

Artículo 97 Competencias ejecutivas

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
SECRETARIO SUPERIOR DE ADMÓN. LOCAL

En el ámbito de sus competencias ejecutivas, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias:

- a) *La función ejecutiva, que incluye, en todo caso, la potestad de organización de su propia administración, así como las potestades de inspección y de sanción y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública.*
- b) *La potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de reglamentos internos de organización de los servicios.*

Las competencias ejecutivas o de ejecución por la CA ejercidas por el gobierno y la administración de la misma, pueden ir anudadas bien del conjunto normativo único formado por las normas básicas del Estado y las normas de desarrollo autonómico como se expresa en el artículo 94.1 del Estatuto «... *la función ejecutiva...*» o ejecutar las atribuidas al Estado en la función legislativa, como sucede con los apartados 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 12, 15.º, 17.º, 18.º, 22.º, 27.º, 28.º, 30.º del artículo 149.1. La regla general es que la ejecución sea por las administraciones autonómicas entendiendo por tal ejecución, como expresa la STC 18/1982, «... *al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia*».

Pero existen casos excepcionales recogidos por la jurisprudencia del TC (STC 1/82, 18/82, 208/99) en los que el Estado puede y debe actuar con facultades ejecutivas propias de su legislación:

- a) cuando la ejecución tenga un alcance superior al territorio de una sola Comunidad Autónoma,
- b) el supuesto de cuando la ejecución que han de decidirse *desde criterios o valoraciones nacionales*, por lo que no resultan separables del nivel de legislación, pues la ejecución en la medida indispensable se la reserva el Estado en cuanto lo exija la preservación de un tratamiento uniforme y iii) Con carácter *provisional y extraordinario* en casos de riesgo de la seguridad pública.

Sobre si la función ejecutiva se limita a la producción de actos administrativos de gestión o puede incluir potestad reglamentaria, el TC se pronunció en la STC 18/1982 y más tarde en la 51/2006, FJ 4.º en el sentido que en las competencias en las que la Constitución no prevé espacio de legislación autonómica sino solo ejecución, como en el caso de la legislación laboral: «*La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre «legislación laboral» ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que «ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales única-*

mente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11). De ello se infiere que si cabe la «emanación de reglamentos internos de organización de los servicios» (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 95/2002, de 25 de abril, FJ 9; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución» y la potestad sancionadora. Doctrina remarcada en el FJ 61 de la STC 31/2010: «... la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica». Recogida en el apartado 2 del precepto que se comenta.

Una última cuestión en referencia a la función ejecutiva es la actividad de supervisión del Estado de tal función, dado que en la Constitución solo aparece en el artículo 153.b) en el supuesto de las competencias delegadas por ley orgánica del artículo 150.2 CE. Sin embargo, ello ha sido admitido por la jurisprudencia del TC (STC 63/86, 227/88 y 18/96) tanto en forma de controles establecidos en las leyes como en el establecimiento de una «alta inspección» para determinados sectores competenciales como puede ser el caso de la educación o la sanidad (STC 42/83 y 42/85).

Las competencias ejecutivas en el Estatuto de Autonomía de Canarias se encuentran en los siguientes artículos: 85 a 92 administración de la Administración de Justicia, 112.1 y 113, 119.b), 120.2, 124.5, 125, 127.2, 133.4, 134.3, 137.3, 139.2, 140.1, 141.4, 144.1.b) y 2, 149.2, 150, 151, 154.2, 161.1, 173.

Artículo 126

Comercio interior y ferias no internacionales

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
SECRETARIO SUPERIOR DE ADMÓN. LOCAL

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la ordenación de la actividad comercial y de la actividad ferial no internacional. En todo caso, esta competencia comprende:

- a) La determinación de las condiciones administrativas para ejercer la actividad comercial, la de los lugares y los establecimientos donde se lleve a cabo.*
- b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta, incluidas las ventas promocionales y la venta a pérdida, así como las formas y medios de prestación de la actividad comercial, incluido el comercio electrónico, **sin perjuicio en este caso de lo previsto en la legislación del Estado.***
- c) La regulación de los calendarios y horarios comerciales, respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado.*
- d) La clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los establecimientos.*
- e) El desarrollo y la ejecución de las normas y estándares de calidad relacionados con la actividad comercial.*
- f) La adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado.*

Esta competencia que, como se verá, se integra en las denominadas exclusivas limitadas¹, ya aparecía en el anterior Estatuto [artículo 33.c)] como competencia solo ejecutiva. El paso a disponer de potestad normativa propia se produce, antes de la norma estatutaria que se comenta, por medio de la LO 11/1982 (LOTRACA). Como expresó Fernández Valverde², la materia de comercio interior no se encuentra entre las del artículo 148 CE, donde solo habla de ferias interiores (artículo 148.1.12.º) ni en las del 149 CE, donde sin embargo si se habla de que el comercio exterior junto con la legislación mercantil son competencia exclusiva del Estado (149.1.6.º y 10.º). La única referencia a la materia aparece en el artículo 51.3 que expresa la reserva material de ley en materia de defensa del consumidor y usuario en referencia a los poderes públicos.

