

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9471 *Sala Primera. Sentencia 106/2009, de 4 de mayo de 2009. Cuestión de inconstitucionalidad 5891-2005. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander respecto al artículo 31 c) de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio. Competencia sobre defensa de la competencia: limitación temporal de las ventas con descuento. Nulidad parcial de un precepto autonómico.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5891-2005, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander respecto al art. 31 c) de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de agosto de 2005, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 31 c) de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria, por posible invasión de la competencia estatal en materia de legislación de defensa de la competencia (art. 149.1.13 CE en conexión con el art. 24.13 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en adelante EACant), acompañándose testimonio de las actuaciones y el Auto de promoción de 8 de junio de 2005.

2. Los hechos relevantes para la resolución de la cuestión son los siguientes:

a) Con fecha 8 de marzo de 2004, el Consejero de Economía y Hacienda dictó Resolución mediante la que impuso a la empresa Creasel, S.L., una sanción de 6.000,02 euros, de los cuales 3.000,01 correspondían a una infracción derivada de haber superado el plazo de promoción de determinados artículos y los otros 3.000,01 como consecuencia de haber realizado simultáneamente rebajas y promociones en el mismo establecimiento comercial.

b) Contra dicha resolución, Creasel, S.L., interpuso recurso de alzada con fecha 31 de marzo de 2004, recurso que fue desestimado, confirmándose la sanción impuesta de 6.000,02 euros por parte del Consejo de Gobierno de Cantabria con fecha 27 de mayo de 2004.

c) Contra la aludida resolución de 27 de mayo de 2004 Creasel, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante escrito registrado el día 8 de septiembre de 2004, que se tramitó por el procedimiento abreviado 14-2005.

d) El día 20 de abril de 2005, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, una vez celebrada la vista y en trámite de dictar Sentencia, dirigió una providencia a las partes en la que se manifiesta que el órgano judicial ha advertido que el art. 31 c) de la Ley 1/2002 de comercio de Cantabria puede incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por invadir la competencia estatal en materia de legislación sobre defensa de la competencia y, consecuentemente, concede al Ministerio Fiscal y a las partes del proceso un plazo de diez días para que aleguen sobre la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad en aplicación del art. 35.2 LOTC. Tanto la empresa sancionada como el Ministerio Fiscal manifestaron su conformidad con el planteamiento de la cuestión.

3. Mediante Auto de 8 de junio de 2005, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander acordó plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 31 c) de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, de comercio de Cantabria.

a) En primer lugar el Juzgado acomete la tarea de justificar la pertinencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. A este respecto, se indica que la resolución sancionadora de 8 de marzo de 2004, objeto del proceso a quo, toma en consideración para calificar los hechos el art. 73 g) de la Ley de Cantabria 1/2002, que tipifica como infracción grave la realización de las actividades de «ventas con obsequio», «ventas con rebajas», «ventas en liquidación», «ventas de saldos» y «ventas con descuento» cuando las mismas se realicen «con inobservancia de las características legales definidoras de las mismas». Según el Auto de promoción, la característica legal que se estima inobservada es la que se fija en el art. 31 c) de la citada Ley, que establece un período máximo de duración de las ventas con descuento en un establecimiento remodelado, plazo que es de dos meses desde la fecha de reapertura.

Estamos, pues, dice el Auto, ante una norma tipificadora formada por dos preceptos: el art. 73 g) y el art. 31 c), ambos de la Ley de Cantabria 1/2002, de manera que es el requisito temporal fijado en el último de dichos preceptos el que la Administración considera incumplido, generándose, así, la infracción grave. De este modo, la acomodación a Derecho de tal resolución y el correspondiente control judicial depende directamente de la aplicación o inaplicación del citado art. 31 c).

b) Tras ello, el Auto concreta el vicio de inconstitucionalidad que el órgano judicial aprecia en dicho artículo. Indica que la fijación de un período máximo de duración de las ventas con descuento, prevista en el artículo que se cuestiona, es un aspecto propio de la materia «legislación de defensa de competencia», de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y dicha materia figura en el art. 24.13 EACant como un límite de la competencia autonómica en materia de «comercio interior». Así se puso de manifiesto en las SSTC 228/1993 y 157/2004, que enjuiciaron sendos preceptos de leyes autonómicas que establecían límites similares. Según el Tribunal Constitucional, dichos límites afectan al régimen de competencia entre los ofertantes y, por tal razón, la regulación ha de hacerla el Estado. Para el órgano judicial cuestionante, el art. 31 c) de la Ley de cantabria 1/2002 fija, como los preceptos legales a que se refieren las Sentencias citadas, un límite temporal a las ventas de promoción, por lo que considera aplicable al mismo igual doctrina.

4. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 31 de enero de 2006, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cantabria, al objeto de que, en el plazo improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones. También se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo el 21 de febrero de 2006.

5. Mediante escrito de 14 de febrero de 2006 el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personación en el procedimiento y de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito de 14 de febrero de 2006 el Presidente del Congreso de los Diputados transmitió el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica al Tribunal que el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

7. El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones, de 23 de febrero de 2006, solicitando la estimación de la cuestión y la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad del párrafo segundo del art. 31 c) de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria.

El escrito del representante del Gobierno estatal comienza señalando que la norma relevante para el juicio *a quo* no es el art. 31 c) en su totalidad, sino únicamente su párrafo segundo, relativo a la duración de las ventas con descuento para la promoción de un producto. Asimismo, se pone de relieve que la infracción que se denuncia, que afecta al art. 24.13 EACant, es consecuencia de la infracción de los arts. 149.1.1 (en relación con el art. 38) y 149.1.13 CE, normas a las que viene a remitirse el precepto estatutario y que, en su caso, pueden fundamentar la declaración de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 39.2 LOTC.

Para el Abogado del Estado la estimación de la cuestión se basa en la existencia de una doctrina constitucional clara y consolidada, citada por el órgano judicial proponente y recogida en las SSTC 228/1993, de 9 de julio, y 157/2004, de 21 de septiembre, en virtud de la cual las reglas limitativas del período de vigencia de las ventas promocionales constituyen normas sobre defensa de la competencia que corresponde aprobar al Estado de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 149.1.1 y 13 CE, y 24.13 del Estatuto de Cantabria. A la inconstitucionalidad por motivos competenciales se le podría sumar, en su caso, la inconstitucionalidad material por violación de los arts. 38 y 51.3 CE, por cuanto la limitación temporal de las ventas con rebajas perjudica a los consumidores y, con ello, al principal objetivo de la regulación del comercio interior por parte de las Comunidades Autónomas. Por ello se señala que tal vez no carecería de justificación extender la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los tres párrafos del art. 31 c) de la Ley cuestionada.

8. El Fiscal General del Estado concluye su escrito de alegaciones, de 2 de febrero de 2006, instando la estimación de la cuestión y la declaración de inconstitucionalidad del segundo párrafo del art. 31 c) de la Ley cántabra 1/2002.

En su opinión, los restantes apartados de esta norma no son de aplicación al supuesto que ha dado lugar a la presente cuestión de inconstitucionalidad y tampoco han sido mencionados en el auto de planteamiento de la misma. Como se desprende de este último, prosigue el Fiscal General del Estado, la cuestión debe limitarse a analizar si los límites temporales de las campañas de promoción especial de determinados productos vulnera el art. 24.13 EACant en relación con el art. 149.1.6 CE, que atribuye la legislación mercantil en exclusiva al Estado.

Para esta parte la respuesta afirmativa a esta duda de constitucionalidad se basa en la propia doctrina del Tribunal Constitucional invocada por el juzgado cuestionante y recogida básicamente en las SSTC 228/1993 y 157/2004, que han declarado la inconstitucionalidad de otras normas autonómicas del mismo tipo. Tras reproducir el fundamento jurídico 9 de este último pronunciamiento se concluye que la norma cuestionada impone un período de duración de las campañas de promoción especial de determinados productos que incide sustancialmente en el Derecho de la competencia al regular un marco homogéneo de este tipo de ofertas entre los vendedores. Esta conclusión no puede verse afectada ni por la pretendida voluntad de proteger a los consumidores, ni por la existencia de un acuerdo interpretativo entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica que afecta a dicho precepto, ni por el hecho de no haber sido impugnado por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley cuestionada. De acuerdo con la doctrina constitucional mencionada el precepto cuestionado no supera el canon de constitucionalidad integrado por los arts. 24.13 EACant y 149.1.6 CE.

