

11127 *Pleno. Sentencia 164/2006, de 24 de mayo de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 3295-2001. Promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales.*

Competencia residual del Estado en materia de comercio interior: horarios comerciales y régimen de infracciones y sanciones (STC 254/2004). Inconstitucionalidad parcial de ley autonómica. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugenio Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3295-2001, promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales, por posible infracción de los arts. 149.1.13 y 149.3 CE. Han intervenido el Letrado de la Comunidad de Madrid, el Abogado del Estado, ambos en la representación que ostentan, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 12 de junio de 2001 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Presidente de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección, de 26 de abril de 2001, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendarios de horarios comerciales por posible infracción de los arts. 149.1.13 y 149.3 CE.

2. Del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente, resulta que los hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 1530/94, interpuesto por la Asociación Nacional de Medianas y Grandes Empresas de Distribución (ANGED) contra los Decretos de la Comunidad de Madrid 64/1994, de 23 de junio, por el que se aprueba el calendario de apertura de establecimientos en domingos y festivos para 1994 y 70/1994, de 7 de julio, sobre procedimientos para autorización de regímenes especiales en materia de calendario y horario comercial, dictados en desarrollo de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales.

Concluido el procedimiento, con suspensión del término para dictar Sentencia, la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por providencia de 30 de noviembre de 2000, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre «la posible inconstitucionalidad de la normativa en que se basa el acto administrativo impugnado en este procedimiento».

b) Evacuaron el trámite de alegaciones conferido a la representación procesal de la parte demandante, quien estimó pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y el Letrado de la Comunidad de Madrid, quien se opuso al mismo. Por su parte, el Ministerio Fiscal interpuso recurso de súplica contra la providencia de 30 de noviembre de 2000, por la que se acordó oírle a efectos del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, instando su revocación y que se dictase otra en la que la Sala concretase la norma legal cuestionada y los preceptos constitucionales supuestamente infringidos.

c) La Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por Auto de 30 de marzo de 2001, desestimó el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal, si bien expuso en el referido Auto los motivos en los que sustenta la duda de constitucional respecto de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, con explícita cita de los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados –arts. 149.1 y 13 y 149.3–, teniendo por evacuado, a la vista de sus escritos, el trámite de alegaciones conferido a la representación procesal de la parte demandante y demandada y concediendo un nuevo plazo de diez días al Ministerio Fiscal para que formulase las alegaciones que tuviese por pertinentes sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido no oponiéndose al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) La Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales ha sido dictada al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, que en materia de comercio contiene las bases para la regulación de los horarios comerciales, introduciendo en su regulación limitaciones al principio de libertad de horarios para la apertura y cierre de locales comerciales en todo el territorio nacional recogido en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril.

Tales limitaciones se concretan en sus arts. 2 y 3 que establecen unos mínimos en el horario y en los domingos y días festivos en los que los comercios pueden permanecer abiertos al público y en la libertad de determinados tipos de comercios, contemplando, asimismo, las denominadas zonas turísticas. Su art. 1 dispone que «en el ejercicio de sus competencias» corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales en su ámbito territorial con sujeción a los principios generales que sobre la ordenación de la economía se recogen en el precepto. Por su parte, el art. 4 prevé la regulación por las Comunidades Autónomas del sistema sancionador aplicable a la normativa que de acuerdo con el art. 1 pueden dictar. Y, en fin, en su disposición final se establece que continuará siendo de aplicación el principio de libertad de horarios recogido en el art. 5 del mencionado Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, en defecto de disposiciones autonómicas en la materia que se regula.

b) La Comunidad de Madrid mediante la Ley 4/1994, de 6 de junio, regula para su ámbito territorial, en el marco de los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, el horario y los domingos y días festivos en

que los comercios pueden permanecer abiertos al público, disponiendo que el calendario para cada año se establecerá antes del día 1 de diciembre por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y tras audiencia de las asociaciones de comerciantes, de consumidores y de los sindicatos más representativos.

Asimismo, la mencionada disposición legal regula en su título II las infracciones y sanciones en la materia.

c) Como se indica en su preámbulo, la Ley ha sido dictada por la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus competencias legislativa y de desarrollo legislativo, respectivamente, en materia de fomento de desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 26.11 EAM) y en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional (art. 27.4 EAM), encuadrándose, en definitiva, en el ejercicio de facultades propias de desarrollo económico coordinadas con el conjunto territorial del Estado.

d) El Tribunal Constitucional en las SSTC 225/1993, de 8 de julio, 227/1993, de 9 de julio, 264/1993, de 22 de julio, y 284/1993, de 30 de septiembre, declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de las Leyes autonómicas de las Comunidades Autónomas Valenciana, de Galicia, de Aragón y de Cataluña por estimar que al pretender regular los horarios de apertura y cierre comercial contradecían la norma básica estatal (art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985) en la materia, que por encuadrarse en las bases y coordinación de la planificación económica del art. 149.1.13 CE correspondía dictar al Estado. En las mencionadas Sentencias insiste el Tribunal Constitucional en la idea de que la libertad de horarios comerciales recogida en el Real Decreto-ley 2/1985 persigue un objetivo de política económica que impone una reducción incluso aplicable a las competencias normativas de las distintas Comunidades Autónomas, reducción que deja margen a cualquier ulterior desarrollo legislativo de las mismas sobre la materia en atención al carácter desregulador y liberalizante del precepto indicado.

