

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5903 *Pleno. Sentencia 46/2017, de 27 de abril de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 5972-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, 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: constitucionalidad de los preceptos sobre régimen de horarios comerciales (STC 195/2016) y apertura y traslado de centros comerciales. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2017:46

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 Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5972-2014, 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 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, 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 Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 3 de octubre de 2014, 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 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

2. Los motivos del recurso, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Tras aludir al cumplimiento de los requisitos procesales exigibles, la demanda argumenta, en primer término, que la norma impugnada infringe el artículo 86.1 CE, por incumplimiento de los requisitos de «extraordinaria y urgente necesidad» exigidos en el citado precepto constitucional para la utilización de la figura del decreto-ley.

Se afirma que los motivos alegados en la exposición de motivos de la norma, para su aprobación por la vía del decreto-ley, se encuadrarían dentro de lo que el Tribunal Constitucional califica como de «coyunturas económicas problemáticas». No se discrepa de la necesidad de las medidas adoptadas, pero sí del carácter extraordinario y urgente de las mismas, especialmente por el hecho de que carecen de inmediatez para dar respuesta

a la situación contemplada, dado que algunas de ellas requieren para su efectividad y aplicación, bien de actos posteriores de intervención autonómica, bien del correspondiente complemento reglamentario, o tienen previsiones temporales propias, por lo que no existe adecuación de la norma a su presupuesto habilitante, en cuanto se trata de medidas que no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente. En concreto, se cita que los artículos 4, 5 y 7 prevén los efectos de la norma en caso de inactividad de la Administración, en el plazo de seis meses.

A ello se añade que partimos de un contexto normativo en el que ya existe una práctica libertad de horarios comerciales, sin que la nueva regulación contenga una novación sustancial, por lo que, para su aprobación podía haberse seguido el procedimiento legislativo ordinario.

b) En lo que respecta al análisis de fondo de los preceptos impugnados, la demanda plantea la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I del Real Decreto-ley 8/2014, por exceder del concepto de normativa básica que en esta materia corresponde al Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE, e invadir las competencias autonómicas en materia de comercio, contenidas en el art. 58.1.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAnd), que quedarían vacías de contenido.

En primer término, y en lo que respecta a los artículos 4, 5 y 7 y el anexo I, afirma la demanda que, aun cuando las competencias autonómicas en materia de comercio 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 contenido en el artículo 149.1.13 CE no puede ser utilizado por el Estado en un sentido expansivo, que impida la diversidad. Según la jurisprudencia constitucional, en la competencia de dirección de la actividad económica general que corresponde al Estado tienen cabida normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como la previsión de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector; si bien el común denominador normativo que encierran las bases, dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad Autónoma.

Respecto a la proyección de tal título competencial sobre la materia que ahora se examina, 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 en el conjunto del Estado, aun cuando la misma se haya formulado con carácter abierto, de forma que su plasmación concreta tendrá lugar a través de las decisiones que al efecto adopte la Comunidad Autónoma, en cuanto titular de la competencia sobre comercio interior. De esa jurisprudencia se desprende que es preciso que la base estatal no agote toda la regulación ni monopolice toda la actuación pública posible sobre la materia, y no lo hace si se limita a establecer que la libertad horaria en esas zonas se efectúe con el alcance geográfico y temporal derivado de la previa decisión autonómica, al calificar ésta determinadas zonas como de gran afluencia turística. Considera la demanda que en el presente supuesto, tales limitaciones a la competencia estatal se transgreden, porque tras la conformación de un plazo para que las Comunidades Autónomas resuelvan y notifiquen, prevé que, transcurrido el mismo, no sólo se entenderá realizada la declaración de zonas de afluencia turística, sino que ésta se extenderá a todo el municipio, con lo que es el Estado el que directamente actuaría, en contra de lo señalado en la doctrina constitucional.