9. El Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria solicita en su escrito de alegaciones de 3 de marzo de 2006 la desestimación íntegra de la cuestión. El representante del Gobierno autonómico comienza señalando que el precepto cuestionado no ha sido impugnado por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 1/2002 y registrado con el núm. 3491-2002. De hecho, dicho precepto fue objeto de examen en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria llegándose a un acuerdo interpretativo sobre el mismo, que evitó su impugnación ante este Tribunal. En virtud de dicho Acuerdo, de 28 de mayo de 2002, la Administración autonómica aceptó que la finalidad del precepto es conseguir que las ventas promocionales con descuento cesen una vez cumplida la concreta finalidad de promoción que las justifica, es decir, que lo que se pretende es proteger al consumidor a impedir que los precios que aparentan ser promocionales sean los habituales. Al mismo tiempo, se señala que la norma autonómica desarrolla la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y se ha dictado en ejercicio de las competencias autonómicas que en este ámbito reconoce el art. 24.13 EACant.

10. El Parlamento de Cantabria, mediante escrito de 20 de abril de 2006 comunicó a este Tribunal el Acuerdo de su Mesa, de 17 de febrero de 2006, tomando conocimiento de la presentación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

11. Por diligencia de ordenación de 11 de mayo de 2006 la Secretaria de Justicia del Pleno hizo constar la personación y presentación de alegaciones en el plazo conferido para ello por parte del Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y el Gobierno de Cantabria.

12. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 24 de marzo de 2009, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir el conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por turno objetivo, a la Sala Primera.

13. Por providencia de 30 de abril de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de mayo siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La duda de constitucionalidad planteada por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander en este proceso es de naturaleza competencial y tiene por objeto el art. 31 c) de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, de comercio de Cantabria, precepto que se considera que puede vulnerar las competencias del Estado en materia de defensa de la competencia reconocidas en el art. 24.13 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (EACant). La correcta delimitación del objeto del presente procedimiento requiere realizar dos consideraciones previas, una relativa al precepto legal impugnado y otra al parámetro de control.

Aunque el Auto de planteamiento de la cuestión se refiere con carácter general al art. 31 c), debemos coincidir con el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en que la norma relevante para el juicio *a quo* es únicamente la contenida en el segundo apartado de dicha letra. En efecto, si bien los tres apartados del art. 31 c) establecen límites a las ventas con descuento celebradas en el territorio de Cantabria, el que ha dado lugar a la sanción recurrida en el procedimiento que ha suscitado la presente cuestión es el límite temporal que afecta a las ventas con descuento dirigidas a la promoción de determinados productos, es decir, el supuesto previsto en dicho apartado segundo. Aunque ello no impide, como señalamos en la STC 297/2006, de 11 de octubre, FJ 4, que, llegado el caso, debamos extender por conexión o consecuencia la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a otras normas de la misma ley, el objeto de la presente cuestión debe entenderse

limitado, pues, al segundo apartado de la letra c) del art. 31 de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria.

Por lo que respecta al parámetro de control debemos coincidir con el órgano judicial que ha suscitado la cuestión y con el Abogado del Estado en que la duda de constitucionalidad se plantea en relación con las competencias que en el ámbito de la legislación de defensa de la competencia ostenta el Estado, competencias reflejadas en el propio Estatuto de Autonomía de Cantabria en el art. 24.13 y que, como ha señalado nuestra doctrina (por todas, STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6), derivan del art. 149.1.13 CE. Frente a lo que señala el Fiscal General del Estado interpretando el Auto de planteamiento de la cuestión, no está en juego, en cambio, la competencia del Estado relativa a la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), porque, como se verá más adelante, el precepto impugnado no pretende regular las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales, ni las condiciones generales de contratación o los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil.