En las citadas Sentencias, el Tribunal Constitucional declaró también con absoluta claridad que la submateria horarios comerciales pertenece a la materia comercio interior. Así en la STC 228/1993, de 9 de julio, se declaró que «la materia se integra sin dificultad en el ámbito del comercio interior sobre el que la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta competencia exclusiva según el art. 30.1.4 de su Estatuto y en los términos y con los límites allí establecidos. Importa precisar así para descartar ya desde el principio la pertinencia de otras invocaciones competenciales». Idéntico pronunciamiento se contiene asimismo en las SSTC 264/1993, de 22 de julio, y 284/1993, de 30 de septiembre.

e) La doctrina constitucional aludida deja por sentado, por consiguiente, que la materia de horarios comerciales se encuadra en la de comercio interior, descartando otras invocaciones competenciales.

Pues bien, en el presente supuesto no estamos en presencia del principio de libertad establecido en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sino en la posibilidad de establecer limitaciones al mismo recogida en los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 22/1993, de 27 de diciembre, y, en consecuencia, aquellas Comunidades Autónomas con competencia legislativa en la materia de comercio interior podrán legislar en el marco establecido en el Real Decreto-ley 22/1993, de 27 de diciembre, pero sólo en el caso de que tengan atribuida competencia en la materia.

Acontece, sin embargo, que la Comunidad Autónoma de Madrid en la fecha de publicarse la Ley 4/1994, de 6 de junio, carecía de competencias legislativas en materia de comercio interior, habiendo asumido únicamente en dicha materia la función ejecutiva (art. 28.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), si bien en la actualidad, tras la publicación de la Ley Orgá-

nica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, corresponde a ésta la competencia exclusiva en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia (art. 26.3.1.2).

f) En conclusión, la Sala proponente entiende que, de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las Sentencias antes mencionadas, la Comunidad de Madrid sólo podía haber dictado la Ley 4/1994, de 6 de junio, en el supuesto de haber tenido atribuidas competencias legislativas en materia de comercio interior, lo que no acontecía y sin que resulte lícito invocar otras competencias como las mencionadas en el preámbulo de la Ley autonómica, debiendo en todo caso prevalecer el título competencial específico (comercio interior) sobre cualquier otro más amplio y genérico, según tiene declarado también una conocida jurisprudencia constitucional.

En consecuencia, en opinión de la Sala, cabría apreciar la inconstitucionalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, por infracción de lo dispuesto en los arts. 149.3 y 149.1.13 CE, dada la falta de competencia de la Comunidad de Madrid en la materia y tal apreciación se extiende a la totalidad de los preceptos de la Ley, sin que quepa duda alguna de que «el fallo que pudiese recaer en la presente resolución depende de la validez de la norma por tratarse de una norma tipificadora de la infracción y sanción imputada a la parte actora» (*sic*).

4. Mediante providencia de la Sección Segunda de 17 de julio de 2001, se acordó la admisión a trámite de la cuestión, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Consejo de Gobierno y a la Asamblea de Madrid, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad de Madrid.

5. El día 30 de julio de 2001 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante el que se comunica al Tribunal que dicha Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

6. Mediante escrito de 29 de agosto de 2001, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se persona en el proceso y realiza las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Con carácter preliminar, el Abogado del Estado indica que, a diferencia de otras cuestiones precedentes respecto de la misma Ley 4/1994, que se plantaron en recursos contencioso-administrativos en que se impugnaban sanciones administrativas impuestas al amparo de la misma, en ésta el recurso *a quo* se dirigen contra los Decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 64/1994, de 23 de junio, por el que se establecen los días en que se autoriza la apertura en domingos y festivos de los establecimientos comerciales para el año 1994 y el Decreto 70/1994, de 7 de julio, por el que se regulan los procedimientos para la autorización de regímenes especiales en materia de calendario y horario comercial.

