

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**3875** *Pleno. Sentencia 34/2017, de 1 de marzo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3071-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de los artículos 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo. Límites de los decretos-leyes y competencias sobre urbanismo y comercio interior: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a la incidencia territorial de las instalaciones de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:34

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3071-2013, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 23 de mayo de 2013, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

Alude, en primer lugar, al contenido de la norma impugnada, señalando que incorpora reformas específicas que no guardan relación con el propósito central del Real Decreto-ley 4/2013, el apoyo a las empresas y a la creación de empleo, sino que afectan a determinados sectores de la actividad económica, entre ellos el de hidrocarburos. Indica que el recurso se promueve contra el art. 39.2, en lo que se refiere a la redacción que ha dado a los párrafos quinto y sexto del art. 43.2 de la Ley 34/1998, de 4 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH), y contra el art. 40 en cuanto a la redacción que ha otorgado al art. 3, apartados 1, 3 y 4 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas

urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios. Tras mencionar los concretos aspectos impugnados, considera que sus prescripciones no se refieren a la materia régimen energético, cuyas bases el art. 149.1.25 CE reserva al Estado, sino que inciden en la regulación de la distribución minorista, actividad mercantil de intermediación de productos que se incardina en la materia comercio interior, la cual corresponde a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña. Asimismo se establecen reglas específicas sobre usos del suelo y respecto al cómputo del techo comercial que forman parte de las materias urbanismo y comercio, respectivamente.

Por otra parte, se alega que el Real Decreto-ley 4/2013 no ha justificado, conforme exige el art. 86.1 CE, que los artículos aquí controvertidos establezcan medidas necesarias para hacer frente a una extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco ha acreditado la conexión de sentido entre esa supuesta situación de extraordinaria y urgente necesidad y las reglas relativas al uso del suelo y cómputo de techo comercial que en ellos se establecen.

a) En lo relativo a la vulneración del art. 86.1 CE, la demanda recuerda, en primer lugar, la doctrina constitucional en la materia. De ahí deriva que hay que analizar si la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013 ha respondido a una situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que no era posible hacer frente mediante una ley tramitada por el procedimiento parlamentario ordinario o, en su caso, por la vía de urgencia, y, en segundo lugar, comprobar si se da o no, una conexión de sentido y de congruencia entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se trataba de atajar. Todo ello a la luz de los factores que han quedado reflejados en la exposición de motivos de la norma y en el debate parlamentario de convalidación.

A tales efectos se reproduce parcialmente el apartado VI de la exposición de motivos señalando que el mismo se limita a hacer una alusión muy genérica al actual escenario de recesión económica y a poner de relieve que en España los combustibles de automoción tienen un nivel de precios superior al que rige en los demás países europeos, lo que se debe a la escasa competencia existente en el mercado de distribución de carburantes. La Abogada de la Generalitat indica que dicho propósito liberalizador ya se ha perseguido por todas las normas dictadas hasta la fecha, y que la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2013 no contiene ninguna explicación motivada que relacione los precios de venta de los carburantes más elevados que rigen en España con la insuficiencia de estaciones suministradoras de carburantes al por menor de la que se pueda deducir una necesidad extraordinaria y urgente de incrementar los puntos de venta de los carburantes, de forma inmediata, a través de una disposición legislativa de urgencia.

Menciona la doctrina de la STC 170/2012 considerando que, a pesar de la similitud de las medidas allí enjuiciadas con las ahora cuestionadas, la argumentación de la STC 170/2012 no es trasladable al presente caso, ya que las medidas desreguladoras establecidas en los preceptos controvertidos no se enmarcan en una acción de política económica general con incidencia en los distintos sectores de la actividad económica o más específicamente, en los mercados energéticos. La Letrada autonómica entiende que las previsiones referidas al sector de los hidrocarburos constituyen medidas puntuales atinentes a una de las actividades propias del sector cual es la distribución minorista, perteneciente, desde la perspectiva competencial, al ámbito material del comercio interior, cuya incidencia en la marcha general de la economía es poco relevante a efectos de admitir que la competencia autonómica sobre ella pueda resultar válidamente condicionada por la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

En cuanto a la conexión de sentido la demanda indica que la exposición de motivos tampoco la justifica, pues no hay argumentación que relacione la congruencia entre las medidas relativas a la apertura de estaciones de servicio y el incremento de la competencia en el sector de los hidrocarburos, señalando la existencia de informes que desmienten la idoneidad de las medidas para introducir competencia en dicho sector. Tampoco en el debate parlamentario de convalidación se aporta justificación alguna de la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas.

De todo lo expuesto, la Abogada de la Generalitat de Cataluña deduce que los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013 infringen el art. 86.1 CE, en lo que se refiere a

la redacción dada a los párrafos quinto y sexto del art. 43.2 LSH y a los apartados 1, 3 y 4 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, y son, por tanto, inconstitucionales.

b) En cuanto a las quejas competenciales, el escrito de interposición del recurso examina, en primer lugar, el encuadramiento competencial de los preceptos impugnados, a los que la norma atribuye carácter básico al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE. Recuerda la doctrina de las SSTC 197/1996, 223/2000 y 170/2012, de la que deduce que la distribución minorista de los productos petrolíferos no forma parte de la materia régimen energético sino que se incluye dentro del comercio interior, de competencia autonómica exclusiva, aun cuando ésta pueda hallarse condicionada por las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica que corresponden al Estado ex art. 149.1.13 CE. A lo anterior añade que los preceptos impugnados utilizan determinaciones materialmente urbanísticas relativas a las zonas y usos del suelo aptos para el emplazamiento de las estaciones de servicio de carburantes y, por tanto, la regulación estatal que se cuestiona afecta a la materia urbanismo que el art. 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat de Cataluña como competencia exclusiva. Admite, no obstante, que las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo y comercio pueden ser legítimamente condicionadas por las competencias estatales. Por ello estima que ha de analizarse el alcance de ese condicionamiento, con referencia específicamente al art. 149.1.13 CE.

En ese sentido alude a la doctrina constitucional acerca del mencionado art. 149.1.13 CE y del art. 149.1.25 CE considerando que ambos títulos habilitan al Estado para regular el sector de los hidrocarburos, siempre que dicha regulación se sitúe dentro de los límites de lo básico y en el entendimiento de que la distribución minorista de carburantes corresponde a la materia comercio, de competencia exclusiva de la Generalitat, sobre la que puede incidir la competencia del art. 149.1.13 CE. Estima que la pretensión de la norma, consistente en eliminar trabas y barreras administrativas, no se realiza dentro de los límites de los títulos estatales, sino que implica el ejercicio de competencias ajenas, las de comercio y también las de urbanismo en cuanto que los preceptos impugnados inciden en la regulación de los usos de suelo. Por esa razón considera que los párrafos quinto y sexto del art. 43.2 LSH, en la redacción dada por el artículo 39.2 del Real Decreto-ley 4/2013 y los nuevos apartados 1 y 3 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, redactados conforme al artículo 40 del Real Decreto-ley 4/2013, contienen una regulación en materia de urbanismo, mientras que el apartado 4 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, redactado conforme al artículo 40 del Real Decreto-ley 4/2013, correspondería a la materia comercio.

