

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10256 *Sala Primera. Sentencia 143/2012, de 2 de julio de 2012. Conflicto positivo de competencia 5344-2010. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria. Competencias sobre legislación civil y mercantil, ordenación general de la economía, procedimiento administrativo y comercio interior: establecimiento del régimen jurídico de Derecho público de la modalidad comercial consistente en la venta ambulante; regulación de aspectos carentes de una incidencia directa y significativa en la actividad económica general y que vulnera las competencias autonómicas.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5344-2010, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula la venta ambulante o no sedentaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don. Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de julio de 2010, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación del Gobierno autonómico, promueve conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria. Los términos del conflicto, de acuerdo con el escrito de interposición y la documentación adjunta, se exponen a continuación.

En primer lugar, se señala que el objeto del presente conflicto lo constituye el íntegro Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, al considerar que la referida norma propicia una invasión de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de comercio interior. Con carácter previo, la demanda se refiere a los antecedentes normativos del Real Decreto 199/2010 y a la regulación de la que se ha dotado la Generalitat en relación con la venta ambulante o no sedentaria, tras cuya exposición se pasa a exponer las razones por las que entiende que el Real Decreto 199/2010 constituye una injerencia ilegítima en la competencia exclusiva de la Generalitat sobre comercio interior, especialmente en el ámbito de la regulación administrativa de las diversas modalidades de venta.

a) Por un lado, considera que la adaptación de la normativa estatal a las previsiones de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior no legitima la invasión del espacio regulador reservado a la Generalitat en materia de comercio interior.

En este sentido, refiriéndose a la jurisprudencia de este Tribunal (STC 79/1992) y del Tribunal de Justicia (SSTJCE de 15 de diciembre de 1971 y de 13 de septiembre de 2001), recuerda que la ejecución del Derecho comunitario no puede alterar el orden interno de distribución competencial. A ello se añade que el art. 113 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que corresponde a la Generalitat el desarrollo, aplicación y ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de sus competencias.

No se niega por parte de esta representación procesal la necesidad de modificar la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista con el fin de adaptar el ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios) en lo relativo a las autorizaciones para llevar a cabo la actividad de venta ambulante o no sedentaria. Tampoco se niega la necesidad de que tal régimen de autorización se determine con carácter básico por el Estado, así como que queden también precisados los principios de la Directiva de servicios sobre simplificación administrativa que han de regir el procedimiento de concesión de las correspondientes autorizaciones. Por ello, se entiende que las previsiones incorporadas en el año 2010 en el art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista hallarían amparo en los títulos competenciales contenidos en las reglas 13 y 18 del art. 149.1 CE.

Efectivamente, el Estado aprobó con ese fin la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de modificación de la Ley de ordenación del comercio minorista. Por lo que a la venta ambulante se refiere, se modifica el art. 54, que regula la autorización para dicha modalidad de venta. Concretamente, además de prever —como ya se hacía en su redacción original— que corresponde a los Ayuntamientos otorgar la autorización para la venta ambulante, de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente, se añade que las autorizaciones son limitadas y por un tiempo también limitado que permita la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos. Asimismo, se prohíbe la renovación automática o cualquier tipo de ventaja para el prestador cesante o las personas especialmente vinculadas con él. Por último, se añade que el procedimiento de selección entre los posibles candidatos a obtener autorización ha de garantizar la transparencia, la imparcialidad y la publicidad adecuada a todas sus fases. Pero la actuación estatal no podría ir más allá. Cualquier regulación ulterior —se afirma— invadiría necesariamente el ámbito reservado a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de comercio interior. Es por ello que se rechaza rotundamente el dictado del Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, en tanto desarrolla reglamentariamente la regulación básica y principal sobre la venta ambulante, otorga a ese desarrollo carácter básico y dispone la posibilidad de acometer desarrollos ulteriores, según resulta de la habilitación contenida en su disposición final segunda.

Se admite, asimismo, que el Gobierno del Estado venía obligado a modificar el procedimiento de concesión establecido por el Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio. Sin embargo, este último no declaraba tener carácter básico y establecía (disposición final primera) su naturaleza supletoria respecto a la regulación autonómica, cuando la hubiera.