También señala que en las alegaciones que se formularon con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96, relativo a la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, ya se dijo que algunas Comunidades Autónomas, entre ellas las de Madrid, sólo tenían competencia de ejecución en materia de «comercio interior» (art. 28.3 EAM, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994). Precisamente, la Ley Orgánica 2/1996 se proponía transferir la competencia normativa en materia de «comercio interior» a las Comunidades que carecían de ella. La competencia estatal (ostentada en virtud del

art. 149.3 CE) se trasladaba a las Comunidades Autónomas para que, entre otras cosas, establecieran el sistema sancionador correspondiente (regla 4 del párrafo segundo del art. 3 de la Ley Orgánica 2/1996).

b) El Abogado del Estado pone de manifiesto a continuación que el órgano judicial cuestiona la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994 en su integridad, si bien, a su juicio sólo serían relevantes para el proceso *a quo* algunos preceptos de aquélla.

Así, en relación con el Decreto 64/1994, la relevancia sólo afectaría al art. 3, apartados 2 y 3 y al título II de la Ley 4/1994. Respecto al Decreto 70/1994, serían relevantes el art. 3, apartado 1, párrafos segundo y tercero y el art. 5, apartados 2 y 3.

c) Asimismo, indica que la Ley 4/1994 ha sido derogada casi en su totalidad (sólo queda vigente el art. 3.1) por la Ley 16/1999, derogación para la que es competente el legislador madrileño a la vista de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, y de acuerdo con su nuevo art. 26.3.1.2. En la nueva Ley 16/1999 se regulan los horarios comerciales (arts. 26 a 31) y se contienen los tipos correspondientes de infracción administrativa.

Pese a esta derogación, el Abogado del Estado expresa que la cuestión de inconstitucionalidad no queda privada de su objeto. Ciertamente el Decreto 64/1994 agotó sus efectos el 31 de diciembre de 1994 (art. 1) pero dejó sentir su eficacia y su trasgresión podía determinar la imposición de sanciones, como de hecho ocurrió, por lo que es relevante para el proceso *a quo* (AATC 57/1999 y de 18 de enero y 12 de diciembre de 2000). Respecto al Decreto 70/1994, fue modificado por el Decreto 55/1996, de 18 de abril, pero, *mutatis y mutandi*, vale igual criterio.

d) En lo relativo al canon de enjuiciamiento de la cuestión, el representante procesal del Estado considera que la doctrina del *ius superveniens* debe limitarse a los recursos de inconstitucionalidad y, por tanto, no aplicarse a las cuestiones, como viene siendo la doctrina reiterada del Tribunal (salvo el caso de la STC 28/1997, FJ 2), máxime cuando pueda estar afectado el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). Efectivamente, si el legislador madrileño sólo tuvo competencia para dictar normas legales que establecieran infracciones o sanciones en fecha posterior a la de la sanción enjuiciada en el proceso *a quo*, parece claro que dotar de eficacia retroactiva sancionadora a una ulterior atribución competencial lesionaría el antedicho derecho fundamental. Dicho de otro modo, la garantía formal ínsita en el art. 25.1 CE debe comprender la validez de la Ley que establece la infracción y la competencia es un requisito de la misma. Por ello, concluye el Abogado del Estado, es imposible evitar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del título II de la Ley 4/1994, pero nada impediría que su título I se beneficiara del crecimiento de las competencias derivadas del Derecho sobrevenido.

e) Teniendo en cuenta la doctrina constitucional recogida en el Auto de planteamiento (SSTC 225/1993, FJ 2; 228/1993, FJ 2; 264/1993, FJ 3; y 284/1993, FJ 4) la Ley cuestionada ha de ser encajada en la materia de «comercio interior» (art. 28.3 EAM), más específica que las concurrentes de los arts. 26.11 y 27.4 EAM. Pues bien, la STC 225/1993, FJ 2.a, tiene un pronunciamiento muy contundente acerca de las Comunidades Autónomas, entre ellas la de Madrid, que en aquel momento carecían de competencia normativa en materia de «comercio interior», frente a otras Comunidades que sí disponían de tal competencia.

Es claro, por tanto, argumenta el Abogado del Estado, que en materia de horarios comerciales la Comunidad de Madrid no podía ejercer competencias normativas en abril de 1994. A ello no se opone el art. 4 del Real Decreto-ley 22/1993, puesto que esta disposición carece de aptitud constitucional para atribuir competencias a las Comuni-

dades Autónomas. La inclusión de la regla 4 del párrafo segundo del art. 3 de la Ley Orgánica 2/1996 no viene a ser más que la tardía confesión de que el art. 4 del Real Decreto-ley 22/1993 era constitucionalmente insuficiente.

La Comunidad de Madrid no podía excusar su falta de competencia en la defectuosa dicción del Real Decreto-ley 22/1993, y menos aún aducir el principio de confianza legítima. De hecho la cita en el preámbulo de la Ley cuestionada de los arts. 26.11 y 27.4 EAM es denotativa de la evidente falta de competencia.