De acuerdo a dicho encuadramiento material, la demanda examina el régimen competencial en materia de urbanismo, aludiendo a la doctrina de la STC 61/1997, de la que concluye que los párrafos quinto y sexto del art. 43.2 LSH y los apartados 1 y 3 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 en la redacción dada por los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, forman parte de la materia urbanismo, de competencia autonómica, y son inconstitucionales por exceso competencial. En cuanto a las limitaciones al contenido de los planes urbanísticos establecidas en el párrafo quinto del art. 43.2 LSH entiende que, dada la imprecisión de la expresión «aspectos técnicos de las instalaciones», el precepto admite dos interpretaciones. La primera sería que la prohibición de regular aspectos técnicos de las instalaciones no tendría otro alcance que el de impedir que los instrumentos de planificación territorial o urbanística incorporen prescripciones técnicas sobre el funcionamiento interno de los aparatos de suministro de carburantes y el resto de los elementos necesarios para la instalación. Esa prohibición legal «no implicaría limitación alguna de las facultades atribuidas a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística para determinar las condiciones de ocupación y uso del suelo y las características constructivas de los elementos artificiales que se implanten en el territorio, incluidos todos los elementos accesorios y construcciones auxiliares de las estaciones de servicio», por lo que sería respetuoso con las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Una segunda interpretación sería que «los instrumentos de ordenación territorial y urbanística carecerían de la facultad de

imponer a dichas instalaciones, condiciones adicionales, desde la perspectiva de la ordenación urbana, a las que por razones de seguridad industrial, puedan establecer el legislador estatal y autonómico competentes». La Abogada de la Generalitat señala que si se entendiera de esta segunda manera el precepto invadiría la competencia autonómica en materia de urbanismo.

Sobre el párrafo sexto del art. 43.2 LSH que establece la compatibilidad *ex lege* de las estaciones de servicio de carburantes con los usos urbanísticos de carácter comercial industrial y de servicios técnicos y análogos y el nuevo art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000 que se relaciona directamente con aquel, la Abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que ambos señalan determinadas categorías urbanísticas en las que se admite el uso específico de suministro de carburantes. Prescripción legal vinculante que se impone directamente a todos los terrenos en que se admitan los usos urbanísticos a que hacen referencia dichos preceptos, por lo que suprime o, cuanto menos, menoscaba, la función que corresponde a los instrumentos de la planificación territorial y urbanística de fijar los usos del suelo con carácter vinculante. Se trata entonces de normas urbanísticas sustantivas de aplicación directa que suponen la ordenación del suelo por la norma estatal, utilizando así una técnica urbanística para satisfacer objetivos de competencia estatal, contraviniendo el orden competencial. Las dos normas constituyen una regulación materialmente urbanística que se impone a los planes urbanísticos ya aprobados, alterando las condiciones de uso establecidas por dichos planes en las respectivas zonas comerciales, industriales y de servicios técnicos que hayan previsto y que los futuros planes urbanísticos estarán obligados a respetar. El escrito de interposición del recurso defiende que los dos preceptos ahora impugnados no tienen una redacción comparable a la de la primitiva redacción del art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, que llevó a la STC 170/2012 a ubicar su regulación en la materia de comercio, sino que, por su finalidad y contenido material, destinado a determinar las zonas urbanísticas en las que se liberaliza la apertura de estaciones de servicio, se incardina en la materia urbanismo, sin que sea admisible el condicionamiento estatal de la competencia autonómica exclusiva, ya que la medida carece de incidencia económica directa y significativa en la actividad económica general.

Acerca del nuevo apartado 3 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, relativo a la restricción de las potestades de los órganos municipales de denegar la instalación de estaciones de servicio por la ausencia de calificación urbanística al efecto, el recurso considera que establece una medida complementaria de las anteriores para asegurar la operatividad de la autorización de apertura de instalaciones de suministro de carburantes. Lo que hace es reiterar que en todas las zonas urbanísticas comerciales, industriales o de servicios técnicos, rige la libertad absoluta de los titulares del suelo para instalar estaciones de suministro de carburantes sin que las autoridades municipales puedan oponerse a dicha liberalización y denegar, por razones urbanísticas, la implantación de las estaciones de servicio. Contiene así una norma materialmente urbanística que lamina la potestad de planeamiento y regulación de los usos del suelo que corresponde a la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo.

Por último, el escrito de interposición del recurso defiende que el nuevo apartado 4 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 forma parte de la materia comercio, puesto que incide en la ordenación administrativa de la actividad comercial, en la que se encuadra la determinación del concepto de superficie comercial y la forma de efectuar su cómputo tal como lo hace el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales. Por tanto, en la medida en que el precepto impugnado incluye una prescripción sobre el cómputo de la superficie comercial, que forma parte de la materia comercio que el art. 121.1 EAC atribuye a la competencia exclusiva de la Generalitat y ha incurrido en exceso competencial, determinante de su inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 4 de junio de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al

Senado así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 12 de junio de 2013 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 27 de junio de 2013.

4. El día 14 de junio de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 19 de junio de 2013.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 11 de julio de 2013.

Tras hacer mención a los argumentos de la demanda, descarta, en primer lugar, la vulneración del art. 86.1 CE. El Abogado del Estado hace referencia a la coyuntura económica en España, así como la de los mercados internacionales de crudo y productos petrolíferos, como las razones que justifican que el Real Decreto-ley 4/2013 adopte «una serie de medidas tanto en el mercado mayorista como en el minorista, de impacto inmediato sobre los precios de los carburantes, que permitirán incrementar la competencia efectiva en el sector, reduciendo las barreras de entrada a nuevos entrantes con el objetivo último de repercutir positivamente en el bienestar de los ciudadanos, de velar por la estabilidad de los precios de los combustibles de automoción y de lograr un funcionamiento más eficiente de este mercado». El Abogado del Estado advierte que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad implica la concesión de un razonable margen de discrecionalidad al Gobierno para su apreciación, así como de la necesidad de evitar juicios de valor impropios del enjuiciamiento constitucional. Cita la doctrina constitucional en torno al Decreto-ley, con especial referencia a la STC 170/2012. A continuación indica que la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2013 justifica las razones de la adopción de las medidas cuestionadas, lo que también hace la memoria de análisis de impacto normativo que adjunta a su escrito, razones ambas que le llevan a afirmar que la extraordinaria y urgente necesidad ha quedado sobradamente acreditada.

El escrito del Abogado del Estado analiza los títulos competenciales estatales, arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, que proporcionan fundamento a los preceptos impugnados, entendiendo que la doctrina de la STC 170/2012, FJ 10 da adecuada respuesta al argumento de la Generalitat de Cataluña respecto a la extralimitación competencial que denuncia la demanda.