En consecuencia, se entiende que el orden de distribución competencial constitucional y estatutariamente establecido —y dado que las distintas Comunidades Autónomas han ido dotándose de normas legales en la materia en ejercicio de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía— no legitima la regulación contenida en el nuevo real decreto, a no ser que su aplicación se limite a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La Abogada de la Generalitat alude al grado de detalle del real decreto impugnado y al escaso margen de regulación que deja a disposición de las Comunidades Autónomas, a la vista de lo cual —se afirma— resulta difícil encuadrarlo, como hace su propia disposición final primera, en el título del art. 149.1.13 CE «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Por el contrario, dicha norma se

inscribiría con absoluta naturalidad en el ámbito de la competencia exclusiva de la Generalitat —expresamente reconocida en la STC 124/2003 (FJ 7)— sobre la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial [art. 121.1 b) EAC], por lo que estaría invadiendo el espacio reservado a ésta. Se advierte, no obstante, de que no nos encontraríamos en este caso ante el esquema «bases-desarrollo», sino ante una materia de carácter transversal —la planificación general de la actividad económica— en cuyo ámbito el Estado puede establecer bases que habrá de respetar —que no desarrollar— la Generalitat de Cataluña al legislar el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de comercio interior.

b) A continuación, la Abogada de la Generalitat dirige sus alegaciones al acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de mayo de 2010, por el que se rechazó el requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat en relación con el Real Decreto 199/2010 y con el que se pretende fundamentar la legitimidad constitucional de dicha norma reglamentaria.

En primer lugar, se refiere a la fundamentación competencial con la que el Gobierno intenta justificar con carácter general la aprobación del real decreto. Su argumentación se apoya, por un lado, sobre una interpretación de la jurisprudencia de este Tribunal del art. 149.1.13 CE que, a juicio de la Letrada de la Generalitat, resulta insostenible. Así, el acuerdo afirma que «el Real Decreto tiene por objeto la adopción de una norma básica de ordenación económica respecto de uno de los sistemas de distribución comercial, la realizada de forma ambulante o no sedentaria». Su regulación se ampararía en el art. 149.1.13 CE porque establece una ordenación homogénea para todo el territorio, dando un contenido mínimo y uniforme a la autorización municipal. Al respecto, se señala que las bases de ese concreto sistema de distribución ya se encuentran en el art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista.

Trayendo a colación la jurisprudencia de este Tribunal (STC 225/1993, en relación con la fijación de horarios comerciales con carácter básico), se mantiene que la intervención estatal al amparo del art. 149.1.13 CE en una materia de competencia exclusiva autonómica estaría sometida a rigurosas condiciones. La regulación contenida en el Real Decreto 199/2010, sólo sería constitucionalmente válida si cumpliera los parámetros de constitucionalidad que presiden el título competencial establecido en el art. 149.1.13 CE, especialmente el de relevancia económica. Citando el Dictamen 10/2010 del Consejo de Garantías Estatutarias, se señala que no nos hallamos ante una «medida de política económica general», dada la escasa trascendencia de la venta ambulante con respecto a los intereses de la política económica general. Se recuerda, asimismo, que este Tribunal ha precisado que la competencia estatal cuestionada no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (entre otras, STC 21/1999, FJ 5).

En cuanto al título competencial derivado del art. 149.1.18 CE, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, se admite que, más allá del procedimiento administrativo común, el Estado puede —al efecto de implementación de las previsiones de la Directiva de servicios— establecer unos principios comunes para el procedimiento de autorización de la venta ambulante, pero tal establecimiento tampoco podría trascender lo ya previsto en el art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista. De otro modo, se estaría vaciando de contenido la competencia autonómica para la regulación de los procedimientos administrativos especiales, conexas a la que ostentan con carácter exclusivo para la regulación del régimen sustantivo de la regulación administrativa de la venta ambulante [ex art. 121.1 b) EAC].

En cuanto a la necesidad de «unificar» para todo el territorio español la regulación de este tipo de venta, se considera meridianamente contrario al vigente reparto competencial, según el cual, el comercio interior constituye una competencia exclusiva autonómica. En definitiva, el Real Decreto 199/2010 no respetaría, en opinión de la representación de la

Generalitat, el concepto constitucional de bases, ni en lo relativo a la necesidad de que la regulación básica no agote el espacio normativo de la Comunidad Autónoma, ni tampoco en relación con la aptitud del vehículo utilizado para establecer las bases. En apoyo de esta tesis se acude al Dictamen 10/1020, del Consejo de Garantías Estatutarias, cuyas observaciones se dirigen en el mismo sentido.

c) Se consideran a continuación de manera singular las concretas referencias del acuerdo del Consejo de Ministros al pretendido amparo competencial de los distintos preceptos del Real Decreto 199/2010, a pesar de que se entiende que la vulneración de las competencias de la Generalitat se deriva, en esencia, de la propia aprobación del real decreto, en tanto no excluye de su ámbito de aplicación el territorio de Cataluña.