A continuación el Abogado del Estado discrepa de la Sección cuestionante en cuanto a los preceptos constitucionales infringidos. Estos no serían, como indica aquélla, los arts. 149.1.13 y 149.3 CE, sino este último precepto y el art. 28.3 EAM. La competencia normativa ejercitada no correspondía al legislador madrileño, sino al Estado en virtud del art. 149.3 CE en relación con el art. 28.3 EAM.

El Abogado del Estado termina su alegato descartando la cobertura estatutaria que podrían ofrecer los arts. 26.11 y 27.4 EAM. El primero, porque la Ley cuestionada no persigue una finalidad de fomento, sino de ordenación e intervención; el segundo, porque no puede prevalecer sobre el propio Estatuto de Autonomía, que contiene una norma específica en materia de comercio interior, limitada a la competencia ejecutiva, que debe prevalecer.

Como consecuencia de todo ello solicita que se declaren inconstitucionales los arts. 10.1, 11.1 c) y 14.2 de la Ley 4/1994 y, por conexión (art. 39.1 LOTC), todos los demás de su título II (arts. 6 a 16).

El Abogado del Estado termina su escrito solicitando del Tribunal que dicte Sentencia estimando parcialmente la cuestión y declarando inconstitucional y nulo el título II (arts. 6 a 16) de la Ley 4/1994, de 6 de junio.

7. El día 4 de septiembre de 2001 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado de la Comunidad de Madrid mediante el cual, en la representación que ostenta, se persona en el proceso y formula alegaciones.

En las mismas, tras recordar sintéticamente los términos del Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, sobre bases para la regulación de horarios comerciales, determinó que corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales (art. 1), así como la fijación de los domingos o días festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público en su correspondiente ámbito territorial (art. 2.4). En desarrollo de estas normas básicas, dictadas al amparo del art. 149.1.13 CE, se aprobó la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales, cuyo art. 3 dispone que el Consejo de Gobierno fijará anualmente el calendario del año siguiente, comprensivo de los domingos y festivos que se considerarán hábiles.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificado por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo) prevé la competencia exclusiva en materia de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» y también la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de «ordenación y planificación de la actividad económica regional» (arts. 26.11 y 27.4 EAM).

La Ley 4/1994, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, argumenta el Letrado de la Comunidad de Madrid, no se dictó en el ejercicio de las competencias ejecutivas de aquélla en materia de comercio interior, sino al amparo de los antes aludidos títulos competenciales de los arts. 26.11 y 27.4 del Estatuto de Autonomía.

De acuerdo con lo expuesto, solicita del Tribunal que en su día dicte Sentencia acordando la constitucionalidad de la Ley 4/1994.

8. El Fiscal General del Estado presenta sus alegaciones mediante escrito registrado el día 21 de septiembre de 2001.

En las mismas indica que están pendientes de resolución por el Pleno del Tribunal las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3065/99 y 3066/99, suscitadas por el mismo órgano judicial respecto de la misma Ley y por su eventual contradicción con los arts. 149.1.13 y 3 de la Constitución.

El Fiscal se remite a lo alegado en las referidas cuestiones, interesando por ello que el Tribunal acuerde la inconstitucionalidad de los arts. 3 y 10 de la Ley cuestionada por vulneración del art. 149.3 CE, solicitando también la acumulación de los procedimientos en razón a su identidad de objetos.

9. El día 18 de septiembre de 2001 se registra en el Tribunal un escrito del Presidente de la Asamblea de Madrid en el que comunica que la Mesa de la Cámara acordó no proponer a la Junta de Portavoces la elevación de la comunicación del Tribunal, en orden a la personación y formulación de alegaciones.

10. La Presidenta del Senado, con fecha 13 de septiembre de 2001, se dirigió al Tribunal comunicándole que la Cámara se da por personada en el proceso y ofrece su colaboración.

11. Por providencia de fecha 23 de mayo de 2006, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad, promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tiene por objeto la totalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales, por posible infracción del artículo 149, apartados 1.13 y 3 de la Constitución, como consecuencia, según el órgano judicial, de que dicha Ley fue aprobada careciendo de competencia para ello.

Hay que indicar desde este momento que esta cuestión de inconstitucionalidad tiene relación con las cuestiones de inconstitucionalidad 3066/99 (resuelta por STC 254/2004, de 22 de diciembre), 3065/99, 4568-2000, 4695-2000, 117-2001 y 1991-2001 (cuyo objeto se declaró extinguido por AATC 110/2005, 111/2005, 112/2005, 114/2005 y 115/2005, de 15 de marzo, respectivamente).