Partiendo de la legitimidad competencial de los títulos competenciales estatales analiza los concretos preceptos impugnados.

Sobre el art. 39.2, que da nueva redacción al art. 43.2, párrafo quinto, de la Ley del sector de hidrocarburos, indica que introduce una salvaguarda para evitar que por la vía de la planificación territorial o urbanística puedan regularse aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta, que podrían suponer una fragmentación del mercado además de erigir barreras económicas improcedentes puesto que se trata de requisitos cuya regulación corresponde a la normativa sectorial. En cuanto a las dos interpretaciones propuestas por la Generalitat, señala que la propia norma «viene a acotar las condiciones técnicas al ámbito de la seguridad industrial que se desarrolla en las instrucciones técnicas complementarias en que se plasma este tipo de normativa, lo cual aleja de cualquier intento razonable por llevar el concepto recurrido al ámbito urbanístico». Concluye que el precepto impugnado está plenamente adaptado al reparto competencial de la CE ya que en ningún caso es admisible entender que los «aspectos técnicos» puedan incluir elementos reservados a la normativa urbanística.

Respecto al párrafo sexto de ese mismo art. 43.2 LSH, que ha de entenderse en conexión con el nuevo art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, señala que su reforma obedece a la existencia de numerosas barreras de entrada que, sostenidas sobre argumentaciones

urbanísticas, pretenden impedir o retrasar la apertura de nuevas estaciones de servicio. Considera el Abogado del Estado que se trata de «una medida de política económica estrechamente ligada al propósito de liberalización del sector energético que persigue incrementar el grado de competencia en el sector mediante la ampliación del número y calidad de ofertantes que actúan en el mercado de la distribución de hidrocarburos líquidos, en concreto mediante el incremento de puntos de venta de combustibles al por menor, que en nada interfiere con la planificación territorial y urbanística ya que son los propios órganos urbanísticos los que decidirán las zonas específicas en las que podrán realizarse tales usos, es decir, no se realiza una ordenación directa del suelo». Entiende que se trata de un caso muy similar al de la STC 170/2012 y que responde de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica y al establecimiento de bases en materia energética. En consecuencia, defiende que, especialmente en el caso del art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, no es cierto que en los preceptos impugnados se utilicen categorías o técnicas propias del urbanismo, ya que se trata de facultades relativas a usos del suelo que afectan a la planificación económica general y a la energética sin modificar el concreto régimen del suelo donde se ubican.

Acerca del nuevo apartado 3 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 indica su congruencia con el resto de medidas previstas, aludiendo a varias sentencias de la jurisdicción ordinaria que avalan esta previsión, sin que en ningún caso se interfiera con la potestad urbanística y de ordenación del territorio propia de la Generalitat de Cataluña. Únicamente se pretende garantizar la compatibilidad de la actividad de suministro minorista de combustibles con los usos comerciales, limitando la posibilidad de que, mediante la utilización ilegítima de argumentos urbanísticos, se pueda denegar una licencia a un establecimiento comercial o cualquiera de los otros usos señalados para la apertura de estaciones de servicio.

Finalmente, el Abogado del Estado descarta que el nuevo apartado 4 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 vulnere las competencias autonómicas en materia de comercio interior. Lo que el precepto pretende es evitar que la instalación de suministro de carburantes pueda afectar al establecimiento comercial en el que se instala, creando situaciones sobrevenidas ficticias que a su vez erigen nuevas barreras. Alude a la dificultad existente para la apertura de estaciones de servicio como justificación de la necesidad de «la implementación de medidas de alcance para tratar de eliminar estas barreras que, por otra parte, se soportan en artificios urbanísticos ficticios que no tienen una finalidad de ordenación del territorio si no que responden a otras finalidades». Se trataría de una medida que «determina las condiciones básicas para el ejercicio de esta actividad económica por lo que contribuirán igualmente a garantizar la unidad del mercado en este ámbito, evitar la fragmentación del mercado y erigir barreras económicas».

6. Mediante escritos presentados en el registro general de este Tribunal en fechas 1 y 2 de agosto de 2013, el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formulan incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente recurso de inconstitucionalidad, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 LOTC. Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

7. Por providencia de 28 de febrero de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de marzo del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de

estímulo de crecimiento y de la creación de empleo. El art. 39.2 modifica el art. 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (en adelante, LSH), modificación de la que se impugnan sus párrafos quinto y sexto; por su parte, el art. 40 da nueva redacción al art. 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, nueva redacción de la que se controvierten sus apartados 1, 3 y 4.

El párrafo quinto del nuevo art. 43.2 LSH prohíbe que los instrumentos de planificación territorial o urbanística regulen aspectos técnicos o que exijan una tecnología concreta para las instalaciones dedicadas a la distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos. El párrafo sexto de ese mismo art. 43.2 declara la compatibilidad de determinados usos del suelo con la actividad económica de las instalaciones suministradoras de combustibles al por menor. El nuevo apartado 1 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 extiende la posibilidad de incorporar estaciones de servicio a las agrupaciones de establecimientos comerciales, los centros comerciales, los parques comerciales, las zonas o polígonos industriales y a los establecimientos de inspección técnica de vehículos. El modificado art. 3.3 del Real Decreto-ley 6/2000 impide que la autoridad municipal pueda denegar la instalación de estaciones de servicio por la ausencia de suelo cualificado específicamente para ello y el art. 3.4 determina que la superficie ocupada por la instalación de suministro de carburante no computa como superficie comercial.

La Generalitat de Cataluña alega, en primer lugar, la falta de justificación del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para el dictado de las medidas impugnadas pues estima que no se trata de medidas necesarias para hacer frente a una extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco ha quedado acreditada la conexión de sentido entre esa supuesta extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas. En segundo lugar se achaca a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo y comercio interior. El Abogado del Estado, por las razones que han quedado señaladas en los antecedentes, ha defendido la plena constitucionalidad de las disposiciones impugnadas y, en consecuencia, la desestimación íntegra del recurso.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso se debe plantear la incidencia que sobre su objeto tenga el hecho de que el Real Decreto-ley 4/2013 haya sido sustituido por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Convalidado el Real Decreto-ley 4/2013 por el Congreso el 14 de marzo de 2013, se acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia según permite el art. 86.3 CE («Boletín Oficial de la Cortes Generales. Congreso de los Diputados», núm. 243, de 21 de marzo), lo que dio como resultado la aprobación de la citada Ley 11/2013, cuyos arts. 39 y 40 reproducen lo dispuesto en los preceptos que han sido impugnados en este proceso.

Como concluye la STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 2, al analizar un supuesto similar, la derogación, siquiera tácita, del Real Decreto-ley 4/2013 por otra ley posterior no impide controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 B)]. Lo mismo sucede con los motivos relacionados con la infracción del orden competencial, a los que resulta de aplicación la doctrina respecto a los procesos promovidos por dicha causa, en la que se ha concluido en la pervivencia del recurso en los casos en los que, como en el presente, la nueva normativa que ha sustituido a la impugnada viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)].

