impugnar el apartado 3 del artículo 2 de la Ley 8/2004, del siguiente tenor: "Los establecimientos situados en municipios turísticos, las tiendas de conveniencia y los establecimientos a los que se refiere la letra i del apartado 1 deben adelantar también su horario de cierre a las 20.00 h los días 24 y 31 de diciembre y permanecer cerrados los días 1 de enero, 1 de mayo, 11 de septiembre y 25 de diciembre".

La disposición básica estatal que se entiende vulnerada por el citado precepto de la Ley de Cataluña es el artículo 5.1 de la Ley 1/2004, en virtud del cual "los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y las horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional". El citado precepto estatal establece un régimen de plena libertad para tales establecimientos que quedan exceptuados de las limitaciones generales contenidas en el artículo 4 para domingos y festivos, como el número mínimo de (8) domingos y festivos de apertura autorizada cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, atendiendo de forma prioritaria al atractivo comercial de dichos días para los consumidores, o el horario de apertura de domingos y festivos que no puede ser inferior a 12 horas.

También en este caso se observa un claro desajuste entre la disposición autonómica y la regulación estatal que establece para una serie de establecimientos una plena libertad de elección de los días y las horas de apertura, lo que permite apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad"

Consideración á exposta que pode levar ó Estado a entender que hai fundamentos xurídicos suficientes para solicitar a declaración de inconstitucionalidade de tal precepto do anteproxecto.

Con posterioridade ao devandito informe, no BOE núm. 242, do 9 de outubro, publicouse a Resolución do 25 de setembro de 2007, da Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, pola que se ordea a publicación do Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei de Galicia 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia.

Conforme ao disposto no anexo:

A Comisión Bilateral de Cooperación Administración do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia, na súa reunión celebrada o día 24 de setembro de 2007, adoptou o seguinte acordo:

1.° De conformidade coas negociacións previas celebradas polo Grupo de Traballo constituído en cumprimento do previsto no Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia de data 20 de marzo de 2007 para o estudo e proposta de solución das discrepancias competenciais manifestadas sobre a Lei de Galicia 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais, ambas partes acordan o seguinte: a Xunta de Galicia se compromete a interpretar o disposto no artigo 8.3 da Lei de Galicia 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais, no sentido de que o deber de adiantar o pechamento dos establecementos comerciais e de permanecer pechados os días a que se refire este artigo é un deber que se enmarca, tanto na necesaria conciliación da vida familiar e persoal que corresponde ás empresas comerciais, como no réxime de liberdade de horarios recollido na Lei 1/2004, do 21 de decembro, de horarios comerciais. O Goberno de Galicia manifesta a súa intención de promover as medidas oportunas para o cumprimento deste deber por parte das empresas.

O Consejo de Estado, no seu recente ditame 310/2012, do 29 de marzo, sobre o recurso de inconstitucionalidade contra os artigos 106 e 114 da Lei 9/2011, do 29 de decembro, de promoción da actividade económica de Cataluña, concluiu novamente en que existían fundamentos xurídicos para interpoñer recurso de inconstitucionalidade contra os devanditos preceptos e, en concreto, en relación co artigo 106 do devandito texto legal, indicando que:

O artigo 106 da Lei 9/2011, do 29 de decembro, de promoción da actividade económica de Cataluña, dá nova redacción ao apartado 3 do artigo 2 da Lei 8/2004, do 23 de decembro, de horarios comerciais, e dispón que as tendas de conveniencia deben adiantar o seu horario de peche ás 20.00 horas os días 24 e

31 de decembro e permanecer pechadas os días 1 de xaneiro e 25 de decembro, o que contradi e limita a liberdade horaria que o artigo 5.1 da Lei 1/2004 recoñece a favor de tales establecementos con carácter básico, segundo se deriva da disposición final primeira da dita norma, en exercicio da competencia exclusiva do Estado en materia de bases e coordinación da planificación xeral da economía, ex artigo 149.1.13ª, se ben debe advertirse, como ten sinalado o Consejo de Estado noutras ocasións (así no ditame 384/2005, do 17 de marzo de 2005) que a existencia de fundamentos xurídicos respecto do apartado examinado se segue da xurisprudencia do Tribunal Constitucional e da súa confrontación coas normas básicas estatais, aínda cando poida resultar excesiva a calificación de básica de tales prescripcións.

