

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19427 *Sala Segunda. Sentencia 88/2010, de 15 de noviembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 3491-2002. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto al artículo 15.6 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria. Competencias sobre ordenación general de la economía y comercio interior: inconstitucionalidad de precepto autonómico que restringe el régimen de libertad de horarios comerciales establecido por la normativa básica estatal (STC 254/2004).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3491-2002, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el art. 15.6 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria. Ha formulado alegaciones el Gobierno de Cantabria. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 5 de junio de 2002 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 15.6 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria, precepto redactado del modo siguiente:

«Del mismo modo, la libertad de horarios se extenderá a los establecimientos comerciales minoristas, con una superficie útil de venta y exposición no superior a dos mil quinientos metros cuadrados, que se encuentren situados en zonas de gran afluencia turística.»

2. De acuerdo con la demanda este precepto resultaría contrario a lo regulado en el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, el cual establece, con carácter básico, un régimen de libertad de horarios para todos los establecimientos situados en «zonas de afluencia turística». En estos términos el precepto impugnado rompería la regla establecida en la norma estatal, excluyendo de dicho régimen de libertad a determinados establecimientos de gran superficie y vulnerando con ello las bases de ordenación económica (art. 149.1.13 CE) establecidas por el Estado. Al respecto el Abogado del Estado señala, en cuanto a la distribución de competencias en materia de horarios comerciales, que la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido la posible incidencia de normas estatales básicas sobre las competencias autonómicas en materia de comercio interior y su subsector de horarios comerciales. Doctrina que ha apreciado el carácter básico de la norma estatal que establece la libertad de horarios y su encaje constitucional en el art. 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio, entre otras), señalando también, con cita de la STC 284/1993, de 30 de septiembre que, cuando lo previsto por el Estado con

carácter básico es la libertad de horarios, no cabe desarrollo alguno por parte de la Comunidad Autónoma que pueda suponer una restricción a esa libertad.

El Abogado del Estado entiende que la doctrina expuesta, cuyo fundamento se encuentra en el establecimiento de medidas de ordenación general de la política económica nacional, es plenamente aplicable al caso, siendo además la regulación impugnada contraria al principio de unidad de mercado, pues los establecimientos comerciales afectados por la medida tendrán un horario comercial y un régimen de apertura de domingos y festivos distinto al previsto para esos mismos establecimientos en el resto del territorio nacional.

3. Por providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 2002 se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cantabria, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Cantabria.

4. El día 31 de julio de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal Constitucional que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria, en la representación que legalmente ostenta, compareció en el proceso mediante escrito registrado el día 29 de agosto de 2002 formulando las alegaciones que, resumidamente, se recogen a continuación.

Comienza señalando que, atendiendo a los títulos competenciales en presencia, el autonómico sobre comercio interior y el estatal derivado del art. 149.1.13 CE, la Ley de Cantabria 1/2002 ha desarrollado el precepto básico estatal, art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, respetando su sentido último y sin contravenirlo, dado que el mismo parte del principio de limitación o regulación de los horarios comerciales, precisando para su efectividad un desarrollo autonómico, expresamente reconocido para el caso de las zonas de gran afluencia turística, sin que resulte admisible que la regulación estatal pretenda agotar toda la materia. Al respecto indica que el desarrollo normativo autonómico ha tenido por objeto establecer en Cantabria una determinada política comercial que evitase los excesos que podría producir una aplicación indiscriminada de los preceptos estatales básicos que precisan de desarrollo y concreción por parte de las Comunidades Autónomas. En tal sentido el Letrado del Gobierno de Cantabria sostiene que el precepto impugnado desarrolla la norma básica estatal partiendo del sentido último y de la finalidad de ésta, que no es otra que la de facilitar la compra por parte de los turistas. Por ello la norma estatal no puede ser interpretada en el sentido de que en determinadas zonas rige la libertad de horarios con independencia del tipo de establecimiento de que se trate, sino que, por su naturaleza básica, es susceptible de ser interpretada o aclarada en el sentido de determinar los tipos de establecimientos que tendrán libertad de horarios en las zonas de gran afluencia turística. La norma autonómica, atendiendo a la finalidad perseguida por la base estatal, ha limitado la libertad de horarios a favor de aquellos establecimientos cuya área de influencia sea la propia de la zona a la que la Ley se refiere, excluyendo a los grandes establecimientos comerciales, cuya influencia supera con mucho las zonas en las que el Real Decreto-ley 6/2000 quiere establecer la libertad de horarios. De otro modo el efecto de la libertad de horarios de apertura se extendería a toda la zona de influencia de la gran superficie comercial, con la consiguiente perturbación en la ordenación del comercio autonómico.