En segundo lugar, en relación con el artículo 6, que modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en lo relativo a la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales, la exposición de motivos de la norma indica que se acomete esta reforma en cumplimiento de lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de

diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que otorgaba un plazo de seis meses para proceder a las modificaciones normativas necesarias para la adecuación de la legislación sectorial vigente a la mencionada Ley de garantía de la unidad de mercado. Considera la demanda que pueden reiterarse aquí los argumentos esgrimidos, en relación con los anteriores preceptos, en cuanto la regulación desborda el concepto de normativa básica e invade las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que estatutariamente le corresponden en materia de comercio.

A dicho argumento se añade se añade que la modificación que efectúa el precepto apela a las competencias del Estado previstas en el artículo 149.1.13 y en el artículo 149.1.18 CE, y sin embargo, no existe una justificación constitucional suficiente, 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 de la relación jurídica entre una Directiva europea (la Directiva de servicios) y la entidad competente en materia de comercio interior para efectuar la transposición de la Directiva, que es la Junta de Andalucía, que ya 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 Directiva de servicios, ya que competencias transversales como las del artículo 149.1.13 y 18 CE no deben utilizarse de forma adjetiva, cuando las bases ya han sido establecidas por una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, pues con ello se distorsiona el mecanismo competencial de transposición de las directivas europeas, que no se atribuye de forma monopolística al Estado, sino a la entidad político-administrativa con competencias sustantivas directas en la materia.

Concluye el escrito afirmando que las modificaciones introducidas por los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I del Real Decreto-ley 8/2014 son inconstitucionales por desbordar el concepto de normativa básica e invadir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma.

3. Por providencia de 21 de octubre de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, 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 (LOTIC), 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 quince 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. La Mesa del Senado, por escrito de su Presidente de 29 de octubre de 2014, acuerda dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC. En idéntico sentido se pronuncia la Mesa del Congreso de los Diputados, en escrito de su Presidente, registrado en fecha 30 de octubre de 2014.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 30 de octubre de 2014, 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 31 de octubre 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.

6. En fecha 25 de noviembre de 2014 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) En relación al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 86.1 CE para la aprobación de la norma a través de la figura legislativa del decreto-ley, señala el Abogado del Estado, tras hacer referencia a la doctrina constitucional en la materia, que el

hipotético o discutido carácter estructural de un problema no imposibilita desde el punto de vista jurídico la adopción en un momento dado de medidas legislativas a través de un real decreto-ley si, en consideración a las circunstancias concretas del momento en que se adopta la norma, el Gobierno así lo aprecia justamente, desde la perspectiva del interés general que el Gobierno asume desde su posición institucional. Por otro lado, la exigencia de la inmediatez de las medidas, conforme a la jurisprudencia constitucional, no es obstáculo para que en determinados supuestos pueda aplazarse la aplicación de alguna de las medidas por razones técnicas, de modo que la inmediatez en la respuesta a la situación de extraordinaria y urgente necesidad puede complementarse con alguna cautela de transitoriedad por razones técnicas, siendo así que la jurisprudencia ha estimado que lo verdaderamente importante en estos casos, desde el punto de vista constitucional es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo. Se cita al respecto la doctrina contenida en las SSTC 23/1993, 11/2001 y 142/2014.

Recuerda el Abogado del Estado, con una amplia remisión a lo señalado en la doctrina constitucional, que el Tribunal tiene declarada la especial aptitud del decreto-ley para atender a coyunturas económicas problemáticas, para cuyo tratamiento, esta figura legislativa representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia. Y asimismo, que la doctrina constitucional ha afirmado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su previsibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia, cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren.

Aplicando las anteriores consideraciones al supuesto que se examina, afirma el Abogado del Estado que el Real Decreto-ley 8/2014 tiene un contenido muy amplio y heterogéneo; si bien el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica todas las disposiciones que lo componen se encuentra debida y extensamente recogido en la exposición de motivos, en la memoria de impacto normativo y en el discurso de convalidación ante el Congreso de la Sra. Vicepresidenta del Gobierno, siendo así que cada bloque normativo cuenta, como se comprueba en el preámbulo del Real Decreto-ley, con una justificación específica de las razones de extraordinaria y urgente necesidad de cada disposición, así como su conexión de sentido.