La diferencia entre las cuestiones ya resueltas y la presente, planteadas todas ellas por el mismo órgano judicial y respecto de la misma Ley 4/1994 en su integridad, se encuentra en que en el proceso *a quo* de las primeras se impugnaban determinadas sanciones impuestas en aplicación de la Ley cuestionada, mientras que la que ahora debemos enjuiciar se plantea con ocasión de la impugnación de los Decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 64/1994, de 23 de junio, por el que se establecen los días en que se autoriza la apertura en domingos y festivos de los establecimientos comerciales para el año 1994, y 70/1994, de 7 de julio, por el que se regulan los procedimientos para la autorización de regímenes especiales en materia de calendario y horario comercial, dictados ambos en desarrollo de la Ley 4/1994, según se recoge en los antecedentes.

2. Ya hemos puesto de relieve que el órgano judicial proponente cuestiona la constitucionalidad de la totalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994. Pues bien, como paso previo, debemos apreciar si la resolución del proceso *a quo* reclama, efectivamente, que nos pronunciamos sobre la constitucionalidad de todos los preceptos de dicha Ley, toda vez que como hemos declarado con reiteración «la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con

carácter abstracto la validez de la Ley», sino que resulta obligado «extremar las garantías destinadas a impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza, como sería por ejemplo, el de utilizarla para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la cuestión se sustancia (STC 64/2003, FJ 5)» (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 2).

Al fin indicado ha de dirigirse la correcta formulación del juicio de relevancia, que «constituye una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso *a quo* y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley» (STC 254/2004, FJ 2).

Ya hemos dicho que en este caso el órgano judicial eleva la cuestión de inconstitucionalidad con ocasión del enjuiciamiento de sendos Decretos de la Comunidad de Madrid, supuesto éste que según nuestra doctrina puede ser pertinente, ya que «también en estos casos el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución de los preceptos legales que las normas reglamentarias desarrollan o ejecutan (STC 76/1990 y, en igual sentido, STC 183/1992), siempre que el órgano judicial exteriorice la conexión existente entre la norma de rango reglamentario y la de rango legal cuya constitucionalidad se discute (SSTC 76/1990 y 183/1992)» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4).

De acuerdo con estas premisas, podemos considerar que el juicio de relevancia, aunque se ha explicitado de manera sucinta, según consta en los antecedentes, resultará correcto sólo en lo relativo a los preceptos de la Ley 4/1994 que sean objeto de desarrollo directo por parte de los Decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 64/1994, de 23 de junio y 70/1994, de 7 de julio, impugnados en el proceso *a quo*.

En esta tarea, comenzando por el Decreto 64/1994, se aprecia que éste dispone que los establecimientos comerciales radicados en la Comunidad de Madrid podrán abrir al público «hasta un máximo de doce domingos y días festivos» (art. 1), precisando los días correspondientes (art. 2) y fijando un máximo de doce horas como horario de apertura para dichos días, libremente determinado por cada comerciante (art. 3). También prescribe que los establecimientos comerciales deberán exponer de modo visible tanto el horario comercial como la relación de domingos y festivos que permanecerán abiertos (art. 4). Por último, se remite a la aplicación del régimen de sanciones contenido en el título II de la Ley 4/1994 en caso de incumplimiento de lo regulado (art. 5).

Pues bien, a la vista de esta regulación, el art. 3, apartados 1, primer párrafo, 2 y 3 de la Ley 4/1994 es relevante para este proceso por cuanto ampara directamente el desarrollo reglamentario acabado de sintetizar. Igualmente lo son los preceptos contenidos en el título II de la Ley bajo la rúbrica «Infracciones y sanciones», habida cuenta que el art. 5 del Decreto autonómico ahora considerado se remite, como se ha dicho, al régimen de sanciones establecido en el mencionado título, con lo que aparece concernido en orden a su inconstitucionalidad, sin que el hecho de que en la Sentencia 254/2004 se concretara el objeto de la cuestión allí examinada a los arts. 10.1 y 11.1 c) de la Ley 4/1994 pueda incidir en la presente, dado que en el proceso contencioso-administrativo en que aquélla se planteó se enjuiciaba la legalidad de un concreto acto sancionador para cuya decisión bastaba con la declaración de inconstitucionalidad de dichos preceptos, mientras que en el proceso de que esta cuestión dimana lo enjuiciado es la adecuación a Derecho de dos disposiciones reglamentarias respecto de las cuales el Juez *a quo* ha de realizar un control abstracto de legalidad.

A continuación procede realizar igual operación respecto al Decreto 70/1994. El mismo regula los siguientes aspectos: la fijación de fiestas locales autorizadas (art. 1), la determinación de las zonas de gran afluencia turística y de los periodos en los que será aplicable la libertad de apertura (art. 2), la determinación de otros horarios especiales (art. 3), el plazo para resolver las solicitudes que sobre las cuestiones anteriores realicen los empresarios y las corporaciones locales a la Consejería de Economía y los efectos de la falta de resolución expresa (art. 4) y el periodo de vigencia de los horarios comerciales excepcionales (art. 5); por último, la disposición transitoria y la adicional modulan determinados aspectos de esta normativa.