En la presente controversia se plantean dos órdenes de cuestiones: la vulneración del art. 86.1 CE, por no concurrir en relación con los apartados impugnados de los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-Ley 4/2013, el presupuesto de hecho habilitante de la extraordinaria

y urgente necesidad, y la extralimitación competencial por parte del Estado y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas.

3. La doctrina del Tribunal sobre este primer motivo de inconstitucionalidad relativo al régimen constitucional del Real Decreto-ley puede resumirse en los términos siguientes:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que contiene la Constitución no es, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes», razón por la cual, este Tribunal puede, «en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5).

b) El control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la Norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de «extraordinaria y urgente necesidad». Se trata, en definitiva, de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan).

c) La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación «de extraordinaria y urgente necesidad» sea «explícita y razonada», del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de «una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan» (así, desde un principio, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, hasta las más recientes SSTC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4).

d) En cuanto a la definición de la situación de urgencia, la doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

e) Sobre la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia que consiste en la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, se ha fijado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, se excluyeron aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

f) Generalmente, se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación

parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

4. De acuerdo con esta doctrina constitucional expuesta, se examina seguidamente si en los preceptos impugnados concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE.

Se debe comenzar por el examen de las razones determinantes de la aprobación de estos preceptos que se explicitan en la exposición de motivos de la norma, en el debate parlamentario de su convalidación y en el propio expediente de elaboración, señaladamente en la memoria. Importa advertir que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados (por todas, STC 136/2015, de 11 de junio, FJ 4).

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2013 comienza señalando que las reformas estructurales que se aplican en España desde principios de 2012 persiguen tres objetivos: dotar a la economía española de estabilidad macroeconómica tanto en términos de déficit público e inflación como de equilibrio exterior, lograr unas entidades financieras sólidas y solventes, que permitan volver a canalizar el crédito hacia la inversión productiva y conseguir un alto grado de flexibilidad que permita ajustar los precios y salarios relativos, de forma que se consiga aumentar la competitividad de nuestra economía. A fin de continuar con las reformas ya iniciadas «para recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo», se lleva ahora a cabo «una segunda generación de reformas estructurales» que responden a una lógica común consistente en «[E] apoyo a la iniciativa emprendedora, al desarrollo empresarial y a la creación de empleo», y que se refieren «a desarrollar la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, a fomentar la financiación empresarial a través de mercados alternativos, a reducir la morosidad en las operaciones comerciales y, en general, a fomentar la competitividad de la economía española». Los títulos del Real Decreto-ley 4/2013 dan posteriormente cuenta de las distintas medidas adoptadas. El título I desarrolla la estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016 «que se enmarca en el objetivo de impulsar medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, ya sea mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento»; el título II articula diversas acciones de fomento de la financiación empresarial; el título III diseña diversas medidas de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y Comunidades Autónomas, y de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y el título IV incluye cambios en el ámbito del sector ferroviario.

En lo que a los efectos del presente recurso interesa, las medidas en relación con el sector de hidrocarburos se contienen en el título V. La exposición de motivos resalta que «dado el actual escenario de recesión económica y teniendo en cuenta la evolución de las cotizaciones de los productos petrolíferos, se considera justificado por razones de interés nacional, velar por la estabilidad de los precios de los combustibles de automoción y adoptar medidas directas de impacto inmediato sobre los precios de los carburantes, al tiempo que permitirán un funcionamiento más eficiente de este mercado», para luego indicar que «se adoptan una serie de medidas tanto en el mercado mayorista como en el minorista, que permitirán incrementar la competencia efectiva en el sector, reduciendo las barreras de entrada a nuevos entrantes y repercutiendo positivamente en el bienestar de los ciudadanos». Específicamente respecto a las medidas discutidas en el recurso se afirma que «en el ámbito minorista del sector, se proponen medidas para eliminar barreras administrativas, simplificar trámites a la apertura de nuevas instalaciones de suministro minorista de carburantes y medidas para fomentar la entrada de nuevos operadores» así como que «se facilita la apertura de estaciones de servicio en centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, profundizándose en los objetivos marcados por el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio».

Finalmente, la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad se justifica con una afirmación general («En el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución como presupuestos para la aprobación de reales decretos-leyes»), que posteriormente se concreta, en lo que ahora importa, señalando que «representando el coste de los carburantes y combustibles un elevado porcentaje de una gran parte del tejido empresarial español, el contexto económico actual obligan de manera imperiosa a acelerar todas las medidas que contribuyan a la mejora de la competencia en este sector, que se debería traducir en una reducción de precios y, por tanto, en un aumento de la competitividad».

En el debate parlamentario de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno», núm. 97, de 14 de marzo de 2013), la Sra. Ministra de Empleo y Seguridad Social señaló que «en el título V se adoptan una serie de medidas directas de impacto inmediato sobre los precios de los carburantes, que permitirán un funcionamiento más eficiente de este mercado tanto en su vertiente mayorista como minorista. Estas medidas permitirán incrementar la competencia efectiva en el sector reduciendo las barreras de entrada de nuevos operadores y repercutiendo positivamente en el bienestar de los ciudadanos».

La memoria de impacto normativo, aportada por el Abogado del Estado, abunda y concreta las ideas anteriores indicando, además de lo señalado en el debate de convalidación, que «la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de estas medidas, se justifica en la necesidad de alcanzar un funcionamiento más eficiente del mercado, incrementar la competencia efectiva en el sector y reducir las barreras de entrada a nuevos entrantes, lo que repercutirá positivamente en los precios de los carburantes, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad de nuestra economía». Sobre el nuevo art. 43.2 LSH y específicamente en cuanto a las concretas medidas impugnadas la Memoria afirma que «se introduce la salvaguarda de que para evitar que por la vía de la planificación territorial o urbanística puedan regularse aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta, que podrían suponer una fragmentación del mercado además de erigir barreras económicas improcedentes puesto que se trata de requisitos cuya regulación corresponde a la normativa sectorial», así como que «por último, se propone incorporar en la norma sectorial, en línea con el Real Decreto-Ley 6/2000, la compatibilidad de las instalaciones de suministro de combustible al por menor con los establecimientos comerciales y otros previstos por el Real Decreto-ley 6/2000 en términos de usos sin necesidad de cualificación expresa de apto para estación de servicio». La necesidad de eliminar barreras de entrada a nuevos operadores y conseguir el incremento de puntos de venta de combustibles al por menor por su positivo impacto para el consumidor final informan, según la Memoria, las modificaciones del Real Decreto-ley 6/2000, dirigidas a profundizar en la facilidad para la obtención de licencias municipales, calificadas como «una medida de política económica estrechamente ligada al propósito de liberalización del sector energético que persigue incrementar el grado de competencia en el sector mediante la ampliación del número y calidad de oferentes que actúan en el mercado de la distribución de hidrocarburos líquidos».