En lo que respecta a la justificación global del Real Decreto-ley, la exposición de motivos alude a la aprobación por el Consejo de Ministros de 6 de junio, del plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que contempla un paquete de medidas con el objetivo de saneamiento fiscal, que impulsen el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía y la financiación empresarial. A través del presente Real Decreto-ley se adoptan medidas legislativas de carácter urgente, necesarias para la ejecución del citado plan, y otro tipo de medidas dirigidas a aumentar la competitividad, fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y mejorar la financiación así como la empleabilidad, en el contexto de superación de una notoria e intensa crisis económica, en este ámbito se incluye las medidas de liberalización comercial.

Tanto en la exposición de motivos como en el debate de convalidación, se pone de manifiesto que la actual situación económica es la causa y razón para adoptar una serie de medidas en los ámbitos antes enunciados, que puedan ponerse en marcha de manera inmediata para aprovechar el impulso de la recuperación económica; se cumple por lo tanto, con los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional, en la medida en que se exteriorizan las causas que justifican la norma, se concretan los objetivos, y se razona la urgencia ante uno de los supuestos en los que el Tribunal ha admitido expresamente esta figura, como son las situaciones de coyuntura económica compleja. En concreto y en lo que respecta a la regulación contenida en los artículos 4 a 7, la regulación de los horarios comerciales responde claramente a las exigencias requeridas para la utilización del decreto-ley, en cuanto se trata de aprovechar las sinergias procedentes de la relación

entre el turismo y el comercio, al ser el primero un factor de empuje de la actividad comercial que aumenta la capacidad de generación de empleo y de actividad económica. Y la inmediatez de la entrada en vigor, evitándose una tramitación parlamentaria, incluso por el procedimiento de urgencia, resulta decisiva desde la perspectiva del Gobierno, para el incentivo económico inmediato, con inicio de los plazos concedidos por la misma ley a las Administraciones territoriales competentes para la ejecución y eficacia en el tiempo, y la previsión normativa de las consecuencias de un eventual incumplimiento.

Por las razones expuestas, considera el Abogado del Estado que el Real Decreto-ley 8/2014 se ajusta a las previsiones del art. 86 CE, en lo que a los artículos 4 a 7 se refiere, que son contra los que se dirigen las alegaciones formuladas en la demanda.

b) En lo que se refiere a la competencia del Estado para dictar los preceptos recurridos, señala el Abogado del Estado que la legislación estatal reguladora de los horarios comerciales y en general la normativa relacionada con aspectos propios del comercio minorista, se integra en el ámbito competencial atribuido al Estado por el art. 149.1.13 CE, y así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional. La libertad de horarios comerciales, en cuanto a los aspectos propios de regulación, pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la realidad económica nacional, como un subsector específico, al que directamente se refiere la regulación en materia de comercio interior.

Así, lo que resulta ajustado a la Constitución es que el Estado, utilizando de manera legítima un título competencial específico, incida, por razones constitucionalmente justificadas, de regulación general uniforme en un área más reducida o subsector específico, incluido bajo la proyección de una competencia autonómica más amplia. Esta posibilidad de incidencia transversal específica, cuando está justificada, por parte del título estatal en el ámbito más general de la competencia autonómica, es doctrina consolidada, en particular en relación con el ámbito de la regulación de los horarios comerciales y de determinados aspectos o áreas de la realidad económico-social del comercio minorista. Se cita al respecto lo señalado en las SSTC 140/2011 y 284/1993. De acuerdo con ello, la regulación por el Estado del régimen jurídico de la libertad de horarios comerciales o de algún aspecto de la realidad socioeconómica, puede formar parte de la categoría de las medidas legislativas susceptibles de ser encuadradas en el concepto de la «ordenación general de la economía» del país y, por tanto, en su caso, llegar a producirse normativa estatal derivada sobre la materia correspondiente, de modo legítimo bajo la cobertura del artículo 149.1.13 CE.