En lo que se refiere al art. 1 y a la posibilidad de encuadrar éste en la competencia estatal derivada de los apartados 6 y 8 del art. 149.1 CE, la Abogada de la Generalitat señala su similitud con el inciso del art. 53 de la Ley de ordenación del comercio minorista, que fue declarado inconstitucional en su día por no dirigirse «a establecer una regla sobre la contratación *inter privatos*... sino a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos» (STC 124/2003, FJ 7). Por esas razones se entendió por este Tribunal, entonces, que tal regulación no podía «entenderse amparada en el ámbito competencial reservado al Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE».

Por su parte, el régimen de autorización previsto en los arts. 2 a 6 del Real Decreto, conforme a la visión del acuerdo del Consejo de Ministros, estaría efectuando un desarrollo básico del art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista que no agotaría el espacio de desarrollo que corresponde a las Comunidades Autónomas. Frente a ello, mantiene la Generalitat que las únicas previsiones a las que les puede corresponder bien carácter básico, bien principal (según se amparen en la regla 13 o en la 18 del art. 149.1 CE) serían las contenidas en dicho artículo legal respecto al procedimiento de concesión de autorización. Se recuerda, además, respecto a la prohibición de situar puestos de venta ambulante en ubicaciones concretas contenida en el art. 2.1 del Real Decreto (en desarrollo de lo establecido en el primer apartado del art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista), que la referencia a las zonas de emplazamiento de la venta ambulante que inicialmente incluía el art. 53 de la Ley de ordenación del comercio minorista, fue declarada inconstitucional por la Sentencia antes citada.

En lo que respecta al procedimiento de selección de candidatos que diseña el Real Decreto (arts. 4 y 5) se descarta como legitimación competencial el hecho de que en la normativa reglamentaria se contenga una reiteración o traslación de previsiones contenidas en otras normas. Ello, en opinión de la Abogada de la Generalitat no enervaría la invasión del ámbito de competencia autonómico en relación con los procedimientos administrativos especiales.

El art. 6 del Real Decreto, en el que se regulan los registros de comerciantes concretando los criterios generales de la Directiva de servicios, no estaría cubierto por la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Tal concreción, por un lado, contradiría lo establecido por la jurisprudencia de este Tribunal, en tanto el carácter básico de la previsión sobre inscripción registral para el ejercicio de determinadas modalidades de venta, al amparo del art. 149.1.13 CE ya fue rechazado por la STC 124/2003, FJ 6. Por otro lado, se insiste en que es igualmente doctrina constitucional reiterada que la aplicación del Derecho de la Unión Europea no altera el reparto competencial. En cualquier caso —se señala—, la traslación de los criterios generales de la Directiva de servicios ya se habría llevado a cabo —en ejercicio del título del art. 149.1.13 y 18 CE y por lo que hace a la simplificación administrativa que dicha norma europea prevé— en diversas leyes. Cualquier intervención reglamentaria ulterior excedería del ámbito competencial estatal y estaría, por ello, infringiendo claramente la doctrina constitucional.

Por lo que respecta a la disposición transitoria del Real Decreto, habida cuenta que lo que se cuestiona es la propia aprobación del real decreto, el régimen transitorio derivado de dicha aprobación tampoco se considera enmarcado en la competencia exclusiva estatal sobre bases y planificación general de la actividad económica.

Por todo lo dicho, se concluye que la aprobación del Real Decreto 199/2010 ha propiciado una clara invasión de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña. Termina su alegato la representación de la Generalitat solicitando a este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que el Real Decreto 199/2010 vulnera el orden constitucional de competencias y no es de aplicación en Cataluña.