5. De lo transcrito cabe deducir que la situación de urgencia que las normas impugnadas pretenden atender, cuenta con una justificación general, aplicable al conjunto de reformas introducidas por el Real Decreto-ley 4/2013, como es la necesidad de continuar con la senda de reformas estructurales ya iniciadas para combatir los efectos de la crisis económica. Entre los sectores reformados se encuentra el de hidrocarburos, en el que se adoptan, entre otras, las medidas impugnadas.

a) No hay duda de que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica este Real Decreto-ley es explícita y razonada y, conforme al análisis externo que nos corresponde, cabe afirmar que no se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una situación económica concreta

que enmarca un amplio conjunto de reformas estructurales que, en el caso concreto que examinamos, se refieren al mercado minorista de hidrocarburos. Dichas reformas, adoptadas en unas circunstancias económicas todavía difíciles, tienen la declarada finalidad de incrementar la competencia en la búsqueda de una reducción del precio de los combustibles en beneficio de los consumidores finales, teniendo en cuenta su incidencia en la marcha general de la economía. La STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6, ya destacó la importancia de las medidas de liberalización en el sector de los hidrocarburos líquidos, dada su trascendencia para el conjunto de la economía y para la normal actividad de numerosos ámbitos de la vida social y económica, especialmente para los consumidores finales. Concluimos allí que «la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad».

b) Entrando ya en el análisis del segundo requisito del presupuesto de hecho habilitante de los decretos-leyes, la conexión de sentido entre las medidas concretamente impugnadas y la situación de urgencia a la que se pretende atender con su aprobación, hemos de advertir que a este Tribunal no le corresponde discutir acerca de la «bondad técnica», la «oportunidad» o la «eficacia» de las medidas impugnadas, sino que debe limitarse a examinar la correspondencia entre las mismas y la situación que se trata de afrontar. Lo anterior implica que, al igual que en el caso de la STC 170/2012, FJ 6, en el examen de la conexión de sentido no debemos atender a lo que la demanda califica como escasa entidad e incidencia en el sector dado que ello no permite, por sí solo, calificar de abusiva o arbitraria la interpretación hecha por el Gobierno y por el Congreso de los Diputados. La incidencia cuantitativa de las medidas no puede ser un criterio a tener en cuenta, pues no compete al Tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor éxito de las medidas liberalizadoras aprobadas a través de un decreto-ley, sino sobre su adecuación para conseguir la finalidad perseguida con las mismas. Desde esta última perspectiva, como en la STC 170/2012, podemos concluir que las medidas impugnadas, que pretenden incrementar el grado de competencia en el sector mediante la ampliación del número y calidad de oferentes que actúan en el mercado de la distribución de hidrocarburos líquidos, eliminando, además, lo que se consideran como barreras de entrada a dicho mercado minorista, no son patentemente inadecuadas para alcanzar dichas finalidades. Se trata de una medida que, prescindiendo de su mayor o menor incidencia cuantitativa, en tanto que persigue la eliminación de barreras de entrada para conseguir el incremento de puntos de venta de combustibles al por menor, no puede negarse que guarda conexión de sentido con los propósitos liberalizadores en el sector energético que justificaron su adopción.

Por todo lo expuesto hemos de concluir que no se ha vulnerado el art. 86.1 CE.

6. A pesar de lo dicho, las finalidades perseguidas por las disposiciones ahora impugnadas han de alcanzarse de un modo conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, apreciación que nos lleva directamente a examinar los motivos de tipo competencial utilizados para impugnar los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013. Se plantean aquí cuestiones relacionadas con la delimitación de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y comercio interior, en relación con las competencias estatales de los arts. 149.1.13 y 25 CE.

La demanda considera que los preceptos impugnados no se limitan a profundizar en la liberalización del sector de hidrocarburos, sino que, a su juicio, lo hacen incorporando determinaciones materialmente urbanísticas en los párrafos quinto y sexto del art. 43.2 LSH y en los apartados 1 y 3 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, vulnerando las competencias autonómicas en la materia. También se alega que el nuevo apartado 4 del

art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 incluye una prescripción sobre el cómputo de la superficie comercial que es encuadrable, a efectos competenciales, en la materia comercio interior, con infracción de las competencias autonómicas exclusivas. El Abogado del Estado ha defendido que las normas impugnadas responden a las competencias estatales de los arts. 149.1.13 y 25 CE, teniendo la finalidad de la eliminación de barreras a la apertura de nuevas estaciones de servicio.

Tratándose de una disputa de naturaleza competencial se debe encuadrar la cuestión discutida en la materia competencial que le sea propia.

Por lo que respecta a los títulos competenciales autonómicos que se han traído al proceso, la conexión más directa con los preceptos impugnados, salvo el párrafo sexto del art. 43.2 LSH, puede encontrarse en la materia comercio, conforme a la STC 170/2012, FJ 8 y doctrina allí citada. En efecto, el párrafo quinto del art. 43.2 LSH se refiere a los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de servicio, una cuestión que no tiene relación directa con la ordenación del territorio y el urbanismo. Lo propio ocurre con los nuevos arts. 3.1, 3.3 y 3.4, relativos a los lugares dónde pueden implantarse estaciones de servicio, las causas de denegación o sus efectos respecto a la aplicación de la normativa en materia de comercio para el cómputo de la superficie dedicada a esa finalidad. Por su parte, pese a que el párrafo sexto del art. 43.2 LSH está, como han manifestado ambas partes, directamente conectado con el art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, resulta que regula cuestiones directamente relacionadas con el urbanismo, en la medida en que, como se verá, se refiere en algún aspecto a los usos del suelo.

En cuanto a las competencias estatales que darían cobertura a los preceptos controvertidos, atendiendo tanto al sentido y finalidad de las disposiciones cuestionadas, debe constatarse que las medidas aquí enjuiciadas inciden en el sector petrolero en un doble ámbito en el sentido de que se trata de una previsión del legislador estatal que se encuadra en dos ámbitos competenciales que le son propios, el delimitado por el art. 149.1.13 CE, en relación a la planificación y dirección de la actividad económica, y el relativo al art. 149.1.25 CE, respecto a las bases del régimen energético. Estamos pues, al igual que en la STC 170/2012, ante un supuesto de ordenación de un subsector energético en el que concurren ambos títulos competenciales estatales.

El debate procesal debe entenderse trabado entre las competencias exclusivas estatales antes citadas en materia de ordenación y dirección general de la economía y de bases del sector energético y las competencias autonómicas exclusivas en materia de comercio y ferias [art. 121.1 EAC, en particular, apartado a)], con la excepción del párrafo 6 del art. 43.2 LSH, más directamente relacionado con la competencia autonómica en materia de urbanismo (art. 149.5 EAC). En lo que al proclamado carácter exclusivo de ambas competencias autonómicas respecta, conviene recordar ya que en la STC 31/2010, de 28 de junio ya hemos señalado (FFJJ 59, 64 y 68) que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) no puede afectar a las competencias estatales concurrentes con ella relacionadas en el art. 149.1 CE que no requieren de salvaguarda explícita. De esta forma, a los efectos que ahora interesan resulta que las competencias autonómicas en materia de comercio interior y urbanismo tienen como límite las del Estado, entre ellas, evidentemente las dos a los que nos venimos refiriendo.