2. Delimitada la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial, debemos advertir que su resolución puede realizarse aplicando la doctrina que este Tribunal ha venido empleando para dar respuesta a supuestos similares. En efecto, como se desprende del propio Auto de planteamiento de la cuestión y de las alegaciones de todas las partes, son varios los pronunciamientos en los que hemos concluido que las normas que limitan el libre ejercicio de la actividad mercantil a través del establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de específicas modalidades de ventas deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia. Esta doctrina, contenida ya en las SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 8 e), y 148/1992, de 16 de octubre, FJ 2, ha sido desarrollada en las SSTC 228/1993, de 9 de julio, FJ 6, y 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 9, para fundamentar la inconstitucionalidad de diversas normas de las Leyes reguladoras del comercio en Galicia y Navarra que, como en el presente supuesto, contenían límites temporales a determinadas modalidades de ventas.

3. La aplicación de esta doctrina nos lleva directamente a estimar la presente impugnación. Como se ha señalado anteriormente, la norma contenida en el segundo párrafo del art. 31 c) limita temporalmente las ventas con descuento dirigidas a la promoción de determinados productos. La duración de tales ventas, dispone la norma cuestionada, no podrá ser inferior a un día ni superior a treinta. Como se desprende del propio encabezamiento del precepto, se trata de una condición a la que deben sujetarse tales ventas preceptivamente. Aunque dicha limitación temporal también afecta a los consumidores, que pueden verse perjudicados o, como señala el representante del Gobierno autonómico, beneficiados por la misma, por cuanto impide que los precios habituales se presenten permanentemente como de rebajas, su finalidad principal es evitar que la concurrencia entre los empresarios en el mercado quede rota por el abuso de unas ofertas que aspiran a atraer a los consumidores. En la medida, por tanto, en que se trata de una regulación que afecta sobre todo a la relación horizontal entre las empresas en una economía de libre mercado, y no a la situación del consumidor como destinatario de los productos producidos por las mismas, su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE.

Esta conclusión no puede ser alterada mediante los argumentos aducidos por el representante del Gobierno autonómico para defender la constitucionalidad del precepto cuestionado. El hecho de no haber sido impugnado por el Presidente del Gobierno en el recurso presentado contra la misma Ley autonómica objeto de la presente cuestión y de haber llegado la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria a un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de dicho precepto no puede afectar al papel de los Jueces ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción, papel que en todo caso está presidido por las notas de independencia y colaboración con este Tribunal. Dicho acuerdo interpretativo tampoco puede alterar la interpretación que, como se ha visto, hemos venido haciendo

tradicionalmente de la finalidad de las normas que limitan temporalmente determinadas modalidades de venta, que no es la protección de los consumidores, sino el garantizar la libre competencia entre los comerciantes. Por todo ello, hay que concluir que la norma contenida en el segundo párrafo del art. 31 c) de la Ley impugnada es inconstitucional por invadir las competencias que en este último ámbito corresponden al Estado.

4. Disipada la duda de constitucionalidad relevante para el juicio *a quo* debemos plantearnos, como sugiere el Abogado del Estado, la posibilidad de extender por conexión la declaración de inconstitucionalidad a los demás párrafos del precepto cuestionado. Como señalamos en la STC 297/2006, de 11 de octubre, FJ 4, el hecho de tratarse de normas irrelevantes para el juicio *a quo* no cierra las puertas a esta posibilidad, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el art. 39.1 LOTC. Aunque en el presente caso dicha extensión se produciría en el seno de una misma Ley y, concretamente, del mismo precepto, los términos empleados por el representante del Gobierno para referirse a tal posibilidad —vinculados a una posible inconstitucionalidad material, y no competencial, del precepto impugnado— y el hecho de tratarse de normas claramente irrelevantes para la resolución del juicio *a quo* deben llevarnos a rechazarla, sin que ello limite en modo alguno la posible presentación de otras cuestiones de inconstitucionalidad relativas a los restantes párrafos del art. 31 c) cuando se cumplan los requisitos para ello.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el segundo párrafo de la letra c) del art. 31 de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria.

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

Dada en Madrid, a cuatro de mayo de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.