Por Resolución do 22 de marzo de 2012 da Secretaría Xeral de Coordinación Autonómica e Local, se publica o Acordo da Subcomisión de Seguimento Normativo, Prevención e Solución de Conflitos da Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación coa Lei de Cataluña 9/2011, do 29 de decembro, de promoción da actividade económica (BOE núm. 103, do 30 de abril), para iniciar negociacións para resolver as discrepancias competenciais suscitadas en relación cos artículos 106 e 114 da Lei de Cataluña 9/2011 citada. Se ben, por providencia do 16 de outubro de 2012 o Pleno do TC acordou admitir a trámite o recurso de inconstitucionalidade número 5491-2012, promovido por el Presidente del Gobierno, só contra o artigo 114 da Lei 9/2011 (BOE núm. 256, do 24 de outubro), por tanto, non contra o artigo 116, do mesmo texto legal.

Sen prexuízo dos acordos citados, cómpre poñer de manifesto a existencia de pronunciamentos do TC en materia de horarios comerciais nos establecementos con réxime especial (artigo 5 da Lei 1/2004) citados máis arriba.

A maior abastanza, en relación coas zonas de grande afluencia turística, tal e como se indicou máis arriba, o RDLei 20/2012 introduciu importantes novidades. Así, o artigo 5.5 da Lei 1/2004, na súa redacción orixinaria, dispoñía:

" A determinación de zonas turísticas a que se refire o punto 1 deste artigo, así como os períodos a que se circunscribe a aplicación da liberdade de apertura nas mesmas, corresponderá a cada Comunidade Autónoma para o seu respectivo ámbito territorial."

A nova regulación da materia se recolle nos apartados 4 e 5 do artigo 5 da Lei 1/2004, a teor dos cales:

4. Aos efectos do establecido no apartado 1, as Comunidades Autónomas, a proposta dos concellos correspondentes, determinarán as zonas de grande afluencia turística para o seu respectivo ámbito territorial. Considerararanse zonas de grande afluencia turística, aquelas áreas coincidentes coa totalidade do concello ou parte do mesmo nas que concorra algunha das seguintes circunstancias:

a. Existencia dunha concentración suficiente, cuantitativa ou cualitativamente, de prazas en aloxamentos e establecementos turísticos ou ben no número de segundas residencias respecto ás que constitúen residencia habitual.

b. Que teña sido declarado Patrimonio da Humanidade ou no que se localice un ben inmoble de interese cultural integrado no patrimonio histórico artístico.

c. Que limiten ou constitúan áreas de influencia de zonas fronteirizas.

d. Celebración de grandes eventos deportivos ou culturais de carácter nacional ou internacional.

e. Proximidade a áreas portuarias nas que operen cruceiros turísticos e rexistren unha afluencia significativa de visitantes.

f. Que constitúan áreas cuxo principal atractivo sexa o turismo de compras.

g. Cando concorran circunstancias especiais que así o xustifiquen.

5. En todo caso, nos concellos con máis de 200.000 habitantes que teñan rexistrado máis de 1.000.000 de pernoctacións no ano inmediatamente anterior ou que conten con portos nos que operen cruceiros turísticos que teñan recibido no ano inmediato anterior máis de 400.000 pasaxeiros, se declarará, alomenos, unha zona de grande afluencia turística aplicando os criterios previstos no apartado anterior.

Coa nova regulación parecen recollerse dous supostos diferentes: o previsto no apartado 4 (que requiriría proposta do concello correspondente e a concorrencia dalgunha das circunstancias previstas nel) e o recollido no apartado 5 (cuxos termos imperativos parecen conducir a unha declaración de oficio; interpretación á que tamén conducirían os termos nos que se pronuncia a disposición adicional décimo primeira do RDLei 20/2012, transcrita máis arriba: *"as Comunidades Autónomas declararán"*, e da

disposición derradeira segunda do mesmo texto normativo, tamén transcrita anteriormente).

