

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3403 *Pleno. Sentencia 37/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 2240-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Competencias sobre ordenación general de la economía, comercio interior, defensa de los consumidores y usuarios y turismo: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a horarios comerciales y comercio minorista (STC 18/2016).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2240-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de abril de 2013, el Gobierno de Canarias, representado por la Letrada de su servicio jurídico, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Los preceptos impugnados vulneran el art. 86.1 CE, por no concurrir la extraordinaria y urgente necesidad que exige este precepto (STC 68/2007, de 27 de marzo). Los razonamientos ofrecidos en la parte expositiva del Real Decreto-ley 20/2012 no alcanzan a todas las medidas que conforman su contenido, no apreciándose concretamente respecto de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

La exposición de motivos se refiere a la recesión económica que vive el país desde 2008. La existencia de un período recesivo que dura ya un lustro no justifica en sí misma la adopción de medidas urgentes para paliar la recesión, cinco años después de que se advirtiera la situación a cuya urgencia se vincula el uso del decreto-ley. El hecho de que se necesiten resultados urgentes, o soluciones perentorias, no legitima la toma de decisiones por esta vía, haciendo modificaciones profundas que, además, repercuten sobre las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Las reformas estructurales, así

denominadas en la exposición de motivos, distan mucho de la urgencia requerida en estos supuestos.

Según la exposición de motivos, una parte de las medidas estructurales tiene carácter temporal o son aplicables sólo cuando concurren circunstancias excepcionales, quedando supeditada su vigencia a la subsistencia de la difícil coyuntura económica o a razones de interés público, lo que es altamente revelador de la vocación de permanencia de las reformas a las que se otorga una vigencia indeterminada, lo que mal puede sostenerse de la aprobación de una norma en la que debe concurrir la urgencia. A mayor abundamiento, se reconoce en la exposición de motivos que se trata de medidas que se deben adoptar de forma conjunta para ofrecer un cambio estructural, lo cual deshace cualquier posible réplica sobre la necesidad de adoptar medidas basadas en la coyuntura actual, término antitético al utilizado en numerosas ocasiones en una verdadera confesión del espíritu de la norma.

En lo que concierne a los arts. 27 y 28 objeto de impugnación, se regulan aspectos que han sido objeto de fuerte debate y que han conformado las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias [art. 30.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan)], amparándose en un ánimo liberalizador, alterando los umbrales sobre los horarios comerciales de los domingos y festivos, cambiando los criterios sobre las zonas de gran afluencia turística, y liberalizando totalmente el período de rebajas, lo que parece que ninguna idea nueva o urgente aporta. Así puede comprobarse en las exposiciones de motivos de las leyes aprobadas como consecuencia de la Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que parecen ser una repetición o antesala del Real Decreto-ley 20/2012, por lo que la urgencia debe quedar descartada.

b) Los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012 lesionan el régimen de distribución de competencias. Las citadas normas incurren en una extralimitación de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.13 CE, que vulnera los títulos competenciales autonómicos recogidos en los arts. 31.3 (comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia) y 30.21 (turismo), ambos del Estatuto de Autonomía de Canarias.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 225/1993, de 8 de julio; 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre, y 254/2004, de 23 de diciembre), la submateria de «horarios comerciales», comprendida en el título competencial sobre comercio interior, queda enmarcada en la política económica general, ex art. 149.1.13 CE, en cuanto a la fijación de unas pautas básicas de la regulación de los horarios comerciales, por su indudable trascendencia en la tensión tradicional entre el comercio minorista y las grandes superficies comerciales. Ahora bien, el Real Decreto-ley 20/2012 excede de las bases y regula determinados aspectos de competencia exclusiva autonómica, suponiendo una extralimitación al vaciar de contenido determinadas competencias normativas autonómicas, suprimiéndolas, limitándolas o degradándolas prácticamente a competencias ejecutivas, y limitando incluso las competencias de este orden. La norma estatal elimina totalmente las competencias autonómicas para limitar el horario de los domingos o festivos de apertura autorizada, para incrementar o reducir la superficie de venta de los establecimientos de reducida dimensión, para definir las zonas de gran afluencia turística, y para determinar los periodos a los que se circunscribe la aplicación de la libertad de apertura en dichas zonas. Las competencias autonómicas en materia de zonas de gran afluencia turística se degradan, aproximándose las que se conservan al tipo de las competencias ejecutivas. Se limitan las competencias para restringir el horario global (conjunto de los días laborables de la semana) y para reducir el número de domingos y festivos de apertura autorizada. Y se pierde la competencia para fijar las temporadas de rebajas y su duración.