Considera el representante estatal que los artículos 4 a 7 y el anexo I del Real Decreto-ley 8/2014 vienen a profundizar el alcance liberalizador de los horarios comerciales que se establecía hasta el momento en la legislación estatal vigente (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), legislación de carácter básico, tal y como lo ha declarado la doctrina constitucional; los preceptos vienen pues, tal y como declara la exposición de motivos de la norma, a ampliar el marco general liberalizador de la economía, en este concreto subsector, y participan de la naturaleza de normas básicas, en los términos ya reconocidos por la jurisprudencia constitucional, manteniendo el ámbito de decisión autonómica, sobre la base de los criterios generales que la norma estatal básica regula, a la vez que establece unos plazos de decisión y su consecuencia. Dicha normativa básica no suprime el margen de decisión, provisional o definitiva, de las Administraciones territoriales que intervienen en la declaración de zonas de gran afluencia turística, ni en la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones en cada caso, conforme a lo previsto en el artículo 6.5 de la Ley de ordenación del comercio minorista en el sentido redactado por el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2014, por lo que la doctrina constitucional sobre la adecuación de la norma básica en esta concreta materia, resulta aplicable a esta regulación, según su contenido material.

7. Por Auto aprobado el 25 de abril de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada por la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

8. Por providencia de 25 de abril de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 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, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, 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 plantea en el presente recurso dos órdenes de cuestiones, que habrán de ser analizadas sucesivamente. La primera tiene relación con la utilización de la figura del decreto-ley, cuestionándose el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 86.1 CE, para la utilización de esta figura legislativa. La segunda, desde el punto de vista sustantivo, plantea la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, por estimar 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, y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas. El Abogado del Estado, por las razones que han quedado también expuestas en los antecedentes, interesa la íntegra desestimación del recurso.

2. Con carácter previo, y en orden a una delimitación precisa de lo que ha de ser objeto de este pronunciamiento, ha de tomarse en consideración que el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio ha sido objeto de dos Sentencias de este Tribunal: la STC 199/2015, de 24 de septiembre, en la que se examinó, entre otros aspectos, la impugnación dirigida contra la totalidad de las medidas contenidas en el mismo, por incumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad contemplado en el art. 86 CE; y la STC 195/2016, de 16 de noviembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los artículos 4 y 7, en relación con los cuales se alegaba tanto la infracción del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86 CE, como la extralimitación de las competencias básicas atribuidas al Estado en el artículo 149.1.13 CE. Ambas Sentencias cobran relevancia en el presente supuesto, dado que en ellas se formulaban impugnaciones que el presente recurso plantea en términos coincidentes, en la medida en que se refieren a los mismos preceptos y se sustentan en idénticos motivos, por lo que la doctrina allí contenida resulta trasladable al presente supuesto y permite responder a una parte de las impugnaciones ahora formuladas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Así, la impugnación dirigida contra los artículos 4 y 7 del Real Decreto-ley 8/2014, ha sido ya resuelta por la STC 195/2016, que, en su fundamento jurídico 3 y por remisión a lo dispuesto en la STC 199/2015, vino a rechazar la vulneración del artículo 86 CE y a afirmar la concurrencia tanto del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, como de la conexión de sentido entre la urgencia declarada y las medidas adoptadas para subvenirla. Y en los 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.

A la vista de esta coincidencia objetiva, y de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), procede desestimar la impugnación dirigida contra los artículos 4 y 7 del Real Decreto-ley, siendo suficiente para ello la remisión a los citados fundamentos jurídicos de la STC 195/2016, que cabe dar por reproducidos, lo que nos exime de incluirlos, siquiera sea en extracto (STC 100/2016, de 25 de mayo, FJ 2).