Estos preceptos desarrollan, de un lado, el art. 3.1, párrafos segundo y tercero, de la Ley 4/1994, exclusivamente en lo relativo a las fiestas locales que, a petición de las corporaciones locales, pueden considerarse hábiles a efectos de la actividad comercial y, también, el art. 5, apartados 2 y 3 de dicha Ley, que regula los horarios especiales en las zonas de gran afluencia turística y los horarios excepcionales. Por último, al art. 5.1, primer párrafo de la Ley, es desarrollado por la disposición adicional. Es decir, el Decreto 70/1994 desarrolla los arts. 3.1, párrafos segundo y tercero, y 5.1, primer párrafo, 2 y 3.

Por ello, integrando ambas perspectivas en razón a las exigencias que se conectan a la formulación correcta del juicio de relevancia, nuestro examen se reducirá a examinar la adecuación a la Constitución de los arts. 3 y 5.1, primer párrafo, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, así como la de su título II.

3. Una vez que hemos precisado el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, limitándolo, como se ha dicho, a los arts. 3 y 5.1, primer párrafo, 2 y 3 y al título II de la Ley 4/1994, la consecuencia ha de ser la inadmisión de la cuestión en lo relativo a los demás preceptos de dicha Ley, pues «ya desde la STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 2, hemos puesto de manifiesto que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 37.1) abre la posibilidad de rechazar en trámite de admisión la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o la cuestión misma fuere notoriamente infundada. Se señala, al efecto, que esta posibilidad de decretar la inadmisibilidad en trámite previo no excluye, en modo alguno, la facultad del Tribunal para hacer mediante Sentencia un pronunciamiento de la misma naturaleza cuando las razones que impiden entrar a resolver sobre la validez de la norma impugnada no son aparentes *prima facie* o aparecen de tal modo que resulta aconsejable abrir todas las posibilidades del debate, dando intervención a todos los llamados por el art. 37.2 LOTC, y siguiendo el proceso constitucional hasta terminar por Sentencia, con la plenitud de efectos y de publicidad que a esta modalidad de decisión corresponde» (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 4).

4. El Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad cifra la posible inconstitucionalidad de la Ley 4/1994 en el hecho de que según la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional la regulación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales se incardina, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia de «comercio interior», por lo que careciendo la Comunidad de Madrid de competencias de carácter normativo en dicha materia en el momento en que aquella Ley se aprobó, la consecuencia, concluye el Auto, sería la inconstitucionalidad por incompetencia de la misma.

Como se expone con más detalle en los antecedentes, el órgano judicial señala que cuando la Ley 4/1994 se dictó estaba vigente el Estatuto de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983 y éste sólo le atribuía a la Comunidad competencias de ejecución en materia de «comercio interior» (art. 28.3 EAM), siendo intranscendente a los efectos de la resolución del proceso *a quo* que

la Comunidad de Madrid hubiera asumido también la competencia normativa en dicha materia tras la modificación del Estatuto por Ley Orgánica 5/1998.

Ya hemos señalado en el fundamento jurídico 1 la indudable conexión que existe entre esta cuestión de inconstitucionalidad y las que en su día resolvimos y que se relacionan en dicho fundamento jurídico. En este momento hay que indicar también que siendo el objeto de esta cuestión los arts. 3 y 5.1, primer párrafo, 2 y 3 y el título II [excepto los arts. 10.1 y 11.1 c), que ya fueron enjuiciados en las referidas cuestiones de inconstitucionalidad] de la Ley 4/1994 y que sobre ellos no nos pronunciamos en las comentadas resoluciones, procede que lo hagamos ahora.

En esta labor tendremos en cuenta los siguientes criterios:

a) Desde la perspectiva procesal, reiteraremos ahora nuestro criterio tradicional acerca del canon de enjuiciamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, que es el siguiente:

«este Tribunal ha cuidado de distinguir entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, como manifestaciones procesales distintas, aun cuando con un sustrato común, ya que ambas tienen por objeto el enjuiciamiento de normas, en un caso mediante su impugnación directa e indirecta en el otro. Por ello, se dice en nuestra STC 111/1983 (FJ 2) podrían justificarse soluciones distintas en cuanto a la desaparición de la razón del proceso, pues mientras en el recurso directo la derogación, por lo común, extingue el objeto, en la cuestión de constitucionalidad la solución puede ser otra por cuanto la validez de la norma –aun derogada– puede requerir un juicio de constitucionalidad. En efecto, este puede condicionar la decisión judicial en un proceso pendiente, con un problema vivo y la supervivencia de la norma cuestionada aunque sólo fuere para esa particular controversia (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; en igual sentido, SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; y 200/2001, de 4 de octubre, FJ 3, entre otras)» (STC 254/2004, FJ 5).

b) La consecuencia de ello habrá de ser que valoremos la tacha de inconstitucionalidad que se imputa a los preceptos cuestionados de la Ley 4/1994 de acuerdo con la norma estatutaria vigente en el momento en que entraron en vigor los Decretos impugnados en el proceso *a quo*, lo que conduce a tomar en consideración lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, careciendo de relevancia la modificación estatutaria realizada por Ley Orgánica 5/1998, así como que la propia Ley 4/1994 haya sido modificada también por Ley 16/1999, de 7 de julio, y que los Decretos objeto del proceso *a quo* hayan perdido también su vigencia por el alcance temporal de su regulación y su sustitución normativa.