Pois ben, o artigo 9 da Lei 13/2006, na súa redacción actualmente vixente, dispón:

Artigo 9.-Determinación das zonas de grande afluencia turística.

1. Para determinar as zonas de grande afluencia turística, exceptuadas do réxime xeral, é precisa a proposta motivada do concello directamente afectado, que será aprobada por maioría absoluta do pleno, a cal deberá especificar se a exclusión se pide para a totalidade do municipio ou só para unha parte deste, e indicar o período ou os períodos do ano aos que se circunscribe a solicitude e mais a franxa horaria de apertura diaria solicitada, e á que deben achegarse os seguintes informes:

a*) Informe da cámara de comercio do ámbito territorial afectado.*

b) Informe das asociacións ou agrupacións de comerciantes retallistas máis representativas do sector comercial no ámbito territorial afectado.

c) Informe das asociacións de consumidores e usuarios máis representativas no ámbito territorial afectado.

d) Informe das organizacións sindicais máis representativas no ámbito territorial afectado.

2. *A consellaría competente en materia de comercio é o órgano que ten atribuída a competencia para aprobar ou denegar a proposta á que se refire a alínea 1, logo do informe preceptivo da dirección xeral competente en materia de turismo.*

3. *De proceder a modificación da resolución ditada, con base na necesariedade obxectiva dos consumidores, abrirase de novo o procedemento establecido na alínea 1 coa participación das asociacións e organizacións subliñadas nela e cos informes preceptivos do concello, se é o caso, e da dirección xeral competente en materia de turismo.*
4. *A proposta á que se refire a alínea 1 considerarase aprobada de non se ditar resolución expresa no prazo tres meses, contados desde a súa presentación xunto con toda a documentación preceptiva.*

5. *A declaración de zona de grande afluencia turística, para os efectos desta lei, terá unha vixencia de cinco anos, prorrogables por idénticos períodos, sempre e cando quede acreditada para cada caso a*

persistencia das causas que motivaron a autorización inicial. Así que sexa aprobada será publicada no Diario Oficial de Galicia.

6. Se desaparecesen as causas que motivaron a declaración de zona de grande afluencia turística, a consellaría competente en materia de comercio procederá á revogación dela, logo de audiencia das organizacións que se sinalan na alínea 1, correspondentes ao concello afectado. Así mesmo, poderanse solicitar os informes oportunos da dirección xeral competente en materia de turismo.

O precepto non alude aos criterios que se terán en conta para a determinación das zonas de grande afluencia turística. Neste sentido (e deixando a salvo o inciso " *a franxa horaria de apertura diaria solicitada*", respecto do cal nos remitimos ao comentario efectuado ao artigo 8.3 da Lei 13/2006), podería manterse unha interpretación do precepto conforme ao artigo 5.4 da Lei 1/2004, sempre e cando na súa aplicación se tivesen en conta os criterios contidos no devandito precepto estatal. Non obstante, recoméndase contemplar no anteproxecto de lei que nos ocupa a modificación do artigo 9 da Lei 13/2006 con fin de recoller unha remisión á regulación básica estatal[3] , máxime cando, na práctica, a Administración autonómica vén aplicando tales criterios (como se desprende do contido da recente Resolución do 5 de setembro de 2012, da Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Economía e Industria, pola que se aproba a proposta motivada do concello de Tui de determinación de todo o concello de Tui como zona de grande afluencia turística de acordo co establecido no artigo 9 da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia, establecendo como franza horaria de apertura comercial desde as 10.00 horas ata as 24.00 horas, durante todo o ano, inclusive domingos e festivos, publicada no DOG núm. 214, do 9 de novembro de 2012).