3. En lo que respecta a la impugnación dirigida contra el art. 5 y anexo I, la STC 214/2016, de 15 de diciembre vino a resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Vasco contra la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, disposición legislativa que, como recuerda en su fundamento jurídico 2, «trae causa de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de idéntico enunciado». La citada

Sentencia, en su fundamento jurídico 3 b), desestimó la impugnación dirigida al artículo 5 y el anexo I de la Ley, homólogos del Real Decreto-ley 8/2014, que habían sido recurridos también por exceder de la competencia estatal básica del artículo 149.1.13 CE, señalando al respecto lo siguiente:

«Por lo que se refiere al anexo I, ha sido impugnado por conexión con el artículo 4. Al enumerar los municipios que cumplen los criterios para la declaración de zona de gran afluencia turística, dicho anexo no hace otra cosa que completar la ordenación que contempla el artículo 4. De hecho la STC 195/2016 ya analizó la constitucionalidad del art. 4 en la medida en que dicho precepto se remitía al anexo I. Así pues, procede igualmente la desestimación, de acuerdo con los razonamientos expuestos en la STC 195/2016, FJ 6.

En cuanto al art. 5, la razón de su impugnación ha sido, al igual que los artículos 4 y 7, la del pretendido desplazamiento del órgano competente autonómico que supondría. El artículo 5 establece que si, en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor, las Comunidades Autónomas competentes no hubiesen declarado al menos una zona de gran afluencia turística en los municipios que reúnan los términos establecidos en una determinada norma estatal, se considerará como tal todo el término municipal y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año. La regulación del precepto se asemeja a la del párrafo segundo del artículo 4: también aquí se dispone una idéntica consecuencia liberalizadora directa para el supuesto de que las Comunidades Autónomas competentes no hubiesen declarado al menos una zona de gran afluencia turística en determinados municipios (los recogidos en el anexo I). Como ya señaló la STC 195/2016, FJ 6, citando la STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 9, 'regular la plena libertad horaria es una opción a disposición de la Comunidad Autónoma para el caso de que decida no ejercer las posibilidades de regulación que le ofrece la norma estatal, modulando el alcance de la declaración en el sentido de limitar territorial o temporalmente la libertad de apertura que lleva implícita la declaración de zona de gran afluencia turística.»

Procede, por aplicación de la citada doctrina, rechazar la impugnación dirigida contra el artículo 5 y el anexo I del Real Decreto-ley 8/2014.

4. Delimitado en estos términos el objeto del pronunciamiento, resta pues por examinar la impugnación formulada contra el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2014, únicamente en lo que se refiere a la controversia competencial planteada, dado que la infracción del artículo 86.1 CE, fue ya rechazada por este Tribunal en la STC 199/2015, en relación a la totalidad de las previsiones contenidas en este Real Decreto-ley. El precepto dispone literalmente lo siguiente:

«Artículo 6. *Modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.*

Se modifica el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, Ordenación del Comercio Minorista, que queda redactado como sigue:

“Artículo 6. *Apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales.*

1. Con carácter general, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización.

2. No obstante lo anterior, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales podrá quedar sometida a una única autorización que se concederá por tiempo indefinido, cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa. El régimen de autorización deberá estar motivado suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

3. Las autorizaciones o declaraciones responsables para la apertura o ampliación de establecimientos no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura y deberán estar justificados en razones imperiosas de interés general.

4. En ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, entre otros, aquellos que supediten el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o a un exceso de oferta comercial, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente, o aquellos que puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector. Asimismo se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que en su caso se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

Los regímenes de intervención administrativa se ajustarán a lo previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En concreto, no podrán contener requisitos prohibidos por el artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación del artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

5. El otorgamiento de las autorizaciones a que se refieren los apartados anteriores corresponderá a la administración territorial competente. El procedimiento administrativo integrará todos los trámites necesarios para la apertura, traslado o ampliación de los establecimientos comerciales. Las solicitudes presentadas deberán resolverse y notificarse al interesado en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual se entenderá estimada la solicitud por silencio administrativo.

Las autorizaciones podrán transmitirse a terceros previa comunicación a la administración otorgante.»»