5. Despejados los puntos anteriores, podemos ya entrar a resolver la cuestión de fondo que se nos suscita.

Ya hemos visto que los arts. 3 y 5, apartados 1, primer párrafo, 2 y 3 y el título II de la Ley 4/1994 regulan el calendario de domingos y festivos en los que los establecimientos comerciales pueden desarrollar su actividad, los horarios especiales de determinados establecimientos y que han de regir en las zonas de gran afluencia turística y el régimen de infracciones y sanciones por incumplimiento de dicha regulación.

Pues bien, el encuadramiento competencial de estas normas, relativas, como se acaba de decir, al régimen de horarios de los establecimientos comerciales y al de sanciones por su incumplimiento, lo hemos situado en la materia de «comercio interior», según recordamos en nuestra STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7, aludiendo a numerosa jurisprudencia en tal sentido (SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 2; 228/1993, de 9 de julio, FJ 2; 264/1993,

de 22 de julio, FJ 3; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4; y 124/2003, de 19 de junio, FFJJ 11 y 14).

También indicamos en dicha Sentencia 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]» y que «por tanto de acuerdo con esta doctrina ... es obvio que la Comunidad de Madrid carecía en el momento de la aprobación de la Ley 4/1994 de la competencia normativa necesaria para dictar válidamente las normas que se cuestionan, pues el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid sólo atribuía entonces a la Comunidad la competencia de ejecución en dicha materia (art. 28.3 EAM)», para concluir que «en suma, los preceptos examinados han excedido de la competencia contenida en el aludido precepto estatutario, vulnerado con ello el art. 149.3 CE que atribuye al Estado las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos» y que «la conclusión alcanzada hace innecesario valorar si los preceptos cuestionados infringen el art. 149.1.13 CE» (STC 254/2004, FJ 7).

En definitiva, los arts. 3 y 5.1, primer párrafo, 2 y 3 y el título II de la Ley 4/1994 resultaban inconstitucionales, por infracción del orden constitucional de competencias, en el momento en que se dictaron y en el momento en que se planteó el recurso contencioso-administrativo objeto del proceso *a quo*.

6. Dicho lo anterior, es necesario, al igual que se hizo en la STC 254/2004, precisar el alcance de nuestra resolución, alcance que se sustenta en un doble orden de consideraciones. La primera, relativa a que en numerosas ocasiones los motivos de inconstitucionalidad de la Ley que se suscitan ante este Tribunal se sustentan en la inadecuación al orden constitucional de distribución de competencias. Y, la segunda, atinente a la doctrina de este Tribunal sobre el distinto canon de enjuiciamiento existente para los recursos de inconstitucionalidad sustentados en motivos de naturaleza competencial y para las cuestiones de inconstitucionalidad.

El aludido doble criterio conduce a que en el caso que ahora se nos ha planteado hayamos alcanzado la conclusión de que los arts. 3 y 5.1, primer párrafo, 2 y 3 y el título II de la Ley 4/1994 eran inconstitucionales en el momento en que se adoptaron los Decretos de desarrollo cuestionados en el proceso contencioso-administrativo en que la presente cuestión fue formulada, toda vez que el órgano judicial necesitaba que este Tribunal le proporcionase una respuesta relativa a la constitucionalidad de la Ley que debió aplicar al caso.

Por tanto, procede efectuar la declaración de inconstitucionalidad de los expresados preceptos legales [con la salvedad de que no es necesario ahora reiterarla respecto de los arts. 10.1 y 11.1 c), pues ya fueron considerados inconstitucionales por nuestra aludida STC 254/2004], con el efecto de su inaplicabilidad por el órgano judicial en el proceso *a quo*, de acuerdo con cuanto se ha razonado en los precedentes fundamentos jurídicos.

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 Declarar inadmisibile la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, planteada con carácter general respecto a la totalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales, salvo en lo relativo a sus arts. 3; 5.1, primer párrafo, 2 y 3; 6; 7; 8; 9; 10.2; 11.1 a) y b), 2 y 3; 12; 13; 14; 15 y 16.