La competencia estatal ex art. 149.1.13 CE no puede ser entendida «de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria (autonómica) dotada de una cierta dimensión económica» (STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1, y otras muchas posteriores). Al dictar las bases, el Estado debe respetar el espacio necesario para que las Comunidades

Autónomas puedan ejercer sus propias competencias. La competencia autonómica de desarrollo legislativo no consiste en la simple posibilidad de completar o pormenorizar lo establecido en la legislación estatal, sino en la de aprobar normas que sean consecuentes con los programas u opciones políticas que, en cada momento, sostengan sus instituciones, «ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4). La regulación hecha en el Real Decreto-ley que se impugna es tan casuística y específica, que prácticamente no deja margen a que la Comunidad Autónoma pueda ejercer sus competencias, incurriendo en un abuso del título competencial invocado por el Estado, art. 149.1.13 CE, que merece un reproche de inconstitucionalidad.

c) El primer apartado del art. 27 versa sobre los horarios de apertura y cierre de los establecimientos y el número de horas diarias o semanales en que ejercerán su actividad. Se mantiene el reconocimiento de la facultad de las Comunidades Autónomas para fijar la duración del horario del conjunto de los días laborables de la semana (facultad de «restringir» el horario global, en palabras del art. 3.1), que no es sino una especificidad de otra más amplia, asimismo reconocida a las Comunidades Autónomas por el art. 2 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales la de regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales. No obstante, se limita la facultad autonómica de restricción horaria, al disponer que las Comunidades Autónomas no pueden fijar en un número de horas inferior a 90 (en lugar de las 72 que figuraban en el texto originario de la Ley 1/2004) el horario global máximo (art. 3.1), lo cual no hace sino desvirtuar la competencia autonómica, hasta eliminarla, ya que al elevar tanto el umbral, pasándose de 72 a 90 horas, puede afirmarse que casi no deja a la Comunidad Autónoma margen para el ejercicio de la competencia sobre la restricción horaria. Con estos límites, (aumentándose de 72 a 90, es decir más de un 25 por 100) difícilmente puede tener cabida el ejercicio de la competencia de comercio interior, tal y como venía ejerciéndose hasta el momento.

Se garantiza a los comerciantes libertad –no susceptible de limitación por las Comunidades Autónomas– para determinar «libremente el horario correspondiente a cada domingo o festivo en que ejerza(n) su actividad», libertad que hay que entender referida, no sólo a la determinación del momento de la apertura y del cierre, sino también a la del número de horas de actividad de cada domingo o festivo de apertura autorizada. Por lo tanto, se suprime la facultad autonómica de «limitar» el horario de los domingos o festivos, respetando un mínimo de 12 horas diarias.

En el segundo apartado del art. 27, en materia de domingos y festivos de apertura autorizada, se fija un límite de dieciséis (en lugar de los doce que figuraban en el texto modificado) domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público durante el año (art. 4.1), y se reconoce a las Comunidades Autónomas la facultad de modificar dicho máximo, incrementándolo o reduciéndolo en los términos siguientes: puede incrementarse en principio sin límites pero no pueden reducirlo por debajo de diez (en lugar de ocho, que figuraban en el texto modificado: art. 4.2), lo que incide nuevamente sobre la facultad autonómica de restricción.

Por otra parte, se mantiene la facultad, ya reconocida por la Ley 1/2004 a las Comunidades Autónomas, de determinar o individualizar los concretos domingos y festivos en que se puede abrir los comercios (art. 4.5), atendiendo de forma prioritaria al atractivo comercial de los días para los consumidores, pero se introduce la sujeción a determinados criterios, que observados en detalle, suponen un desbordamiento claro de lo básico. Se introducen cuatro requisitos que han de presidir la actuación a la hora de determinar en qué festivos debe autorizarse la apertura, cuya introducción suscita la consideración de que, si bien se mantiene la facultad autonómica, es tan extensa y compleja la regulación que difícilmente queda un resquicio para que la Comunidad Autónoma decida lo que es más conveniente en su territorio.

Estamos ante otro exceso en la regulación por parte del Estado, ya que se opera un claro y doble efecto limitativo de las competencias autonómicas: un efecto directo sobre la competencia para determinar propiamente o individualizar los domingos y festivos de

apertura autorizada, y otro sobre la competencia para fijar su número anual, porque los criterios son tantos y de tal naturaleza que, para cumplir con ellos, la Comunidad Autónoma puede verse forzada, por razón del calendario anual, a fijar un número de domingos y festivos de apertura autorizada superior a diez. Por lo tanto, se trata nuevamente de un exceso que estrangula la competencia autonómica. También se aprecia un defecto en el artículo ahora impugnado, ya que no se especifica ni siquiera si se trata de criterios acumulativos, alternativos, escalonados por el orden en que aparecen formulados o escalonados conforme a otro orden jerárquico. Su aplicación acumulativa casi haría desaparecer la competencia de la Comunidad Autónoma.