La Comunidad Autónoma considera que la regulación contenida en este precepto excede del concepto de normativa básica, que en esta materia corresponde al Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, e invade las competencias autonómicas en materia de comercio, contenidas en el artículo 58.1.1 de su Estatuto de Autonomía. Afirma asimismo que carece de justificación constitucional suficiente la apelación a una normativa básica estatal en esta materia, dado que 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 del mercado interior.

El artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, fue en su momento objeto de nueva redacción por el artículo único, apartado segundo de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, a su vez posteriormente modificado por el Decreto-ley que ahora se examina, y cuya redacción se incorpora en sus mismos términos a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, resultante de la tramitación como proyecto de ley, de este Real Decreto-ley.

Como ya se puso de manifiesto en la STC 195/2016, FJ 2, esta novación que, en el caso que nos ocupa, supone la sustitución absoluta del Decreto-ley 8/2014, por la Ley 18/2014, no implica la desaparición del objeto del presente proceso constitucional, pues «en cuanto a la tacha competencial denunciada en el proceso, la doctrina de este Tribunal acerca de la pérdida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad con contenido competencial es que esta pérdida no se produce cuando la norma es derogada y sustituida por otra que plantea esencialmente los mismos problemas competenciales. Por ello, en la medida en que el recurso discute la competencia estatal para dictar los preceptos impugnados, la controversia trabada no se ve alterada por su sustitución por otros del mismo tenor literal, por lo que subsiste el interés de un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional sobre la titularidad de la competencia discutida», lo que determina pues que debamos entrar en el examen de lo dispuesto en este precepto.

La presente regulación responde a los mismos criterios que en su momento determinaron la declaración de carácter básico del artículo 6 de la Ley de ordenación del comercio minorista, tanto en su redacción original como en la posterior modificación introducida por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, redacciones ambas sobre las que ya se ha pronunciado este Tribunal en diversas ocasiones.

Así, la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, estableció que el Estado, en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, puede dictar normas básicas en materia de establecimientos comerciales y que esas competencias estatales constituyen un límite a las competencias en materia de comercio interior que hayan asumido las Comunidades Autónomas. Tal declaración determinó que la referida Sentencia declarase que los apartados primero y segundo del artículo 6 de la Ley de ordenación del comercio minorista (LOCM), en su redacción original, tenían carácter básico, tanto formal como materialmente.

De igual modo, las SSTC 26/2012, de 26 de marzo, FJ 5, 193/2013, de 21 de noviembre, FJ 3 y 4, y 73/2016, de 14 de abril, han declarado el carácter formal y materialmente básico del artículo 6 LOCM (en la redacción dada por el artículo único, apartado segundo, de la Ley 1/2010, de 1 de marzo). Las citadas Sentencias llegan a la referida conclusión al considerar que el Estado al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, puede establecer un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios y disponer que deben limitarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general y asegurar, de este modo, que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad, en este caso la comercial, no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado.

Por su parte, la STC 157/2016, FJ 8, recogiendo la doctrina anterior, y sin entrar a efectuar un análisis pormenorizado de la redacción dada a este artículo 6 por el Real Decreto-ley 8/2014 y por la Ley 18/2014, viene no obstante a concluir que, en todo caso, el requisito que exige una justificación basada en razones imperiosas de interés general para poder establecer restricciones a la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales, tiene carácter básico y constituye un legítimo ejercicio de la competencia sobre las bases de la ordenación de la economía.

La doctrina expuesta conduce a la desestimación de la presente impugnación, pues las razones que allí llevaron a la declaración del carácter básico de este precepto, son trasladables al presente supuesto, habida cuenta de que el mismo viene a profundizar en el proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos de autorización seguidos en el ámbito del comercio minorista, y las modificaciones que se introducen afectan a aspectos muy concretos: la inclusión de una referencia expresa a la regla general de no sometimiento a autorización administrativa en la apertura de establecimientos comerciales, por lo que, en su defecto podrá someterse a declaración responsable o comunicación previa; el sometimiento a regulación básica, además de la apertura, de las restantes actuaciones relacionadas con los establecimientos comerciales, como son, los traslados y ampliaciones; la concreción de las razones imperiosas de interés general, ajustándolas a las previstas en el artículo 17.1 b) de la Ley 20/2013; y el establecimiento de un procedimiento integrado de autorización.