Asimismo la representación procesal del Gobierno de Cantabria recalca que la propia legislación básica en materia de horarios comerciales otorga expresamente a las Comunidades Autónomas un amplio margen para su desarrollo, lo que les habilita para

establecer límites geográficos y temporales a la libertad de horarios en las zonas de gran afluencia turística, habilitación que, en el caso de Cantabria, se ha traducido en una determinación de dichas zonas realizada sobre la base municipal, lo que justifica la exclusión de los grandes establecimientos, pues éstos tienen una zona de influencia superior a la del municipio. Finalmente el Letrado autonómico rechaza que sea de aplicación la doctrina constitucional invocada en el recurso, por cuanto la relativa a horarios comerciales se refiere a una norma estatal que establecía el principio de libertad de horario para los locales comerciales, cosa que no sucede con el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000. Tampoco entiende de aplicación la doctrina de la STC 96/2002, de 25 de abril, invocada por el Abogado del Estado, pues, a su juicio, resulta fuera de toda duda el hecho de que el precepto impugnado no es susceptible de quebrar la unidad del mercado nacional, sino que, por el contrario, pretende evitar injustificadas diferencias de trato tanto entre los grandes establecimientos comerciales de Cantabria como entre éstos y el comercio minorista.

6. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 13 de septiembre de 2002, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

7. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 8 de junio de 2009, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir el conocimiento del presente recurso a la Sala Segunda, a la que, por turno objetivo, le ha correspondido. Y señaló de aplicación la doctrina contenida en las SSTC 225/1993, de 8 de julio; 228/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre; 124/2003, de 19 de junio; 254/2004, de 22 de diciembre; y 164/2006, de 24 de mayo.

8. Por providencia de 11 de noviembre de 2010 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, contra el art. 15.6 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria, precepto que presenta la siguiente redacción:

«Del mismo modo, la libertad de horarios se extenderá a los establecimientos comerciales minoristas, con una superficie útil de venta y exposición no superior a dos mil quinientos metros cuadrados, que se encuentren situados en zonas de gran afluencia turística.»

Como ha quedado recogido en los antecedentes, el Abogado del Estado entiende que la exclusión de determinado tipo de establecimientos, en concreto los que tengan una superficie útil de venta y exposición superior a dos mil quinientos metros cuadrados, de la libertad de horarios proclamada por la norma básica estatal para los situados en las zonas de gran afluencia turística en el primer párrafo del art. 43.3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, vulnera las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.13 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa estatal en materia de horarios comerciales. El Letrado del Gobierno de Cantabria se opone a las anteriores consideraciones estimando que el precepto impugnado constituye un desarrollo acorde con la finalidad última perseguida por la base estatal en la materia, que sería la de favorecer que los turistas puedan adquirir bienes en las citadas zonas, por cuanto el reconocimiento de la libertad de horarios a los grandes establecimientos comerciales implicaría que dicha libertad se extendería más allá de las zonas de gran afluencia turística, dada la extensión del ámbito de influencia de este tipo de establecimientos.

2. Una vez expuestas las distintas posiciones de las partes que han comparecido en este proceso procede que encuadremos el precepto cuestionado en la materia que le sea propia, dentro del sistema de distribución de competencias que se contiene en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Al respecto es claro que el precepto impugnado afecta a materia que se integra sin dificultad en el ámbito del «comercio interior», pues es indudable que el régimen de horarios comerciales pertenece a la citada materia (por todas, STC 164/2006, de 24 de mayo, y doctrina allí citada). Materia sobre la que la Comunidad Autónoma de Cantabria ostenta competencia exclusiva, según el artículo 24.1.13 de su Estatuto (Ley Orgánica 8/1981, en la redacción dada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre) en los términos y con los límites allí establecidos.

