

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6852 *Pleno. Sentencia 56/2017, de 11 de mayo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 292-2015. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Límites de los decretos-leyes y competencia sobre ordenación general de la economía: STC 46/2017 (constitucionalidad de los preceptos sobre régimen de horarios comerciales y apertura y traslado de centros comerciales). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:56

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 292-2015, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y, en su representación y defensa por el Letrado de dicha Junta, en relación con los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 16 de enero de 2015, el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

2. Con carácter previo al examen de fondo, la demanda pone de manifiesto que la disposición recurrida es fruto de la tramitación como ley del Real Decreto-ley 8/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, por lo que, excepto alguna modificación de tipo técnico, la presente ley reproduce el contenido de los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I, del Real Decreto-ley 8/2014. En relación con este último, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía adoptó en su momento el acuerdo de recurrir los mismos preceptos, con fundamento en la vulneración del artículo 86.1 CE por utilización abusiva de la figura del decreto-ley, así como por vulneración del artículo 149.1.13 y 18 CE. Afirma a este respecto el Letrado autonómico que la pendencia del recurso interpuesto contra el Real Decreto-ley 8/2014 no impide la formulación del presente

recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 18/2014, pues la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto que el análisis de constitucionalidad de la ley aprobada por las Cortes, por la que se convalida un decreto-ley ex artículo 86.3 CE, ha de hacerse mediante la interposición de un nuevo recurso.

En cuanto al fondo del recurso, considera el escrito de demanda que la regulación que efectúan los preceptos impugnados desborda el concepto de normativa básica e invade las competencias que en materia de desarrollo normativo y ejecución corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de comercio, con infracción de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE, y del artículo 58.1.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Los motivos de impugnación, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Los artículos 4, 5 y 7 y el anexo I, regulan la declaración de zona de gran afluencia turística, flexibilizando los requisitos para su declaración y las consecuencias de la no declaración por parte de la Comunidad Autónoma en determinados plazos, y estableciendo en el anexo I dos ciudades que directamente reúnen los requisitos para ser declaradas como tales (Jerez y Marbella); los preceptos se reputan inconstitucionales por vulnerar las competencias autonómicas en materia de comercio interior y exceder del título competencial previsto en el artículo 149.1.13 CE.

Afirma el Letrado, con una extensa apelación a lo señalado por la doctrina constitucional en esta materia, que, aun cuando las competencias autonómicas en materia de comercio interior resultan limitadas por las competencias constitucionalmente reconocidas al Estado que inciden sobre la actividad comercial, tanto en lo relativo a los calendarios y horarios comerciales, como en materia de modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial, al tratarse de una competencia transversal que puede afectar a una multiplicidad de materias, el título genérico del artículo 149.1.13 CE no puede ser utilizado por el Estado en un sentido expansivo que impida esa diversidad; y ello porque, en términos de la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional, no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en su Estatuto de Autonomía, resultando legítima la diversidad de regímenes en la medida en que las diferencias y peculiaridades introducidas resulten adecuadas a su finalidad y se respete la igualdad básica de los españoles.

Respecto de la proyección del título competencial estatal sobre la materia en cuestión, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la fijación de un régimen de libertad de horarios comerciales para determinados establecimientos y zonas, es una opción que, por su carácter de excepción al régimen general en materia de horarios comerciales, precisa de una decisión unitaria y homogénea para el conjunto del Estado, aunque cuando la misma se haya formulado con carácter abierto, de forma que su plasmación concreta precisa de las decisiones que al efecto adopte la Comunidad Autónoma, en cuanto titular de las competencias sobre comercio interior. El propio Tribunal ha declarado, en relación a la Ley 1/2004, de horarios comerciales, que las normas básicas no pueden ser tan minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno a las competencias autonómicas en esta materia, y permitan que cada Comunidad Autónoma pueda establecer sistemas singularizados en materia de horario de apertura de los establecimientos comerciales. Considera el Letrado que, en el caso que nos ocupa, tales limitaciones a la competencia estatal se transgreden, y ello porque, tras la conformación de un plazo para que las Comunidades Autónomas resuelvan y notifiquen, prevé que, transcurrido el mismo, no se entenderá realizada la declaración de zona de gran afluencia turística, sino que además ésta se extenderá a todo el municipio, con lo que es el Estado el que directamente actuaría, en contra de la reseñada doctrina del Tribunal Constitucional.