2. Mediante providencia de 14 de julio de 2010, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se acordó atribuir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le había correspondido, el conocimiento del presente conflicto. Se ordenó, igualmente, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTIC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Por último, se ordena comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo —por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC—, así como su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 23 de septiembre de 2010, instando la desestimación del conflicto con base en los razonamientos que exponemos a continuación.

a) Frente a la alegación de la Abogada de la Generalitat a favor de la competencia autonómica (comercio interior) declarada exclusiva por el art. 121.1 EAC, acude la representación del Gobierno de la Nación a lo dispuesto en la STC 31/2010, de 28 de junio.

Conforme a la doctrina sentada en esta Sentencia, se resalta que «la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia... no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales» (FJ 64). En el fundamento jurídico 68 de esta misma Sentencia se aplica dicha doctrina, además, a la materia «comercio interior» en relación con la competencia estatal prevista en la regla 13 del art. 149.1 CE, usualmente llamada «ordenación de la economía». Tal competencia se proyectaría no sólo sobre la economía española como un todo sino también sobre cada sector o subsector económico, permitiendo al Estado central fijar tanto «las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto» como «las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» siempre que presenten «incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (por todas, SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, referida precisamente al comercio interior; 77/2004, de 29 de abril, FFJJ 3 y 4; y 31/2010, FJ 84).

b) Su segunda alegación la dedica el Abogado del Estado a dar contestación a los planteamientos generales de la demanda. Con carácter previo, realiza unas consideraciones en relación con la disposición final primera del Real Decreto 199/2010, relativa al título competencial, pues en ella se cita como única cobertura desde el punto de vista competencial el art. 149.1.13 CE. Para el Abogado del Estado, en cambio, la

competencia estatal encontraría amparo tanto en aquél como en el art. 149.1.18 (por lo que anuncia que será invocado concurrentemente con el art. 149.1.13 cada vez que se estime conveniente). A su modo de ver, el real decreto controvertido puede describirse apropiadamente como la regulación básica del acceso a la actividad económica (empresarial, comercial) de servicios denominada «venta ambulante o no sedentaria». Entiende que una regulación del acceso a determinado tipo de actividad económica o mercado constituye uno de los más importantes, si no el capital, criterio de ordenación de un sector económico y que las reales condiciones de acceso a esa actividad económica y, con ello, la ordenación del sector, variarán grandemente —por ejemplo— según el margen mayor o menor de discrecionalidad con que se otorgue o deniegue la autorización. Otros rasgos del régimen de la autorización —la duración y transmisibilidad de la autorización por ejemplo— pueden influir en el mantenimiento de la actividad o en su abandono y en la salida del mercado del operador económico.

Dicho esto, pasa a contestar a los argumentos que la parte promotora del conflicto despliega contra el Real Decreto 199/2010 en su conjunto. Basándose en lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2; 148/1998, de 2 de julio, FJ 4; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 123), de acuerdo con la cual la transposición o ejecución del Derecho comunitario no es razón para alterar la distribución constitucional y estatutaria de competencias, pero tampoco para modificar la competencia constitucional estatal de emanación de bases, se entiende que el debate ha de centrarse, simple y llanamente, en si el contenido del Real Decreto 199/2010 respeta la doctrina constitucional en materia de bases. En este sentido —se dice— es necesario partir del rechazo a la equiparación entre «principal» y básico en que la demanda se funda, tras la invalidación parcial del art. 111 EAC (STC 31/2010, especialmente, FJ 60).

Para el Abogado del Estado, el Real Decreto 199/2001 se mantiene dentro de lo «básico» competencia del Estado, tanto en sentido material como en sentido formal. El carácter materialmente básico, lo fundamenta, por un lado, trasladando las razones que ofrece la otra parte procesal para predicar tal carácter del art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista. Si a éste se le reconoce «incidencia directa y significativa» sobre la actividad económica, el mismo carácter se ha de otorgar a las normas reglamentarias que concretan y pormenorizan ese precepto legal. Lo mismo puede decirse del carácter objetivamente económico y respecto a la incidencia económica directa y significativa sobre la actividad económica, puesto que ésta ha de medirse tanto en el segmento de actividad concretamente afectado (venta ambulante o no sedentaria) como en el sector en que se integre (distribución comercial minorista).