Por tanto, la cuestión a decidir es la de si la calificación como básicos atribuida a los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013 respeta esos límites, o, por el contrario, los rebasa, restringiendo el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña que se acaba de indicar.

Tales preceptos son básicos desde un punto de vista formal, pues con tal carácter se proclaman en la disposición final primera. La respuesta a la controversia planteada exige examinar su carácter materialmente básico. Para ello atenderemos a la doctrina según la cual «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador

considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, con cita de otras).

7. De acuerdo con lo que antecede, se examina en primer lugar el art. 43.2 LSH.

El art. 43.2 LSH prevé que las administraciones autonómicas establezcan un procedimiento único que incluya todos los actos de control preceptivos que deberán cumplir las instalaciones donde se distribuyan carburantes al por menor; dicho procedimiento tiene una duración máxima de ocho meses, con silencio administrativo positivo; la imposibilidad de que los instrumentos de planificación territorial o urbanística puedan regular aspectos técnicos de las estaciones de servicio; la compatibilidad de los suelos aptos para diversas actividades comerciales e industriales y de inspección técnica de vehículos, o para actividades con niveles de peligrosidad, residuos o impacto ambiental similares a los de una estación de servicio, sean compatibles con la instalación de gasolineras, y que todo ello se entienda sin perjuicio de lo establecido en la legislación de carreteras.

La Generalitat se opone a los párrafos quinto y sexto del art. 43.2 relativos al contenido de los instrumentos de planificación y a la compatibilidad de usos del suelo con la actividad propia de la estación de servicio, respectivamente, si bien este último en estrecha relación con el art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000.

a) El párrafo quinto del art. 43.2 dispone: «Los instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán regular aspectos técnicos de las instalaciones o exigir una tecnología concreta».

Según la demanda, este precepto estaría estableciendo limitaciones al contenido de los planes urbanísticos impidiendo que impongan a las instalaciones de suministro de carburantes condiciones adicionales a las que, por razones de seguridad industrial, pueden establecer el legislador estatal y el autonómico.

La queja formulada, centrada en la supuesta vulneración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, no puede ser apreciada, pues el precepto no tiene un contenido materialmente urbanístico. De hecho la propia demanda reconoce que el precepto admite una interpretación conforme con el orden competencial según la cual «la prohibición de regular aspectos técnicos de las instalaciones no tendría otro alcance que el de impedir que los instrumentos de planificación territorial o urbanística incorporen prescripciones técnicas sobre el funcionamiento interno de los aparatos de suministro de carburantes y el resto de los elementos necesarios para que la instalación preste el servicio de suministro de carburantes».

En efecto, la norma, en su tenor literal, no hace referencia a aspectos urbanísticos, sino que específicamente menciona los «aspectos técnicos de las instalaciones» y la «tecnología» como aspectos excluidos del contenido de los instrumentos de planificación en relación, exclusivamente, a las instalaciones para el ejercicio de la actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos. Hemos de entender, en consecuencia, que esas referencias a los aspectos técnicos y a la tecnología se refieren a las características específicas y regladas exigibles al diseño de estas instalaciones con el fin de garantizar la máxima seguridad en su funcionamiento y la calidad del servicio, entre otros parámetros. En este sentido el Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre, dictado en desarrollo de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 «Instalaciones fijas para distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público», de aplicación en Cataluña conforme a la Orden de 16 de diciembre de 1998, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, sobre el procedimiento de actuación de las empresas instaladoras, de las entidades de inspección y control y de los titulares, con relación a los parques de almacenaje de líquidos petrolíferos y a las instalaciones fijas para la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público.

Un breve examen de la citada instrucción demuestra que no contiene regulación alguna sobre usos del suelo o cualquiera de las especificaciones que forman parte del ámbito del planeamiento urbanístico en los diferentes tipos de suelo. Lo que regula son cuestiones como las características de los depósitos de carburante, la red de cañerías y

su instalación, la instalación eléctrica, los aparatos surtidores o las medidas de seguridad. Estas cuestiones no forman parte del ámbito del planeamiento urbanístico, y por ello carece de sentido que sean reguladas por los instrumentos correspondientes del planeamiento municipal (en un sentido similar, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6, allí en relación con la competencia estatal en materia de telecomunicaciones).

En suma, el precepto que examinamos puede considerarse como una medida de ordenación del sector petrolero, en la vertiente de distribución de carburantes al por menor, y su finalidad no es otra que la de evitar las trabas que podrían ponerse a la instalación de estaciones de servicio como consecuencia de la imposición de requisitos técnicos o tecnologías en instrumentos normativos que no son idóneos ni adecuados para hacerlo. Tampoco, por otra parte, contiene referencia alguna al titular de la competencia para establecer los requisitos técnicos indicados, sino que únicamente se refiere a la idoneidad del instrumento normativo que debe regularlos. Y, finalmente, como también ha apuntado el Abogado del Estado, no puede entenderse que los aspectos técnicos a los que alude el precepto puedan incluir elementos relativos a la normativa urbanística.

Por estas razones el párrafo quinto del art. 43.2 LSH no vulnera las competencias de la Generalitat.

b) El examen del párrafo sexto del art. 43.2 LSH ha de vincularse, como han hecho las partes, al del art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, en la redacción que le da el art. 40 del Real Decreto-ley 4/2013. Ambos preceptos disponen lo siguiente.

Art. 43.2, párrafo sexto, de la Ley del sector de hidrocarburos:

«Los usos del suelo para actividades comerciales individuales o agrupadas, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, serán compatibles con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor. Estas instalaciones serán asimismo compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio.»

Art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000:

«Artículo 3. Instalaciones de suministro al por menor de carburantes a vehículos en establecimientos comerciales y otras zonas de desarrollo de actividades empresariales e industriales.

1. Los establecimientos comerciales individuales o agrupados, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales podrán incorporar entre sus equipamientos, al menos, una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos.»

La queja de la Generalitat de Cataluña se centra en que ambos preceptos señalan determinadas categorías urbanísticas de suelo en las que, por ministerio de la ley, se admite el uso específico de suministro de carburantes, menoscabando así las competencias autonómicas en materia de urbanismo. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que se trata de medidas ligadas al propósito de liberalización del sector energético similares a las ya examinadas en la STC 170/2012.

Por conveniencia de la argumentación se enjuicia en primer lugar el art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000. En este caso la modificación ha supuesto ampliar el ámbito de aplicación de la norma. En la redacción anterior del art. 3.1 los establecimientos comerciales eran los únicos a los que se permitía incluir instalaciones de suministro de productos petrolíferos a vehículos entre sus equipamientos. La reforma ha añadido a aquellos las agrupaciones de establecimientos comerciales, los centros comerciales, los parques comerciales, los establecimientos de inspección técnica de vehículos y las zonas o polígonos industriales.