Asimismo también en relación con la citada materia es posible que incidan competencias estatales y en tal sentido indicamos en la STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 que:

«a partir de este encuadramiento material hemos dicho en la STC 284/1993, de 30 de septiembre, que sobre el comercio interior pueden incidir las competencias básicas del Estado previstas en el art. 149.1.13 CE, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o ejecución, según lo establecido en el respectivo Estatuto en materia de comercio interior [STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4 a), con remisión a la STC 225/1993, de 8 de julio].»

3. Encuadrada del modo expuesto la cuestión controvertida debemos advertir, antes de comenzar el enjuiciamiento del precepto impugnado, que durante la pendencia del presente proceso constitucional la numeración del apartado 6 impugnado ha sido modificada por el art. 1.2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales, si bien tal modificación resulta irrelevante a los efectos de la resolución de este recurso de inconstitucionalidad, pues el precepto impugnado ha mantenido invariable su redacción, consistiendo la única variación en que ha pasado a ser el apartado 5 de ese mismo art. 15 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002.

También las previsiones básicas que el Abogado del Estado entendía vulneradas, el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, han sido formalmente sustituidas por las establecidas en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que dedica a esta cuestión su art. 5, «Establecimientos con régimen especial de horarios», en especial sus apartados 1 y 5, estableciendo una regulación materialmente coincidente con la que el Abogado del Estado reputó vulnerada en el momento de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, la cual, a su vez, no era sino reproducción de la contenida en el art. 3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y en el mismo precepto del anterior Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales.

Así pues será el art. 5.1 de la Ley 1/2004 el precepto que, formalmente y conforme a nuestra doctrina (por todas STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9), deberemos tener en cuenta como parámetro de enjuiciamiento de la adecuación del precepto impugnado al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de señalar su total identidad material con la norma en vigor en el momento de iniciarse el presente proceso constitucional. El referido art. 5.1 de la Ley 1/2004 dispone que, entre otros establecimientos comerciales, los instalados en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional. Por su parte el art. 5.5 prescribe que la determinación de zonas turísticas a las que se refiere el art. 5.1, así como los períodos a que se circunscribe la aplicación de la libertad de apertura en ellas, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial. Ambos preceptos se proclaman dictados «en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en

el art. 149.1.13 CE y con el respeto a las competencias en materia de comercio interior de las Comunidades Autónomas», tal como reza su disposición final primera.

4. Asimismo el examen del ahora vigente art. 15.5 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002 habrá necesariamente de realizarse teniendo en cuenta que la cuestión que se suscita en el presente proceso es, como ya se ha dicho, la de si el precepto autonómico cuestionado puede ser entendido como un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o, por el contrario, ha de considerarse que no ha respetado tal normativa básica estatal, resultando vulnerador del orden constitucional de distribución de competencias. La eventual vulneración de la normativa básica determinará que nos encontremos ante un supuesto de lo que hemos denominado (STC 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3) una inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, puesto que la normativa autonómica será contraria al orden de distribución de competencias por infringir la normativa estatal básica, lo que exigirá, además de apreciar que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa, comprobar que la norma estatal que se propone como canon de constitucionalidad tiene ese proclamado carácter básico atendiendo a las competencias que corresponden al Estado, puesto que la disposición autonómica únicamente vulnerará el orden constitucional de distribución de competencias cuando el propio precepto estatal es respetuoso con dicho orden.

5. Resulta obvio que el apartado 1 del art. 5 de la Ley estatal 1/2004 ha de considerarse formalmente básico, pues como tal es declarado en la disposición final primera de la Ley estatal 1/2004, la cual entiende que la totalidad de las previsiones de la citada norma legal se encuentran amparadas por las competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.13 CE.