Razonado desde el art. 149.1.18 CE, ve el Abogado del Estado también razones que avalan el carácter materialmente básico del Real Decreto 199/2010, en tanto garantiza un tratamiento «común» de los administrados, sin que «el carácter eminentemente sectorial» sirva, por sí sólo, «para cuestionar la competencia estatal» (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 8). Para determinar hasta dónde ha de llegar la garantía del tratamiento común —se dice—, los órganos competentes del Estado central (legislador nacional, Gobierno como titular de la potestad reglamentaria) deben disponer de un margen de apreciación, que habrá de ser respetado si no rebasa los límites constitucionales y lleva al vaciamiento práctico de la competencia autonómica, lo que no se considera que sea el caso.

Respecto al carácter formalmente básico de la norma impugnada, se recuerda que pueden dictarse reglamentos ejecutivos básicos. Además, el Real Decreto 199/2010 proclama su naturaleza básica en la disposición final primera, exigencia capital de la forma propia de lo básico. El Gobierno del Estado habría estimado que, para garantizar un mínimo de homogeneidad normativa para toda España, era insuficiente la regulación del art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista. Tanto el art. 54 de la Ley de ordenación del comercio minorista, en su redacción de 2010, como la disposición final tercera.2 de la Ley 17/2009 prevén el desarrollo reglamentario de esta materia.

c) La alegación tercera se dedica al examen pormenorizado de los distintos preceptos del Real Decreto.

Sobre el art. 1 en su conjunto se dice que deja un amplio margen definitorio a las Comunidades Autónomas y nada impide a éstas completar o matizar lo dispuesto en el mismo. El primero de sus apartados, contiene una definición de la venta ambulante o no sedentaria; el segundo, una enumeración no limitativa de modalidades de su ejercicio; y el tercero una cláusula de sujeción al régimen general de la Ley de ordenación del comercio minorista. Los dos primeros apartados estarían delimitando el «objeto y ámbito de aplicación» del Real Decreto y, no tanto, proporcionando una definición de la venta ambulante a los efectos de la contratación *inter privados*, en desarrollo del art. 53 Ley de ordenación del comercio minorista, parcialmente invalidado por la STC 124/2003. Dada esta finalidad, entiende el Abogado del Estado, que basta con que uno sólo de los preceptos posteriores se considere básico para que deban calificarse también como tales los dos primeros apartados del art. 1.

Por su parte, el apartado 3 se considera —como advierte también la demanda— superfluo, en tanto determina la sujeción de la venta ambulante al «régimen general» establecido en la Ley de ordenación del comercio minorista y a las demás normas que puedan resultar de aplicación. Dentro de este mismo género de «prescindibles recordatorios» incluye también el Abogado del Estado los arts. 3.4, 7 y 8 del Real Decreto. Todos ellos, como tales recordatorios, serían competencialmente inocuos.

Los arts. 2 y 3 son los más importantes, a juicio del Abogado del Estado, puesto que en ellos se fijan los rasgos y caracteres básicos de la autorización de venta ambulante o no sedentaria como título administrativo espacial, temporal y modalmente limitado (arts. 2.1 y 3.1); transmisible (art. 3.2); con un básico contenido mínimo (art. 3.3): sujeto a publicidad (art. 3.5) y revocable por incumplimiento (art. 3.6). Todo ello serviría para configurar el marco básico de acceso, permanencia y salida de la actividad económica intervenida (art. 149.1.13 CE) y garantizar el tratamiento básico común por parte de las Administraciones que han de regular la actividad y otorgar los títulos habilitantes (art. 149.1.18 CE). Además —se dice—, es demostrable la conexión de casi todos los apartados de estos artículos con algún precepto de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009. Ambos se encontrarían justificados competencialmente, para el Abogado del Estado, en tanto constituyen criterios básicos de ordenación económica sectorial y garantías del tratamiento común (y, en el caso del apartado 5 del art. 3, se trataría, asimismo, de una medida básica de tutela de los consumidores). También aquí se entiende que las Comunidades Autónomas disponen de un amplio campo para la regulación más allá de la normativa básica fijada en la regulación reglamentaria.

Los arts. 4 y 5 son, para el Abogado del Estado, normas básicas relativas al procedimiento de selección de comerciantes autorizados para la venta ambulante. Con ellos, se condiciona un rasgo estructural de un segmento de la distribución minorista, en concreto, los oferentes. Y ello —se dice—, conforme a los títulos contenidos en los apartados 13 y 18 del art. 149.1 CE, con prevalencia, quizá, del segundo.