Agora ben, polo que respecta ao cumprimento do disposto no artigo 5.5 da Lei 1/2004, de recoller tal precepto, como parece inferirse dos seus termos imperativos así como da previsión contida na disposición adicional décimo primeira e na disposición derradeira segunda do RDLei 20/2012, un suposto de declaración de oficio, a redacción actual do

[3] Neste sentido cabe citar, na Comunidade Autónoma de Extremadura, a recente modificación do artigo 32 da Lei 3/2002, do 9 de maio, de comercio, polo Decreto Lei 3/2012, do 19 de outubro, de estímulo da actividade comercial.

artigo 9 da Lei 13/2004 (na que só se prevé o inicio a proposta do concello), non se compadecería co previsto no precepto básico estatal e, se ben é certo que na lista do Anexo ao RDLei 20/2012 non figura ningún concello de Galicia, tamén o é que tal lista só recolle a *" determinación dos concellos de máis de 200.000 habitantes, que en 2011 rexistraron unha elevada ocupación hoteleira superior a un millón de persoas ou un número de pasaxeiros de cruceiros turísticos superior a catrocentos mil, aos efectos de declaración de zonas de grande afluencia turística no ano 2012".*

En consecuencia, salvo que se motive a imposibilidade da aplicación, na nosa Comunidade Autónoma, da previsión contida no artigo 5.5 da Lei 1/2004, recoméndase adaptar o texto da Lei 13/2006 a tal previsión.[4]

e)Sobre a modificación do artigo 15

O artigo 15.1 da Lei 13/2006, na súa redacción actualmente vixente, dispón:

1. As infraccións tipificadas pola presente lei, previa instrucción do correspondente expediente administrativo, serán sancionadas mediante a aplicación das seguintes multas:

a) As infraccións leves, cunha multa de ata 60.000 euros.

b)As infraccións graves, cunha multa de entre 60.001 euros e 300.500 euros.

c)As infraccións moi graves, cunha multa de entre 300.501 euros e 600.000 euros

Polo que respecta á regulación proxectada, cabe indicar.

Por unha banda, o termo *"multas"* empregado no primeiro parágrafo non resulta correcto toda vez que para as infraccións leves se prevé como posible sanción o apercibimento, que constitúe un tipo de sanción diferente da multa. En consecuencia, proponse como redacción do devandito parágrafo a seguinte ou similar:

[4] Obsérvese neste sentido como na Comunidade Autónoma de Extremadura (comunidade respecto da que tampouco figura ningún concello na relación do anexo ao RDLei 20/2012), coa modificación operada no artigo 32 da Lei 3/2002, non só se recolleron os criterios do artigo 5.4 da Lei 1/2004 senón que tamén se introduciu, como novidade respecto da regulación anterior, a posibilidade de que o procedemento de declaración se inicie de oficio.

" 1. As infraccións tipificadas por esta lei, logo da instrucción do correspondente expediente administrativo, serán sancionadas:"

Por outra banda, dunha comparación entre a redacción do precepto vixente e a proxectada pode observarse que, respecto das infraccións leves e graves as sancións previstas na nova redacción son máis beneficiosas. Así, para as infraccións leves se prevé sanción de apercibimento ou multa de ata 1.500 euros e para as graves, multa de entre 1501 euros e 50.000 euros.

En cambio, no caso das infraccións moi graves, se ben o límite mínimo é menor na regulación proxectada (multa desde 50.001 euros), o límite máximo é superior (podendo chegar a multa á contía de 1.000.000 de euros).

Tendo en conta o anterior, recoméndase establecer no anteproxecto de lei un réxime transitorio.

En relación con tal réxime transitorio é preciso ter en conta, por unha banda, o principio de irretroactividade das disposicións sancionadoras non favorables (artigo 9.3 CE) e, por outra, o disposto no artigo 128 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común, a teor do cal:

Artigo 128. Irretroactividade.
1. Serán de aplicación as disposicións sancionadoras vixentes no momento de producirse os feitos que constitúan infracción administrativa.
2. As disposicións sancionadoras producirán efecto retroactivo en canto favorezan ao presunto infractor.