Por otra parte, en relación a su carácter materialmente básico, hemos de apreciar que la Ley estatal 1/2004 establece un régimen mínimo de regulación en materia de horarios comerciales dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden optar por grados superiores de liberalización. Así tiene en su conjunto por finalidad la fijación de las bases de la regulación de los horarios comerciales, aspecto éste particularmente relevante en la ordenación de la actividad comercial minorista, rama o sector de la economía nacional respecto a la cual el Estado puede, conforme a nuestra doctrina, establecer medidas básicas en cuanto lo requiera la adecuada ordenación de la actividad económica. Dichas medidas, integradas en una acción legislativa que persigue un objetivo general de política económica por su incidencia en el sector de la distribución, consisten en la combinación de un régimen limitativo de los horarios comerciales con el reconocimiento, como especialidad, de la proclamación de la libertad de horarios para determinados tipos de establecimientos comerciales en razón de su actividad o ubicación, entre los que se encuentran los situados en las denominadas zonas de gran afluencia turística. En este caso se trata de 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, aun 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. En tal sentido, como medida singular de ordenación económica en un contexto de intervención administrativa en cuanto a la determinación de los días y horas hábiles para el ejercicio del comercio, el Estado ha establecido el principio de libertad de horarios en estas zonas, cohonestando los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comerciantes y de los consumidores, en atención a la trascendencia que para la actividad económica en general y la comercial en particular puede tener, en cuanto estímulo a la demanda privada de bienes de consumo y al empleo en dichas zonas, la afluencia en ellas de turistas.

Igualmente es preciso resaltar que no se vacía aquí de contenido el título competencial autonómico en materia de comercio interior, por cuanto la base estatal no agota toda la normación ni monopoliza toda actuación pública posible sobre la materia, sino que se limita a establecer que la libertad horaria en esas zonas, con el alcance geográfico y temporal derivado de la previa decisión autonómica (art. 5.5 de la Ley estatal 1/2004), se

aplicará a todo tipo de establecimientos. Así pues, en el presente caso, la norma estatal ha establecido una regla general: la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos si los mismos se hallan en zonas calificadas por la Comunidad Autónoma como de gran afluencia turística. Y, en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, resulta obvio que dicho precepto no requiere, en ese punto, ulteriores desarrollos o matizaciones. Ahora bien, lo anterior no significa que se haya producido un desplazamiento absoluto de la competencia autonómica, pues no puede obviarse que, aun cuando la misma se haya reducido en este concreto punto, posee un ámbito mucho más extenso que el estrictamente referido a él. La base estatal requiere de la actuación autonómica, de forma que la uniformidad mínima inherente a toda norma básica no vacía ni predetermina por sí sola la competencia autonómica, por cuanto es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas como de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria, por lo que la existencia de ésta se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas de su territorio que, a efectos comerciales, hayan de ser consideradas como tales zonas de gran afluencia turística y a los períodos de tiempo a que dicha libertad horaria quedará circunscrita. Ambas circunstancias están previstas en la propia legislación cántabra (primer párrafo del vigente art. 15.6 de la propia Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002) que, conforme a lo expuesto, disfruta de un margen de desarrollo de la normativa básica para el establecimiento de una política propia en la materia en el marco definido por la base estatal, la cual, en todo caso, impide que se discrimine entre tipos de establecimientos en función de su superficie. Todo ello es conforme con el reiterado criterio de este Tribunal Constitucional respecto a la articulación de las bases y su desarrollo como esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de permitir que cada Ente Autónomo introduzca las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia diseña el bloque de la constitucionalidad.

Por lo tanto el apartado 1 del art. 5 de la Ley estatal 1/2004, en cuanto establece la libertad de horarios para los establecimientos situados en zonas de gran afluencia turística, ha de considerarse una norma básica legítimamente dictada al amparo del art. 149.1.13 CE.

6. Partiendo de lo hasta aquí advertido basta la simple comparación del contenido de ambos preceptos legales para poner de manifiesto que el actual art. 15.5 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002 ha incurrido en contradicción con lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley estatal 1/2004, pues resulta claro que el primero restringe la libertad de horarios en zonas de gran afluencia turística a los establecimientos comerciales minoristas cuya superficie útil de venta y exposición supere dos mil quinientos metros cuadrados, limitación no contenida en la legislación básica estatal en materia de horarios comerciales. Dicha previsión implica establecer restricciones al régimen de libertad de horarios no previstas por la normativa básica estatal, la cual no hace distinciones en función de la mayor o menor superficie del establecimiento comercial. Lo anterior supone, por tanto, un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de su competencia estatutaria en materia de comercio interior, lo que ha de conllevar, en este punto, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida por contravenir el orden constitucional de distribución de competencias.

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 el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso «con una superficie útil de venta y exposición no superior

a dos mil quinientos metros cuadrados» del art. 15.5 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria, en la redacción dada al mismo por el art. 1.2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.

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

Dada en Madrid, a quince de noviembre de dos mil diez.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.