El art. 6 contiene —a modo de ver de esta parte procesal— la regulación básica de los registros administrativos de comerciantes ambulantes (exclusión de su carácter habilitante, momento de realización de la inscripción, actualización de los registros e interoperabilidad técnica), que cubriría las exigencias precisas para asegurar la coordinación entre los diversos registros a efectos de asegurar el intercambio electrónico de información, no sólo entre las Administraciones españolas, sino en todo el territorio de la Unión Europea. Esta intención coordinadora, encuadraría a la norma en el título contenido en el art. 149.1.13 CE. Igualmente, podría encuadrarse, a la luz de su contenido, en el art. 149.1.18 CE.

Respecto a la disposición transitoria única se afirma que será conforme al orden de competencias si lo son los arts. 1 a 8 del Real Decreto, o alguno de ellos, toda vez que aquélla sólo prescribe a qué procedimientos de autorización se aplican las nuevas normas básicas. Ningún problema competencial presentaría la disposición derogatoria, ni la disposición final primera, en tanto que su posible insuficiencia resulta constitucionalmente intrascendente.

En cuanto a la disposición final segunda, que habilita al Ministro del ramo para el desarrollo del Real Decreto, se considera que su impugnación es claramente preventiva, pues la posible lesión sólo podría causarla la disposición ministerial que pudiera dictarse y deberá enjuiciarse y resolverse en el proceso que respecto a ella se entable.

Termina su escrito el Abogado del Estado solicitando la desestimación del conflicto, declarando la Sentencia que el Real Decreto 199/2010 no viola el orden constitucional y estatutario de competencias, sino que ha sido dictado en legítimo ejercicio de las competencias constitucionales del Estado.

4. Por providencia de 28 de junio de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de julio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto determinar si el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, ha sido dictado al amparo de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y de legislación administrativa básica (art. 149.1.18 CE) o ha invadido la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de comercio interior prevista en el art. 121.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en tanto que dicho precepto establece que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso:... b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial».

2. En primer lugar, para concretar el objeto del presente conflicto, debe tomarse en consideración que, en los estrictos términos en que ha sido planteado, la impugnación queda limitada al citado Real Decreto 199/2010, pero no alcanza a la previsión legal de los arts. 53 a 55 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, de los que es desarrollo reglamentario.

En efecto, en el preámbulo del reglamento controvertido, se señala que «la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, impone a los Estados la obligación de eliminar todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios que se contemplan en los artículos 49 y 56 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFE) respectivamente». A ello se añade que «su incorporación al ordenamiento jurídico español conduce a la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, e ineludiblemente a la reforma de los consiguientes desarrollos reglamentarios». En lo que atañe a la venta ambulante o no sedentaria, en concreto, se señala que, si bien con carácter general las actividades de servicios de distribución comercial no deben estar sometidas a autorización administrativa previa, se ha considerado necesario el mantenimiento de ésta, junto con la introducción de ciertas modificaciones.

En relación con ello, la Generalitat se muestra conforme con que la adaptación del ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la citada Directiva 2006/123/CE hacía necesaria una modificación de la Ley de ordenación del comercio minorista en lo relativo a las autorizaciones para llevar a cabo la actividad de venta ambulante o no sedentaria. Lo que se niega es que tal necesidad se extienda a la regulación contenida en el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, pues ésta carece de toda cobertura constitucional e invade el ámbito reservado a la Generalitat de Cataluña en materia de comercio interior.

En segundo lugar, también debe destacarse que en el marco de este conflicto no se hace cuestión sobre que la ejecución del Derecho comunitario no puede alterar el orden interno de distribución competencial de los Estados miembros, lo que, por otra parte, ya ha sido reiterado por este Tribunal al señalar que «no existe un título competencial

específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada» (por todas, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 6).

3. Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, es preciso recordar que este Tribunal ha reiterado que si bien la competencia del Estado en materia de legislación mercantil y obligacional (arts. 149.1.6 y 8 CE) incluye los ámbitos relativos a la capacidad para el ejercicio del comercio, a la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles o la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales, e igualmente la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios «ello no impide que las normas autonómicas puedan disciplinar determinados tipos de ventas, y en concreto la venta no sedentaria, con base en su competencia en materia de comercio interior, siempre que dicha regulación autonómica se ciña al espacio de las relaciones jurídico-públicas» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 7). En virtud de ello, se concluyó que el art. 53 de la Ley de ordenación del comercio minorista «—salvo el inciso inicial según el cual es ‘venta ambulante o no sedentaria la realizada por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente’, con el que se incorpora una noción formulada al amparo del art. 149.1.6 CE—, la motivación y finalidad de la norma impugnada no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privados*, como sostiene el Abogado del Estado, sino a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos y por ello no puede entenderse amparada en el ámbito competencial reservado al Estado ex art. 149.1.6 y 8 por lo que debe declararse inconstitucional» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 7).