b) En cuanto a los motivos de impugnación del artículo 6, señala el letrado que, además de los esgrimidos en relación al resto del articulado, no existe justificación constitucional suficiente para la emanación de esta norma básica, pues las bases se encuentran ya en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Por lo tanto, lo que

se realiza es una alteración en la relación jurídica entre una Directiva europea (la Directiva de Servicios) y la entidad político-administrativa competente en materia de comercio interior, para transponer la Directiva, que es la Junta de Andalucía. Así lo hizo a través de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modificaban diversas leyes para la transposición en Andalucía de la mencionada Directiva. Añade el letrado que competencias transversales como las del artículo 149.1.13 y artículo 149.1.18 CE no deben utilizarse de forma adjetiva cuando ya las bases han sido establecidas por una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, pues de esta manera lo que se consigue es distorsionar el mecanismo competencial de transposición de directivas europeas, que no se atribuye monopolísticamente al Estado sino a la entidad político-administrativa con competencias sustantivas y directas en la materia.

3. Por providencia de 17 de febrero de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de febrero de 2015, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el referido recurso y solicitó una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

En fecha 25 de febrero siguiente, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y prorrogar en ocho días el plazo concedido, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. La Mesa del Congreso de los Diputados, por escrito de su Presidente de 25 de febrero de 2015, acuerda dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. En idéntico sentido se pronuncia la Mesa del Senado, en escrito de su Presidente, registrado en fecha 4 de marzo de 2015.

6. En fecha 24 de marzo de 2015 tiene entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones que formula el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, en el que solicita la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad formulado, por los motivos que seguidamente se sintetizan.

a) La legislación estatal reguladora de los horarios comerciales, y en general la normativa referente a aspectos propios del comercio minorista, cuando no traspasa los contornos de lo que puede entenderse como básico, es una materia que se integra, desde una perspectiva jurídico-constitucional, en el título competencial atribuido al Estado en el artículo 149.1.13 CE, y así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional.

La libertad de horarios comerciales puede encuadrarse conceptualmente como un subsector específico de la materia de comercio interior. Ciertamente es que a priori la regulación de este ámbito se halla atribuida en los Estatutos de Autonomía, y generalmente de manera exclusiva, a la competencia autonómica; y así ocurre, en el caso de Andalucía, en el artículo 58.1.1 de su Estatuto. Pero esta atribución competencial exclusiva no impide, como el propio precepto estatutario explicita, la confluencia o intersección del título del Estado sobre la ordenación general de la economía, que puede afectar a un subsector determinado y concreto (como el de la libertad de horarios comerciales en las denominadas zonas de gran afluencia turística) dentro del más amplio que es el de comercio interior, y así lo ha sostenido con carácter general la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Afirma el representante estatal que resulta ajustado a la Constitución que el Estado, utilizando de manera legítima su título competencial para la ordenación económica general, incida, por razones constitucionalmente justificadas, sobre aspectos puntuales de

la actividad comercial, como por ejemplo, el de la liberalización de determinados ámbitos del sector comercio interior; en concreto, la liberalización de los horarios comerciales, que en el presente supuesto se produce en función de la declaración de zonas de gran afluencia turística, de acuerdo con la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, en su redacción dada por la Ley 18/2014. Esta posibilidad de incidencia transversal específica constituye doctrina consolidada, en particular en relación con la regulación de los horarios comerciales y de determinados aspectos de la realidad económico-social del comercio minorista.