¹ Véase nuestro comentario al artículo 94.

² FERNÁNDEZ VALVERDE R. «Comentario al artículo 33.c)» en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, DIR. VARONA GÓMEZ-ACEBO F. J., Marcial Pons ICAP, 1996.

La descomposición de la materia en las siguientes submaterias es la siguiente:

- A) La autorización para ejercer la actividad comercial.
- B) La regulación de las distintas modalidades de venta.
- C) La regulación de los horarios comerciales.
- D) La ordenación urbanística de la implantación de grandes equipamientos comerciales.
- E) Los estándares de calidad de la actividad comercial.
- E) La disciplina de mercado.

De su lectura se desprende que los elementos esenciales del sistema económico de la Constitución, como son la libre empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38 CE) y la unidad de mercado en el seno del de la unidad de la nación española (artículo 1.1 CE) dependen del ordenamiento jurídico que se defina. Comoquiera que esta competencia fue asumida y desarrollada por los primeros Estatutos, ello hace que junto con la entrada de España en la CEE-UE y la obsesión de los Tratados fundacionales con la consecución del mercado único europeo como elemento de cohesión, el Estado, tenga que promulgar una ley básica estatal (necesario mínimo común denominador normativo ante el ejercicio normativo competencial autonómico en la materia, Cataluña desde la Ley 1/1983, y la abundante conflictividad ante el TC), la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en cuya Exposición de Motivos se reconoce el entrecruzamiento competencial estatal y autonómico y su Disposición Final Única reconoce que se ejercen competencias exclusivas del Estado de los apartados 6.º, 8.º y 21.º, o básica de los apartados 1.º, 13.º, 18.º y 32.º del 149. Esta norma se modifica, obligada por el derecho derivado de la UE, por la Ley 1/2010 y los Reales Decretos-Leyes 19/2012 y 20/2012 y se complementa con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado³ que forman el cuerpo normativo básico al que debe sujetarse el ejercicio competencial autonómico.

Además, el derecho eurocomunitario es determinante para la ordenación de esta competencia, ya el Tratado CE en sus artículos 14, 43 derecho de establecimiento, 49 servicios, a 55, en particular los arts. 49 y 50, recogen la clara intención del derecho comunitario originario de crear un espacio o mercado único europeo de libertad de circulación y establecimiento de personas servicios y actividad comercial que profundice en la unidad europea. La libertad de circulación es una de las cuatro que, junto a la de capitales, mercancías y personas han venido siendo definidas en los Tratados de la Unión. Actualmente el artículo 3 del Tratado de Lisboa reserva al derecho comunitario la competencia exclusiva sobre el funcionamiento del mercado interior y la política comercial y compartidas con los estados miembros sobre el mercado interior, la cohesión económica, social y territorial y la protección de los consumidores. El artículo 26 garantiza que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada y el artículo 59 encomienda al parlamento y al Consejo la promulgación de Directivas para regular la liberalización de los diferentes servicios, exigiendo a los Estados un esfuerzo, en el marco de dichas Directivas para llevar a cabo en la mayor medida posible la implantación del mercado único. La más importante hasta la fecha es la Directiva 2006/123/CE de Servicios denominada Bolkestein por el Comisario que la impulsó. El impacto de esta en el ordenamiento jurídico español estatal⁴ y autonómico ha sido determinante para el cambio de paradigma

³ Ley que ha sido examinada por el TC en las SSTC: 110/2016, 79/2017, 110/2017, 111/2017.

⁴ Leyes 17/2009 y 25/2009 y la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, para su adaptación a la Directiva por la Ley 1/2010, de 1 de marzo.

de la intervención pública en la actividad económica desde la planificación, ordenación, regulación y autorización.

La doctrina del Tribunal Constitucional, al respecto, viene sentada en sus sentencias, 124/2003 al enjuiciar la Ley 7/1996, las STC 195/2016, 214/2016, 25/2017 sobre los horarios comerciales, las STC 59/2016, 157/2016, 193/2013, 4/2011, 26/2012, la 108/2014 referente a Canarias, todas sobre competencias autonómicas en la materia de comercio interior, la STC 37/2016 sobre el RD-Ley 20/2012.

En la STC 31/2010, FJ 68 el TC resume su doctrina de que no es competencia exclusiva de las CC. AA. el comercio electrónico o las modalidades de venta promocionales, a pérdidas y en rebajas, incluidas en la referencia del precepto a «*todas las modalidades de venta*» y los horarios comerciales, por imperativo del 149.1.13.^o, También son relevantes a este tema las sentencias sobre la Ley 20/2013 de Unidad de Mercado citadas en nota a este comentario y la STC 143/2012 sobre la regulación de la venta ambulante.