En relación con estes preceptos, existe unha reiterada xurisprudencia. Neste sentido, pode traerse a colación aquí, entre outras, a Sentenza do Tribunal Supremo de data 18 de xullo de 2005, a tenor da cal:

"CUARTO.- Entre as garantías que con arranxo á xurisprudencia desta Sala deben considerarse aplicables á potestade sancionadora das Administracións públicas figura a garantía da retroactividade das leis sancionadoras máis favorables. Este principio constitúe unha garantía implícitamente consagrada no artigo 9.3 CE , o cal limita a prohibición da retroactividade das normas sancionadoras ás "non favorables" e, con iso, admite que a seguridade xurídica, en relación co principio de legalidade penal e en materia sancionadora (art. 25 da Constitución), supoña a retroactividade da norma sancionadora máis favorable. Por iso (sen prexuízo das concretas previsións sectoriais) a LRX e PAC que, ao dicir da Exposición de Motivos (punto 17), recolle os principios básicos a que debe someterse o exercicio da potestade sancionadora da Administración e os correspondentes dereitos que de tales principios se derivan para os ciudadáns extraídos do Texto Constitucional e da consolidada xurisprudencia sobre a materia, recoñece o principio de aplicación retroactiva da norma máis favorable establecendo no artigo 128.2 que "as disposicións sancionadoras producirán efecto retroactivo en canto favorezan ao presunto infractor" (STS 12 de marzo de 2003). É certo que a redacción deste precepto (...) pode inducir a pensar que incorpora un criterio máis restritivo que o do artigo 2.2 do Código Penal en canto á determinación do seu alcance temporal. Cabe entender que a referencia ao "presunto infractor" fai aplicable calquera modificación normativa máis favorable que se produza durante a substanciación dos recursos, en vía administrativa ou xurisdiccional, pero que non a que ten lugar despois de adquirir a condición de sancionado por resolución administrativa firme, isto é cando se deixa de ser "presunto infractor". Tamén, tratándose de sancións económicas unha interpretación extensiva no ámbito temporal podería facer de peor condición ao sancionado que cumpre dilixentemente a súa sanción que ao que dilata o seu cumprimento. Pero non é esta a interpretación que prevaleu na xurisprudencia maioritaria que estende a retroacción, incluso a conductas xa definitivamente sancionadas, mentres non estea executada a sanción, cando aquelas perderon o seu significado de típicamente antixurídicas como consecuencia dunha modificación lexislativa sobrevida (Cfr. STS do 9 de maio de 2002); e este parece ser, tamén, o criterio temporal que subxace no artigo 73 da LXCA que, cando se refire á retroación dos efectos das sentenzas que anulan unha disposición xeral, cando supón a exclusión ou a redución de sancións, pon como límite a completa execución destas. Por último, no que importa, a xurisprudencia se completa coa precisión da aplicación íntegra da lei máis beneficiosa; isto é, para determinar a disposición máis favorable ha de estarse á sanción concreta que resulte das disposicións anterior e posterior, consideradas na súa globalidade, non tomando o que resulte máis beneficioso dunha e outra para crear, en realidade, unha nova disposición. Non pode optarse entre dous bloques de normas para aplicar de cada un o máis beneficioso para o agˌxente, senón que é preciso determinar cal é a lei máis benigna, e unha vez feito isto, aplicar os seus preceptos en bloque (STS 12 de xullo de 1991)".

Coa aplicación do principio de retroactividade da norma máis favorable quedaría tamén previsto o réxime aplicable en relación con feitos que xa non poderían entenderse

constitutivos de infracción como consecuencia da inclusión de determinados establecementos no réxime de liberdade horaria ante a modificación operada no artigo 8.1.h) da Lei 13/2006.

Por último, non sería preciso prever un réxime transitorio en relación coa modificación proxectada do artigo 5.1 da Lei 13/2006, ante a existencia da Orde do 11 de outubro de 2012 pola que se establecen os domingos e festivos nos que se autoriza a apertura de establecementos comerciais durante o ano 2013, na que xa se recolle o novo mínimo de 10 festivos.