Para enjuiciar dicha reforma se debe partir de la doctrina de la STC 170/2012, FJ 10, reiterada por la STC 233/2012, de 13 de diciembre, en la que este Tribunal estableció que «en tanto que, mecanismo diseñado por el legislador estatal para el cumplimiento de las finalidades que tiene encomendadas ex arts. 149.1.13 y 25 CE en relación específicamente con la necesaria diversificación de la oferta de este tipo de combustibles, constituye un complemento necesario para la consecución del objetivo básico perseguido de liberalizar el mercado, ampliando la oferta de los puntos de distribución de combustibles, en concreto en el subsistema de la distribución al por menor».

Dicha doctrina lleva a desechar la impugnación pues la norma responde a la misma finalidad examinada en las referidas Sentencias. El precepto determina la compatibilidad entre los usos del suelo atribuidos a diferentes instalaciones, aunque lo hace de forma limitada al no obligar sino posibilitar la incorporación de una instalación de suministro de carburantes en centros comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y polígonos industriales mediante una fórmula en la que no se varía el uso del suelo, sino que, a partir del uso ya asignado que corresponde a las actividades antes indicadas, permite la instalación de una estación de servicio de modo complementario. Por lo demás, como ya se ha señalado, el precepto únicamente regula una facultad que no descende, en virtud de su falta de contenido prescriptivo, a un grado de detalle que no permita el desarrollo autonómico, porque la Comunidad Autónoma podría obligar a la instalación, adoptando así determinaciones propias al respecto.

Declarada la conformidad competencial del art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, el primer inciso del párrafo seis del art. 43.2 LSH ha de considerarse como la traslación de la norma anterior, en el ámbito de la legislación de hidrocarburos. No se incorporan aquí determinaciones materialmente urbanísticas, pues se limita, en consonancia con la previsión del mencionado art. 3.1, a establecer la compatibilidad de usos del suelo para actividades comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y polígonos industriales «con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor», extremo éste último que en modo alguno implica regulación de los usos del suelo. De esta manera la decisión estatal no pretende hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, antes al contrario, pues la posibilidad de la instalación se vincula a la previa existencia de determinados usos que corresponde precisar a los instrumentos de ordenación urbanística. Se excluye así que el precepto establezca una regla general de compatibilidad de usos de suelo que condicione el planeamiento urbanístico, lo que permite descartar la queja planteada.

Estas mismas razones llevan a concluir que el segundo inciso del párrafo sexto del art. 43.2 LSH tampoco es contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Este precepto se refiere a la compatibilidad de la actividad de las estaciones de servicio con aquellos usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio. Tampoco hay aquí una regulación de los usos del suelo. La norma se limita a permitir que, a partir del uso previamente asignado por el planeamiento y sin modificarlo, se posibilite la instalación, con lo que responde a la misma finalidad que el primer inciso examinado y, consecuentemente, no es inconstitucional.

8. Por último, se enjuician los apartados 3 y 4 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, en la redacción dada por el art. 40 del Real Decreto-ley 4/2013. Ambos apartados disponen lo siguiente:

«3. El órgano municipal no podrá denegar la instalación de estaciones de servicio o de unidades de suministro de carburantes a vehículos en los establecimientos y zonas anteriormente señalados por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para ello.

4. La superficie de la instalación de suministro de carburantes, no computará como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en el que se integre a efectos de la normativa sectorial comercial que rija para éstos.»

Ya se ha señalado que el art. 3.1 ha ampliado los lugares en los que se posibilita la instalación de estaciones de servicio. En ese sentido, el nuevo apartado 3 prohíbe a los órganos municipales que, por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para estaciones de servicio o unidades de suministro de carburantes a vehículos, denieguen su instalación en los citados establecimientos y zonas; y el cuarto, que establece que, a los efectos de la normativa sectorial comercial, la superficie de la estación de servicio no compute como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en el que se integre. Ambas previsiones se consideran por la Generalitat contrarias a sus competencias en materia de urbanismo y de comercio interior, respectivamente, vulneración que es negada por el Abogado del Estado, en cuanto que considera, respecto a la primera, que es congruente con las medidas de compatibilidad de uso del suelo del art. 43.2 LSH y que la segunda responde a la necesidad de eliminar barreras a la apertura de estaciones de servicio.

a) La impugnación del art. 3.3 ha de ser desestimada.

En primer lugar, la interpretación sistemática del precepto impugnado en relación con sus precedentes apartados 1 y 2 del art. 3 permite considerar que no elimina los controles administrativos específicos requeridos para ambas instalaciones, y mucho menos que la licencia otorgada al establecimiento principal excluya la realización de los actos de control correspondientes a la estación de servicio. El artículo 43.2 LSH recuerda en su párrafo segundo que las estaciones de servicio no solo deben respetar las condiciones técnicas que se les exigen específicamente, sino también «cumplir el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación». Tal es la conclusión que se deriva también de la doctrina de la STC 170/2012, FJ 11, al examinar el art. 3.2 del Real Decreto-ley 6/2000, según el cual las licencias municipales llevarán implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos, lo que no implicaba excluir otras autorizaciones preceptivas que resulten procedentes para este tipo de instalaciones de suministro de combustible al por menor.

En segundo lugar, el apartado 3 añade una prohibición necesaria para la plena efectividad de los dos primeros apartados del art. 3, ya considerados básicos por la STC 170/2012, consideración que hemos reiterado respecto al art. 3.1. De esta manera el citado apartado 3 contiene una norma que no es sino la consecuencia de lo dispuesto en los apartados 1 (ubicación de las estaciones de servicio en establecimiento comercial, ITV o polígono industrial) y 2 (vinculación entre las licencias) dirigida a reforzar su eficacia. En realidad, no tendría sentido que el órgano municipal pudiera denegar la instalación de la estación de servicio basándose en la inexistencia de un uso del suelo específico para esta actividad, pues no es exigible esa condición dado que, cumpliendo la normativa aplicable, la implantación de esa instalación ya es posible por mandato de la norma en los términos del art. 3.1 (en el mismo sentido STS de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 de julio de 2008). Además, conforme a la doctrina de la STC 170/2012, FJ 11, el precepto no impide que el órgano municipal realice los diversos actos de control sobre la instalación de la estación de servicio que sean de su competencia, de acuerdo con la normativa vigente.

b) En cuanto al art. 3.4, incluye una prescripción sobre el cómputo de la superficie comercial que es encuadrable, a efectos competenciales, en la materia comercio interior. En efecto, atendiendo a su contenido y finalidad, no puede desconocerse que la que aquí se enjuicia pertenece al ámbito de la regulación del comercio interior, pues se refiere a la forma de computar la superficie que se dedica a la exposición y venta al público. De hecho se relaciona directamente con el art. 121.1 d) EAC según el cual Cataluña asume competencia exclusiva en materia de comercio interior, y en particular sobre «la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los establecimientos». Ahora bien, esa relación directa con la mencionada competencia autonómica no basta para considerar inconstitucional el precepto impugnado pues, como tiene declarado nuestra doctrina, las competencias autonómicas en materia de comercio interior tienen como límite las competencias del Estado, entre ellas, evidentemente, las de

los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE (por todas, STC 170/2012, FJ 8). En todo caso, las medidas a las que el Estado atribuya excepcionalmente carácter básico resultan indispensables o son complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases, teniendo presente que no puede llegar a un grado tal de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad Autónoma.