Más recientemente, este Tribunal también ha destacado, al analizar la constitucionalidad del art. 121.1 EAC, 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. A partir de ello, se ha incidido en que si bien en el ámbito jurídico-público se proyectan con normalidad las competencias autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las competencias del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE, añadiéndose un tercer plano que afecta al régimen de la competencia de los ofertantes, que también corresponde disciplinar al Estado ex art. 149.1.13 CE. (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 68).

Ahora bien, habida cuenta de que según lo dispuesto en el preámbulo y en la disposición final primera del Real Decreto 199/2010, éste se dicta «al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», debe analizarse si la norma impugnada queda amparada por dicho título competencial, lo que, en caso afirmativo, podría justificar desde el punto de vista constitucional la incursión de la regulación estatal en el ámbito jurídico-público de esta modalidad de venta.

En efecto, como también ha puesto de manifiesto este Tribunal, la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE tiene un carácter transversal, ya que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto —como es el caso del “comercio interior”...— esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» [STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]. Igualmente, se ha destacado que el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una

Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su «objetivo predominante», así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)].

En relación con ello, también se ha destacado que la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE, relativa al carácter básico de la regulación del procedimiento administrativo en una materia especial, se configura como una competencia conexa a las que se ostente para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración (entre otras muchas, en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32 y 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10).

4. En definitiva, partiendo de la base de que la normativa impugnada tiene por objeto la venta ambulante o no sedentaria, la determinación de la competencia controvertida exige comprobar, por un lado, si esta norma incide en aspectos jurídico-públicos de esta modalidad de venta especial o es propia del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Y, por otro, si a pesar de responder a una dimensión propia del Derecho administrativo, su regulación posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general que requiera una actuación unitaria en el conjunto del Estado en atención a su carácter de competencias estatales ex art. 149.1.13 y 18 CE.

Por lo que se refiere al primer aspecto, cabe constatar que la finalidad genérica del Real Decreto 199/2010 es el desarrollo reglamentario de la venta ambulante o no sedentaria regulada en los arts. 53 a 55 de la Ley de ordenación del comercio minorista, estableciendo las diferentes condiciones que deben cumplirse para poder ejercer dicha actividad (capítulo I), la regulación de las autorizaciones administrativas (capítulo II) y el régimen de inspección y sancionador en la materia (capítulo III). Este contenido pone de manifiesto que la naturaleza de esta regulación es de carácter jurídico-público con el fin de dotar a la venta ambulante o no sedentaria de un régimen administrativo de autorización previa por parte de los Ayuntamientos. La determinación de las modalidades de ejercicio de la venta ambulante contenidas en el apartado 2 del art. 1 ya ha sido desautorizada por este Tribunal en la STC 124/2003, de 19 de junio, y motivó la declaración de inconstitucionalidad parcial del art. 53 de la Ley de ordenación del comercio minorista. Así, se señaló que la enumeración de las diversas modalidades de este tipo de ventas «no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privados*... sino a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos» (FJ 7).

Por tanto, tomando en consideración que algunas previsiones son meros recordatorios inocuos o reproducción mimética de lo dispuesto en la Ley de ordenación del comercio minorista y que, por tanto, sólo pueden ser valoradas y enjuiciadas en el contexto del fin regulatorio de este real decreto, la finalidad de esta normativa es establecer una regulación jurídico-pública de este tipo de actividad comercial debe concluirse que queda excluida la posibilidad de amparar esta normativa en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.6 y 8 CE.

5. En lo relativo al segundo de los aspectos —necesidad de esta regulación vinculada a su eventual incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general que requiera una actuación unitaria en el conjunto del Estado ex art. 149.1.13 CE— hay que afirmar que, globalmente considerada, la propia naturaleza de este tipo de venta presenta una escasa incidencia tanto en la actividad económica general como en la actividad comercial, en particular, tratándose de un fenómeno de ámbito preferentemente local. De ese modo, debe descartarse que el objetivo primordial de este real decreto atienda a intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado con el grado de detalle desplegado en el mismo.