Afirmado lo anterior, y ampliamente reconocida por la doctrina constitucional la legítima competencia del Estado para dictar normas básicas en materia de establecimientos comerciales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, decae también el argumento contenido en la demanda, conforme al cual no existe una justificación suficiente para apelar a las normas básicas estatales en esta materia que, a su juicio ya se encuentran en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior. Y ello porque, como reiteradamente hemos señalado, 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).

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 veintisiete de abril 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 Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5972-2014, y al que se adhiere el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión defendida por la mayoría del Pleno de este órgano jurisdiccional, expreso mi disenso con la fundamentación y el fallo de la Sentencia dictada, que debió de estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 5972-2012 presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y, en razón de ello, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la integridad de los preceptos impugnados del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, por la vulneración de lo prevenido en el art. 86.1 CE por esa norma de urgencia.

Las razones por las que considero que, en su conjunto, el mencionado Real Decreto-ley 8/2014 se extralimitó de manera plena con las exigencias que el aludido art. 86.1 CE establece para el ejercicio regular y constitucionalmente válido por el Gobierno de ese poder legislativo excepcional quedaron puestas de manifiesto en el Voto particular que en su momento formulamos la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos y yo mismo a la STC 199/2015, de 24 de septiembre, al que me remito ahora en su totalidad. En aquella ocasión, los magistrados discrepantes renunciamos a entrar en una detallada crítica a la ausencia del presupuesto habilitante respecto de las numerosas y heterogéneas regulaciones contenidas en aquella norma de urgencia, concluyendo que su dictado afectaba a la calidad de nuestro Estado democrático (art. 1.1 CE).

Algo más de un año después de la formulación de este intenso disenso, la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y quien suscribe volvimos a manifestar nuestra discrepancia con la STC 195/2016, de 16 de noviembre, que validó los arts. 4 y 7 del tan mencionado Real Decreto-ley 8/2014, dejando constancia en el correspondiente Voto particular de la completa ausencia del presupuesto habilitante para dictar las medidas estatuidas en los referidos preceptos. Dijimos entonces que los cambios llevados a cabo por esos pasajes legales en el régimen de las zonas de gran afluencia turística a efectos de liberalización de horarios comerciales, consistentes en ampliar los umbrales de población y pernoctaciones determinantes de la declaración de esa condición, fijando un plazo de 6 meses a fin de que las Comunidades Autónomas procedieran a la puesta en vigor de la normativa alterada, no

podían aceptarse en modo alguno como circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad ex art. 86.1 CE.

Lo anterior recordado, las razones de fondo ahí argumentadas en relación con dos de los preceptos legales impugnados en el presente proceso constitucional, los arts. 4 y 7, pueden y deben extenderse ahora sin reserva ni matización alguna, de un lado, al art. 5 y al anexo 1, cuyo contenido coincide en lo sustancial con el que resolvió la STC 195/2016, y, de otro, al artículo 6, que modifica el artículo homónimo de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, relativo al régimen de apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales. Son éstas unas alteraciones legislativas que, al estilo de lo acontecido con aquellas otras, se distancian por completo de las exigencias que el tan mencionado artículo 86.1 CE pide para el ejercicio constitucionalmente conforme de esa excepcional potestad normativa atribuida al Gobierno.

Y en este sentido emito este Voto particular.

Madrid a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.–Fernando Valdés Dal-Ré.–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. 5972-2014

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, que considero que hubiera debido ser estimatorio.

La razón de mi discrepancia, como también hice constar en el Voto particular que formulé a la STC 195/2016, de 16 de noviembre, es coincidente con la que ya fue expuesta en el Voto particular formulado a la STC 199/2015, de 24 de septiembre, al que me remito, en que se defendía que el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, en su conjunto, vulneraba el art. 86.1 CE por no concurrir la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigible para este tipo de normas.

Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.