2.º Estimar la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 3; 5.1, primer párrafo, 2 y 3; 6; 7; 8; 9; 10.2; 11.1 a) y b), 2 y 3; 12; 13; 14; 15 y 16 de dicha Ley, con el efecto de su inaplicabilidad en el proceso *a quo* en los términos prevenidos en el fundamento jurídico 6.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde respecto a la Sentencia, de fecha 24 de mayo de 2006, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3295-2001

Con el mayor respecto hacia la opinión contraria de los Magistrados me veo obligada a expresar la mía propia haciendo uso de la facultad contenida el art. 90.2 LOTC. Mi discrepancia se ciñe al fundamento jurídico 6 y al contenido del fallo de la Sentencia en su punto segundo. Concluye la fundamentación de la Sentencia pronunciándose sobre el alcance de su fallo, excluyendo de la declaración de inconstitucionalidad y de su efecto de «inaplicabilidad por el órgano judicial en el proceso *a quo*» los arts. 10.1 y 11.1 c) de la cuestionada Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales, «pues ya fueron considerados inconstitucionales por nuestra ... STC 254/2004» (FJ 6). En coherencia con esta afirmación el fallo excluye los citados preceptos de la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y del efecto ya dicho de su inaplicabilidad en el proceso judicial previo del que trae causa la Sentencia.

Conforme con lo expresado en mis Votos particulares a los AATC 110/2005, 111/2005, 112/2005, 114/2005 y 115/2005, todos de fecha 15 de marzo, debo reiterar aquí que en la STC 254/2004 no se acordó un fallo estimatorio de inconstitucionalidad con efecto anulatorio, sino un pronunciamiento de inaplicabilidad de los arts. 10.1 y 11.1 c) de la Ley 4/1994 en el concreto proceso judicial que dio lugar a la propia STC 254/2004 y sólo en aquel proceso (FJ 8 de la STC 254/2004). Siendo esto así, es obvio que el pronunciamiento de dicha Sentencia, acordado específicamente para un determinado proceso, no puede, en estricta sujeción a lo allí acordado, extenderse a otros procesos, siendo por ello inevitable que en la Sentencia de la que discrepo, en la que igualmente se acuerda un mandato de inaplicabilidad para un concreto proceso de determinados preceptos legales, dicho mandato hubiera alcanzado a los citados arts. 10.1 y 11.1 c) de la Ley 4/1994. Como señalé en el Voto particular al ATC 110/2005, la eficacia *erga omnes* de las resoluciones del Tribunal Constitucional no confiere una eficacia idéntica al contenido de lo resuelto en cada caso, pues ese contenido tendrá el alcance propio que resulte de las previsiones legales, con las inflexiones que el Tribunal pueda y quiera eventualmente introducir. Lo resuelto en la STC 254/2004 fue

declarar inaplicable unas normas en un proceso, y a ello quedan todos obligados. Pero nadie tiene obligación, a partir de aquel pronunciamiento, de inaplicar esas mismas normas en cualesquiera otros procesos.

Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil seis.–María Emilia Casas Baamonde.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 24 de mayo de 2006, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3295-2001

Con el respeto que siempre me merecen las Sentencias aprobadas por la mayoría del Tribunal y la sincera consideración personal hacia los Magistrados cuyas opiniones no comparto, y ejercitando el derecho establecido en el art. 90.2 LOTC, expreso por este Voto particular mi discrepancia parcial con la Sentencia estimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad en el único extremo de la misma atinente a la fijación del alcance del juicio de inconstitucionalidad, contenido en el fundamento jurídico 6, y a su consecuente repercusión en el fallo.

Comparto, sin embargo, plenamente los fundamentos jurídicos 1 a 5 inclusive y el fallo en su concreto contenido a las declaraciones de inconstitucionalidad que contiene.

La Sentencia actual viene a ser aplicación al caso, *mutatis mutandis*, de la doctrina de la STC 254/2004, de 13 de diciembre (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 21 de enero de 2005). En concreto el fundamento jurídico 6 de la actual Sentencia es casi transcripción literal del fundamento jurídico 8 de la precedente Sentencia, como lo es la consecuente declaración en el fallo de la inaplicabilidad en el proceso *a quo* de la Ley cuestionada.

Pues bien, en la medida en que respecto de la Sentencia 254/2004 expresé en Voto particular mi discrepancia respecto del citado fundamento jurídico 8 y su consecuencia en el fallo, por coherencia intelectual debo reiterar mi discrepancia de la actual Sentencia en los contenidos correlativos a los de la precedente dada su identidad, sin que considere preciso reiterar aquí la argumentación del precitado Voto particular, bastando la remisión a la misma, dándola aquí por reproducida, sin más alteración que sustituir la referencia en aquel Voto al fundamento jurídico 8 de la Sentencia por la referencia en este Voto al fundamento jurídico 6 de la Sentencia actual.

Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil seis.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Firmado y rubricado.