5.- Disposición derradeira

Conforme ás Directrices de técnica normativa, as disposicións nas que se divide a parte final deben ter a seguinte composición:

Disposición derradeira única. *Entrada en vigor.*

(marxe esquerda da liña superior do texto; en minúscula, salvo a primeira letra da primeira palabra; citando as palabras completas, sen abreviaturas; no mesmo tipo de letra que o texto; sen negrita nin subraiado nin cursiva; a continuación, o ordinal en letra, seguido dun punto e un espacio, salvo que só haxa unha, debendo entor recollerse a palabra "única"; despois, o título da disposición en cursiva e con minúsculas, salvo a primeira letra, e un punto ao final).

Polo que respecta ao contido da disposición, aconséllase recoller un período de *vacatio legis* que posibilite o coñecemento material da norma e a adopción das medidas necesarias para a súa aplicación. Ou, de manterse a previsión de entrada en vigor da Lei o día seguinte da súa publicación, recoméndase que no expediente se motiven as razóns xustificadas de perentoriedade que demandan a súa inmediata entrada en vigor.

V.- É todo canto se informa sobre o *anteproxecto de lei de modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia*, sen prexuízo doutro mellor criterio fundado en Dereito.

Santiago de Compostela, 7 de decembro de 2012

A Letrada da Xunta de Galicia



Carmen Mª Salgueiro Moreda

DOCUMENTO VIII

PROXECTO DE LEI DE MODIFICACIÓN DA LEI 13/2006, do 27 DE DECEMBRO, DE HORARIOS COMERCIAIS DE GALICIA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme o artigo 30.I.4 do Estatuto de Autonomía de Galicia, corresponde á Comunidade Autónoma de Galicia a competencia exclusiva en materia de comercio interior, sen prexuízo da política xeral de prezos e lexislación sobre a defensa da competencia, nos termos do disposto nos artigos 38, 131 e 149.1.11 e 13 da Constitución Española.

En materia de horarios comerciais, o Parlamento de Galicia aprobou o 27 de decembro de 2006 a Lei 13/2006, de horarios comerciais de Galicia, que estableceu a regulación dos horarios de apertura e pechamento dos establecementos comerciais no ámbito territorial da nosa comunidade autónoma co fin de favorecer e garantir o desenvolvemento harmónico do comercio galego e un mellor servizo ás persoas consumidoras.

O Real decreto-lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade, establece unha nova normativa de carácter básico que afecta a determinados preceptos da Lei galega de horarios comerciais, amparándose no artigo 149.1 13 da Constitución Española, que recoñece a competencia estatal sobre as bases e a coordinación da planificación xeral da actividade económica.

Segundo o disposto na exposición de motivos do Real decreto-lei 20/2012, do 13 de xullo, o Goberno considerou urxente adoptar unha serie de medidas que reforzaran os elementos de competencia no sector da distribución minorista. Así, se modificou o réxime vixente introducindo unha maior liberalización de horarios e de apertura comercial en domingos e festivos. A redución de restricións neste ámbito, tal e como sinala a propia exposición de motivos, foi unha recomendación reiterada de organismos internacionais como o Fondo Monetario Internacional e a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos. Así, o Goberno considerou que a ampliación da liberdade de horarios tería efectos positivos sobre a produtividade e a eficencia na distribución comercial minorista e os prezos e proporcionaría ás empresas unha nova variable que permitiría incrementar a competencia efectiva entre os comercios. Así mesmo, se incrementan as

posibilidades de compra das persoas consumidoras e, en consecuencia, as súas oportunidades de conciliación da vida familiar e laboral.

Sen prexuízo das anteriores xustificacións previstas na exposición de motivos do Real decreto-lei Estatal 20/2012, do 13 de xullo, cómpre indicar que a Comunidade Autónoma de Galicia ten unhas características propias que a diferenzan do resto do territorio español pola dispersión dos seus asentamentos de poboación, pola peculiar estrutura xeográfica de vilas e cidades e polos elementos definitorios da súa estrutura comercial que evidencian a necesidade dunha adaptación da normativa básica estatal ao noso territorio.