Continúa señalando el Abogado del Estado que los artículos 4 a 7 y el anexo I de la Ley 18/2014, contienen una regulación que amplía el alcance liberalizador de los horarios comerciales, que se establecía hasta el momento en el Real Decreto-ley 20/2012, legislación esta última de carácter básico, tal y como lo ha declarado la jurisprudencia constitucional. Con la extensión de dicho régimen básico, la normativa estatal viene a profundizar el marco general liberalizador de la economía del país, en este concreto subsector.

El Tribunal Constitucional ha declarado, asimismo, que es al ente territorial titular de la competencia básica, a quien corresponde delimitar, dentro de la Constitución, la extensión que en cada circunstancia debe tener lo básico, en función de las exigencias del interés general. El legislador estatal, al extender el ámbito material de lo básico, debe respetar los límites máximos a los que pueden alcanzar las bases en una materia, pero, respetando ese límite, el Estado puede optar, en función de las circunstancias, por reconocer mayor o menor margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas.

Sobre el título competencial del artículo 149.1.13 CE, ha declarado el Tribunal que el ejercicio por el Estado de la mencionada competencia es compatible con la existencia de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre determinados subsectores económicos, competencias que quedarán, no obstante, condicionadas por las medidas estatales dirigidas efectivamente a un objetivo de planificación económica y que, por tanto, deberán acomodarse a las directrices generales establecidas por el Estado con esa finalidad. Precisamente por su carácter liberalizador, el efecto de las normas estatales no puede ser enervado por un eventual desarrollo autonómico de la normativa estatal, aun cuando ello no pueda implicar un vaciamiento de las competencias autonómicas. Tratándose de normativa básica, en el doble sentido, material y formal, ésta debe ser asumida por las Comunidades Autónomas como marco de actuación en su actividad reguladora y ejecutiva.

Insiste el Abogado del Estado, en relación al contenido de los preceptos impugnados, en que se trata de adaptaciones legislativas, que únicamente amplían el ámbito de la liberalización ya efectuada conforme a normas estatales ya enjuiciadas en anteriores Sentencias de este Tribunal (SSTC 88/2010, de 15 de noviembre, y 26/2012, de 1 de marzo), por lo que su sola reforma no supone una circunstancia que altere los criterios jurisprudenciales expuestos en esas sentencias. Además, no se suprime el margen de decisión de las Administraciones territoriales que intervienen en la declaración de zonas de gran afluencia turística, en su régimen y en el otorgamiento de las autorizaciones que correspondan.

Por último, y en relación con lo dispuesto en el artículo 6, afirma el Abogado del Estado que la competencia estatal reguladora de las limitaciones y régimen jurídico de las autorizaciones que pueden otorgar las Administraciones Públicas para la apertura, traslado y ampliación de establecimientos comerciales, encuentra amparo en lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, y constituye transposición de una normativa europea, ya en su primera fase transpuesta por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que impone tal grado de liberalización del subsector correspondiente de los establecimientos comerciales, en relación con el régimen de intervención de las Administraciones públicas. Afirma la Abogacía del Estado que, en ausencia de margen regulatorio de maniobra, no es contradictorio con el régimen de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en un concreto punto o aspecto afectado por dicha regulación general.

7. Mediante escrito de 28 de abril de 2017, la Magistrada Doña María Luisa Balaguer Callejón comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad, por entenderse incluida en el epígrafe 13 del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) (haber ocupado cargo público, con ocasión del cual haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto de la causa). Por Auto de 9 de mayo de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada, apartándola definitivamente del conocimiento del recurso y de todas sus incidencias.

8. Por providencia de 9 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Como más ampliamente ha quedado expuesto en los antecedentes, la Comunidad Autónoma fundamenta la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, en que su regulación excede de la competencia estatal básica que, en materia de ordenación general de la economía, atribuye al Estado el artículo 149.1.13 CE, con la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, contempladas en el artículo 58.1.1 de su Estatuto de Autonomía. El Abogado del Estado, por las razones que han quedado también expuestas en los antecedentes, interesa la íntegra desestimación del recurso.