Respecto al desarrollo legislativo por la CA de Canarias de esta competencia, comienza con la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias, norma de cabecera del subsistema normativo de comercio interior, modificada por la Ley 10/2003, de 3 de abril, reguladora de la licencia comercial específica y, más tarde para su adaptación a la Directiva 123/2006, por la Ley 12/2009, de 16 de diciembre, reguladora de la licencia comercial, así como la Ley 8/2011, de 8 de abril. La Ley 12/2009, en su Disposición Final Primera, encomendó al Gobierno la elaboración de un Texto Refundido de esta ley y la Ley 4/1994. El producto de esa delegación legislativa fue el Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial (*BOC* núm. 81 de 25 de abril de 2012).

Dicho Texto Refundido, actualmente vigente, no incluyó la adaptación de la Ley de Ordenación Comercial de 1994 a la profunda reforma que, de la legislación estatal básica, se hizo por la Ley 1/2010, de 1 marzo, por una interpretación excesivamente formalista de la habilitación para refundir de la D. F. de Ley 12/2009. Por lo que ya nació desfasado respecto a la legislación básica estatal.

En efecto, la normativa estatal básica en esta materia se ha visto sensiblemente modificada por los Reales Decreto-leyes 19/2012 de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y el R. D-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Con posterioridad también por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, así como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y la Ley 18/2014 de 15 octubre de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En materia de consumo, la Ley 3/2014, de 27 de marzo, modificó el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, a fin de trasponer la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Finalmente, también citar la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación y el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que modificó algunos aspectos de la regulación estatal en materia de comercio minorista, horarios comerciales y unidad de mercado.

Toda esta normativa, así como otras correlacionadas de otros sectores como la Ley autonómica 4/2017 del Suelo y Espacios Naturales de Canarias, han de tenerse en cuenta en aras a la necesidad de adaptación de la normativa autonómica canaria a la legislación básica estatal de la que se ha quedado desfasada, ya que de continuarse en este estado, por los operadores jurídicos se puede aplicar, a los preceptos contradictorios del Texto Refundido vigente con la legislación básica del Estado, la doctrina del TC sobre inconstitucionalidad mediata sobrevenida, expresada en las SSTC 102/2016, 116/2016, 127/2016 y 204/2016 por las que se permite que, sin plantear previa cuestión de inconstitucionalidad, por los tribunales ordinarios, se inaplique la legislación de desarrollo autonómica que contradiga la legislación básica posterior⁵ en aquellos casos en los que el precepto autonómico controvertido simplemente reproduce un precepto estatal básico y éste resulta luego modificado en un sentido incompatible con la previa legislación autonómica o los casos en que el precepto autonómico ha sido dictado en ausencia de legislación básica estatal, pero que, al igual que en el caso anterior, deviene incompatible con un precepto básico del Estado aprobado con posterioridad, debiendo en otros supuestos plantearse previa cuestión de inconstitucionalidad (STC 1/2017).

Por último, tampoco se han aprobado los Planes Territoriales Especiales de Grandes Equipamientos Comerciales de ámbito insular previstos en la disposición Final 1.^a del Texto Refundido y que se encuentran redactados desde 2012.

El desarrollo y adaptación legislativa de esta materia por la CA de Canarias, conlleva respecto a otras CA, tener en cuenta su condición de región ultraperiférica, pues Canarias es la única comunidad autónoma española con el estatus de ultraperiférica y dicha condición no sólo es relevante para la relación con la UE, sino también para el juego entre la legislación básica y de desarrollo. El actual artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permite que se modulen por la UE pero también para el Estado, las políticas comunes, entre ellas las comerciales, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo sin poner en peligro el mercado interior. La inclusión de este precepto ha dado lugar a una serie de modulaciones de la legislación comunitaria para adaptarla las regiones ultraperiféricas⁶, que se debe extender a la adaptación de la legislación básica del Estado en materia de comercio. La singularidad de Canarias en el Derecho Europeo se ha visto reflejada ampliamente en el Estatuto que se comenta en los artículos 3, 9, 99, 100, en especial el 101, 165, 166, 175, 176, 177, 196 y 197, 199, remitiéndonos para su estudio a los comentarios a los mismos.

⁵ Véase DE LA QUADRA JANINI, T., «La reanimación de la prevalencia. ¿una grieta abierta en nuestro modelo centralizado de justicia constitucional?» en *REDC*, núm. 111.

⁶ En este sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la UE en la STJUE de 15 de diciembre de 2015 (Asunto Mayotte). Véase sobre ello el trabajo de EXPÓSITO SUÁREZ I., «El artículo 349 TFUE como base jurídica de las medidas especiales de las RUP. A propósito de la Sentencia del TJUE de 15 de diciembre de 2015». *Revista Hacienda Canaria*, núm. 45.