Un análisis aislado de cada uno de los preceptos, más allá de lo que suponen una reproducción de aspectos ya acogidos en la Ley de ordenación del comercio minorista — que no es objeto de impugnación en este conflicto— tampoco permite apreciar las necesarias características de incidencia directa y significativa en la actividad económica

general que permitiera su encaje en las competencias estatales. E, igualmente, no resulta posible, ni ha sido alegado por la Abogacía del Estado, apreciar ningún otro título competencial estatal concurrente en cualquiera de las previsiones de la norma impugnada que justificara una regulación estatal. En efecto, al margen del capítulo I que, tal como se ha expuesto y ha defendido el Abogado del Estado, resulta meramente definitorio y acotador de la ulterior normativa, el capítulo II se dedica al régimen de autorización de la venta ambulante o no sedentaria y al registro de comerciantes ambulantes. Así, el art. 2 se refiere a la competencia municipal para determinar las zonas de emplazamiento, las limitaciones para su ubicación y la necesidad de solicitud de diversas autorizaciones para cada emplazamiento concreto y modalidad de venta ambulante. El art. 3 establece las características temporales, de transmisión y de revocación de la autorización, así como su contenido, exposición al público y especificidades en materia de productos de alimentación. El art. 4 remite a cada Ayuntamiento el procedimiento de autorización, que debe ser público, transparente y en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo el art. 5 los criterios materiales y formales para la presentación de solicitudes y el art. 6 la inscripción en el registro de comerciantes ambulantes.

Pues bien, en los términos ya señalados, ninguna de estas concretas previsiones pone de manifiesto que se regulen aspectos con una incidencia directa y significativa en la actividad económica general. Dejando al margen aquellas previsiones que son mera reproducción de lo previsto expresamente en los arts. 54 y 55 de la Ley de ordenación del comercio minorista —como son la limitación temporal de las autorizaciones, las exigencia de concurrencia competitiva y las características del procedimiento— y que quedan fuera del objeto de este conflicto, por lo que ningún pronunciamiento puede hacerse sobre los mismos, cabe destacar, en relación con el registro de comerciantes ambulantes, que podría ser el aspecto más controvertido, que este Tribunal ya ha reiterado en la citada STC 124/2003, que «la exigencia de autorización y de su eventual inscripción registral, por parte de la Comunidad Autónoma, para ejercer las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta no puede considerarse un criterio global de ordenación de este sector comercial, ni una medida singular de ordenación económica para alcanzar una determinada finalidad, en este caso, el control de esas actividades comerciales, sino una medida de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor, y por ello no puede reputarse como norma básica al amparo del título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE» (FJ 6).

La señalada carencia de cobertura estatal para ejercer la competencia en esta materia priva también de base competencial suficiente al capítulo III de este Real Decreto, en la medida en que está dedicado a la inspección y al régimen sancionador por el incumplimiento de las previsiones prevista en la norma, y las disposiciones transitoria, derogatoria y finales, toda vez que no pueden ser valoradas aisladamente sino en el contexto del Real Decreto en su conjunto y de las materias competenciales controvertidas.

6. En conclusión, tomando en consideración que el art. 121.1 EAC establece que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso: ... b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial», debe concluirse que el Real Decreto 199/2010 invade dicha competencia exclusiva de la Generalitat, no encontrando amparo en ninguna de las materias competenciales exclusivas del estado y, singularmente, en el art. 149.1.6, 8, 13 o 18 CE.

Esta invasión competencial, además, debe predicarse de la totalidad de los preceptos de esta norma. En los términos ya expresados, sin perjuicio de que determinadas previsiones resulten superficiales, bien por ser meros recordatorios inocuos o reproducciones miméticas de lo previsto en la Ley de ordenación del comercio minorista, y en sí mismas no incurren en ningún defecto material de constitucionalidad, deben correr la misma suerte de anulación por ser instrumentales para el cumplimiento del fin

regulatorio de este real decreto y carecer de sentido dejarlas aisladamente vigentes una vez anulado el contexto normativo del que forman parte inescindible.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 5344-2010 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, declarar que el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a dos de julio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.