2. La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia trae causa de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de idéntico enunciado. Como expresamente reconoce el texto de la demanda, y como ya tuvimos ocasión de advertir en las SSTC 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 2, y 214/2016, de 15 de diciembre, FJ 2, existe una sustancial coincidencia entre el texto de la Ley 18/2014 y el texto del Real Decreto-ley 8/2014.

En la reciente STC 46/2017, de 27 de abril, y con ocasión del recurso de inconstitucionalidad también formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el Real Decreto-ley 8/2014, este Tribunal se ha pronunciado ya sobre la constitucionalidad de los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I del Real Decreto-ley 8/2014, homólogos de los contenidos en la Ley 18/2014, aquí recurrida. Este pronunciamiento, como expresamente vino a reconocer en su momento la Junta de Andalucía, tiene una relevancia directa en el presente supuesto, dado que la impugnación ahora formulada se refiere a los mismos preceptos y se sustenta en idénticos motivos, por lo que la doctrina contenida en dicha Sentencia resulta plenamente trasladable y permite responder a la totalidad de las impugnaciones ahora formuladas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en los términos que a continuación se sintetizan.

3. La impugnación dirigida contra los artículos 4 y 7, fue resuelta en la STC 46/2017, (FJ 2), por remisión a lo señalado en la STC 195/2016, que en sus fundamentos jurídicos 4 a 6, afirmó que estos preceptos han sido dictados en el legítimo ejercicio de la competencia básica que el Estado corresponde al amparo del artículo 149.1.13 CE, y, en consecuencia no vulneran las competencias autonómicas.

En lo que respecta a la impugnación dirigida contra el artículo 5 y el anexo I, la STC 46/2017 (FJ 3), vino a recordar que ya la STC 214/2016 [FJ 3 b)], desestimó la impugnación formulada por el Gobierno Vasco contra estos mismos preceptos de la

Ley 18/2014, de 15 de octubre, por lo que, procedía, por idénticos motivos, declarar que los mismos no vulneran las competencias autonómicas.

Finalmente, y en relación con el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2014, homólogo del precepto equivalente de la Ley 18/2014, la citada STC 46/2017, en su fundamento jurídico 4 rechazó la inconstitucionalidad del precepto, afirmando su carácter formal y materialmente básico, al amparo de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.13 CE, y descartando también el argumento contenido en la demanda, conforme al cual no existe una justificación suficiente para apelar a las normas básicas estatales, que, a su juicio, ya se encuentran en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior. Como afirmamos entonces, «la intervención del derecho comunitario europeo no altera el reparto constitucional interno de competencias en una materia y no nos corresponde verificar la corrección de la afirmación de que la normativa europea absorbe la regulación básica de un concreto ámbito material, dado que nuestro enjuiciamiento debe circunscribirse a determinar si las concretas normas impugnadas pueden considerarse o no dictadas en el legítimo ejercicio de la competencia que la Constitución atribuye al Estado (en sentido similar, STC 34/2013, FJ 7)».

A la vista de esta coincidencia objetiva, y de acuerdo con la doctrina constitucional (por todas, STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), procede desestimar la impugnación dirigida contra los artículos 4, 5, 6, 7 y el anexo I de la Ley 18/2014, siendo suficiente para ello la remisión a los fundamentos jurídicos de la Sentencia anteriormente citada, que cabe dar por reproducidos, lo que nos exime de incluirlos, siquiera sea en extracto (STC 100/2016, de 25 de mayo, FJ 2).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 292-2015

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación jurídica y con su fallo.

La razón de mi discrepancia es mantener la coherencia con los Votos particulares que formulé a las SSTC 199/2015, de 24 de septiembre; 195/2016, de 16 de noviembre; y 46/2017, de 27 de abril, en que ya defendí que debía haber sido declarado inconstitucional y nulo el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, en su conjunto, por vulneración del art. 86.1 CE al no concurrir la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigible para este tipo de normas.

Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.