Eso es lo que ocurre aquí, pues la norma estatal se interna en la regulación administrativa de la actividad, que es una de las manifestaciones de la competencia autonómica en la materia, como ya declaró la STC 31/2010, FJ 68, al analizar la constitucionalidad del art. 121.1 EAC, señalando que debe diferenciarse entre el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial relativo a la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas y el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas, indicando que en el ámbito jurídico-público se proyectan con normalidad las competencias autonómicas. El criterio de cómputo de la superficie de un establecimiento comercial determina, entre otros aspectos, la clasificación de los propios establecimientos comerciales así como su posible localización o el tipo de intervención administrativa prevista para su implantación, extremos todos ellos que responden a las competencias autonómicas en la materia (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3 in fine). Por otra parte la norma estatal configura la instalación de estaciones de servicio como una posibilidad para el establecimiento comercial (art. 3.1 Real Decreto-ley 6/2000), lo que, como ya hemos señalado antes, presupone un margen de intervención autonómica en la materia en virtud, precisamente, de sus competencias en materia de comercio interior. De hecho la norma catalana [art. 5.c.11) del Decreto-ley 1/2009] regula la cuestión en el mismo sentido que la estatal.

De este modo, el art. 3.4 no responde de forma directa e inmediata a la planificación general de la economía o al establecimiento de las bases en materia energética (en un sentido similar, STC 170/2012, FJ 12; allí en relación con el urbanismo), por lo que no puede encontrar cobertura en los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE y es, por tanto, inconstitucional y nulo.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el art. 3.4 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, en la redacción dada por el art. 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo, es contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil diecisiete.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3071-2013 al que se adhiere el Magistrado don Andrés Ollero Tassara*

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión mayoritaria, expreso mi discrepancia con la fundamentación jurídica de la Sentencia en cuanto aprecia la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE y, en consecuencia, con el fallo, que debió estimar este motivo de inconstitucionalidad.

Los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo, introducen sendas modificaciones, estrechamente conectadas, en los arts. 43.2 de la Ley 34/1988, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y 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. El recurso afecta a una parte de esta ordenación, la que se adentra en los aspectos urbanísticos o comerciales de las instalaciones dedicadas a la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos. En el primer caso, la parte impugnada (párrafos 5 y 6) prohíbe que los instrumentos de planificación territorial y urbanística regulen aspectos técnicos de estas instalaciones o exijan una tecnología concreta, y determina la compatibilidad de los usos del suelo ya previstos para determinadas actividades (distintas categorías de establecimientos comerciales, zonas o polígonos industriales y establecimientos de inspección técnica de vehículos) con la actividad propia de las estaciones de servicio. En el segundo caso, la regulación recurrida (apartados 1, 3 y 4) extiende la posibilidad de incorporar estaciones de servicio a los establecimientos que desarrollan las antes citadas actividades, impide la denegación basada en la ausencia de suelo cualificado específicamente y determina que la superficie ocupada por las instalaciones de servicio no computa como superficie comercial.

Ninguno de los documentos transcritos en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia proporcionan a mi juicio suficiente fundamento constitucional para regular los extremos descritos mediante el recurso excepcional a la legislación de urgencia. Tanto la exposición de motivos como el expediente de elaboración de la norma y el debate de convalidación aportan elementos esencialmente descriptivos, enmarcados en un genérico objetivo de liberalización del sector, en el contexto de la aún más genérica y multidisciplinar «segunda generación de reformas estructurales» iniciada en 2012. No pongo en duda que aquéllos sirvan para explicar de forma satisfactoria la necesidad de las medidas, pero en modo alguno justifican su carácter extraordinario y urgente, que son precisamente los criterios cualificados, que no retóricos, que exige el art. 86.1 CE. Esta percepción se corrobora si se repara en que las medidas de liberalización del mercado minorista del sector de hidrocarburos, concretamente para las estaciones de servicio, se remontan al Real Decreto-ley 6/2000. Sobre este punto, ya mostré las razones de mi discrepancia en el Voto particular emitido a la STC 170/2012, de 4 de octubre, que en buena medida son las mismas que me llevan de nuevo a apartarme del criterio de la mayoría. Como expuse con mayor detalle en aquella ocasión, y resumo ahora: (i) la motivación de la específica medida liberalizadora del mercado de hidrocarburos, consistente en facilitar la instalación de estaciones de servicio en determinados establecimientos comerciales e industriales, no pasa de ser una sumaria descripción de su consecuencia aplicativa, sin que el aumento del «número de gasolineras» brinde una motivación capaz de superar el más benévolo escrutinio constitucional de la «extraordinaria y urgente necesidad»; (ii) la incidencia efectiva de una medida y su potencialidad para procurar la consecución de los objetivos perseguidos forman parte del canon de adecuación; mejor aún, constituyen un elemento de obligado manejo en el proceso de elaboración de la conexión de sentido entre la situación que habilita al Gobierno el ejercicio del poder legislativo excepcional que tiene constitucionalmente reconocido y la concreta medida que, al amparo de ese poder, se adopte. Si la incidencia para el logro del propósito pretendido fuera abiertamente irrelevante o insignificante, cuantitativa o cualitativamente, hasta el extremo de excluirse en un examen preliminar un efecto material de importancia, no cabría apreciar la relación

de adecuación en el presupuesto habilitante (STC 31/2011, FJ 7, segundo párrafo); (iii) el carácter facultativo con el que se configura la instalación de estaciones de servicio posibilita, pero no garantiza de manera inmediata el efecto liberalizador; y (iv) la apertura de estaciones de servicio no es una medida que, por evidentes razones técnicas, resulte susceptible de una pronta instalación.

En este contexto, trece años después del inicial proceso de reforma del mercado minorista de distribución y suministro de hidrocarburos, por razones análogas a las actuales, basadas en los mismos objetivos de liberalización del sector y aumento de la competencia, no es posible apreciar que concurre el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE. O dicho de otro modo, no resulta pertinente entender que la extraordinaria y urgente necesidad haya permanecido como una constante inalterada a lo largo de tan dilatado período de tiempo, cuando es patente la ausencia de imprevisibilidad y perentoriedad que justifica la excepcional alteración del orden constitucional de atribución del poder de dictar normas con rango legal. Lo contrario comporta el riesgo de convertir en habitual lo que en rigor es excepcional, y con ello situar la función legislativa del Gobierno en pie de igualdad con la de las Cortes Generales. El olvido de este criterio afecta a la calidad del Estado social y democrático de Derecho.

Y en tal sentido emito este Voto particular.

Madrid, a uno de marzo de dos mil diecisiete.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Andrés Ollero Tassara.—Firmado y rubricado.