Por iso, resulta inescusable e inaprazable unha modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia, que adapte a nova normativa básica establecida polo Real decreto–lei 20/2012, do 13 de xullo, á realidade comercial galega procurando a mellora da competitividade do noso tecido comercial así como a preservación do noso modelo comercial galego, que se caracteriza pola relevante presenza do comercio retallista e por configurarse como un elemento esencial de vertebración das vilas, cidades e barrios aos que outorga habitabilidade e seguranza ao tempo que garante o abastecemento das persoas, especialmente, as que, por idade e outras circunstancias, teñen dificultade de mobilidade.

Outro dos obxectivos a perseguir é conxugar os diferentes intereses e sensibilidades afectados, garantindo un axeitado nivel de oferta ás persoas consumidoras e preservando a necesaria conciliación da vida persoal e familiar destas.

Así, a modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, ten como obxectivo fundamental adecuar a normativa galega en materia de horarios comerciais á normativa básica establecida polo Real decreto–lei 20/2012, do 13 de xullo. Para acadar este obxectivo, modifícanse os artigos 4 e 5 do Capítulo II relativo ao réxime xeral de horarios, así como o artigo 8 do Capítulo III, relativo ao réxime especial de horarios.

Por outra banda, e tendo en conta a necesidade de harmonizar a normativa establecida na Lei 13/2010, do 17 de decembro, do comercio interior de Galicia e unificar o réxime sancionador en materia comercial, se modifican as contías das sancións establecidas no artigo 15 da Lei 13/2006, do 27 de decembro, equiparándoas ás recollidas na normativa comercial.

Con fundamento no anterior, se establece un horario global comercial de 90 horas durante o conxunto de días laborables da semana e un número máximo de 10 domingos e festivos nos que os establecementos comerciais poderán permanecer a abertos ao público.

En relación aos establecementos con liberdade horaria, incluiranse aqueles que dispoñan dunha superficie útil para a exposición e a venda ao público de ata 300 metros cadrados, excluídos os pertencentes a empresas ou grupos de distribución que non teñan a consideración de pequena e mediana empresa, segundo a lexislación vixente.

O texto do anteproxecto de lei foi sometido ao preceptivo ditame do Consello Económico e Social de Galicia e do Consello Galego de Comercio.

Artigo Único.- Modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia.

Un. O apartado 2 do artigo 4 queda redactado do seguinte modo:

"2. O horario no que os establecementos comerciais poderán desenvolver a súa actividade será, como máximo, de 90 horas a semana, *durante o conxunto de días laborables.* "

Dous. O apartado 1 do artigo 5 queda redactado do seguinte modo:

" 1. Os domingos e días festivos nos que os establecementos comerciais poderán permanecer abertos ao público serán, como máximo, de dez ao ano"

Tres. Suprímese o disposto no apartado 3 do artigo 5, quedando sen contido.

Catro. A letra h) do apartado 1 do artigo 8 queda redactado do seguinte modo:

"h) Os establecementos comerciais que dispoñan dunha superficie útil para a exposición e venda ao público de ata 300 metros cadrados, excluídos os pertencentes a empresas ou grupos de distribución que non teñan a consideración de pequena e mediana empresa, segundo a lexislación vixente."

Pág. 21

Quinto. O apartado 1 do artigo 15 queda redactado do seguinte modo:

"1. As infraccións tipificadas por esta lei, logo da instrución do correspondente expediente administrativo, serán sancionadas mediante a aplicación das seguintes multas:

a) As infraccións leves, con apercibimento ou multa de ata 1.500 euros.

b) As infraccións graves, cunha multa de entre 1.501 euros e 50.000 euros.

c) As infraccións moi graves, cunha multa de entre 50.001 euros e 1.000.000 euros."

Disposición Final . Entrada en vigor

A presente lei entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia.*