Hay que resaltar las dificultades que comportaría el ejercicio de las competencias de protección y control en la aplicación del criterio sobre «apertura en los domingos y festivos correspondientes a los períodos de rebajas», ya que los períodos de rebajas y su duración dependerá, a partir de la reforma, únicamente de la voluntad del comerciante. No puede la Comunidad Autónoma atender las competencias que tiene conferidas al respecto, ni puede proteger al consumidor, aun siendo la Administración obligada principalmente a ello, y teniendo una posición más cercana a la realidad que ha de ordenarse, por lo que estamos nuevamente ante una invasión competencial.

Otro aspecto que es necesario reseñar es la modificación de la determinación de las zonas de gran afluencia turística que, si bien formalmente sigue correspondiendo a las Comunidades Autónomas, se perfila directamente al disponer que tendrán dicha consideración las áreas en que concurra alguna de las siete circunstancias reseñadas en el nuevo art. 5.4 de la Ley 1/2004, resultando suprimida así la posibilidad de definir las, que las Comunidades Autónomas venían poniendo en práctica pacíficamente. Este artículo es una verdadera confesión de la insuficiencia en el título y la extralimitación en la que ha incurrido el Estado. Mal puede encajarse la definición de una zona de influencia turística en el establecimiento de las bases y la planificación económica, debiendo subsumirse en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de turismo.

Se suprime también la facultad que se atribuía a las Comunidades Autónomas de determinar los períodos de tiempo a que se circunscribe la aplicación de la libertad de apertura en las zonas en cuestión y la normativa básica aumenta de densidad, al introducir en el procedimiento para la determinación de zonas de gran afluencia turística un trámite de propuesta de los Ayuntamientos y admitir que tenga la consideración de zona de gran afluencia turística la totalidad del municipio o parte del mismo, además de regular en detalle las circunstancias que determinan la calificación, y establecer la obligatoriedad de determinar al menos una zona en determinados municipios.

d) En las regulaciones existentes hasta el momento, que ahora se derogan, no se había invocado el título competencial del art. 149.1.13 CE, sino que, por ejemplo, el art. 28 modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, que fue dictada con un amparo competencial diverso, modificado tras la doctrina sobre la supletoriedad establecida por la STC 61/1997. Así:

(i) El art. 18 de la Ley 7/1996 (apartado 1 del art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012) es supletorio en sus tres primeros apartados, que definen el concepto de las actividades de promoción de ventas, de forma que la Comunidad Autónoma está capacitada para regular estas materias por su competencia en comercio interior. Pero carecería de competencias en el nuevo apartado 4, referido a la posibilidad de simultanear las actividades de promoción de ventas en un mismo establecimiento, que se dicta al amparo del art. 149.1.13 CE, con el efecto contradictorio, y de difícil lógica jurídica, de que el régimen sustantivo de las actividades de promoción de ventas sería de competencia autonómica mientras que el accidental estaría reservado a la normativa de planificación económica.

(ii) El art. 28.1 de la Ley 7/1996 (apartado 6 del art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012), que define la venta de saldos, se dicta por el Estado en su momento como norma en materia de defensa de la competencia, que en este caso no tiene justificación que se extraiga de la competencia autonómica, de conformidad con la STC 208/1999, de 11 de noviembre. Pero el apartado 2 de ese artículo, el que efectúa la parte negativa de la definición, es supletorio y el apartado 3, que era supletorio, se suprime por razones de la

planificación económica, lo que obviamente es inviable en términos jurídicos, porque si el Estado no es competente para establecer medidas supletorias tampoco lo es para suprimirlas.

(iii) El art. 31.1 de la Ley 7/1996 (apartado 7 del art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012) era también supletorio cuando establecía la duración máxima de la venta en liquidación en tres meses, y la extendía a un año en caso de cesación total de la actividad. Se ha convertido en medida de planificación económica cuando suprime el plazo de tres meses y deja toda la venta en liquidación remitida al plazo de un año. Está claro que no hay razones de política económica para ello.

El art. 31.2, que se amparaba en razones de defensa de la competencia, poco justificable con los límites fijados por la STC 208/1999, eleva su cobertura a planificación económica para modular los efectos de la prohibición de ejercer el comercio a quienes hayan efectuado un proceso de venta en liquidación.

e) La competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ha sido delimitada por la jurisprudencia constitucional, de la que se extraen las siguientes consideraciones: no basta que una medida estatal tenga algún efecto sobre la economía o sobre el sistema productivo para entender que se trate de una medida de naturaleza económica, ya que casi todas lo tienen; por bases hay que entender las decisiones que resultan verdaderamente fundamentales para llevar a cabo la política económica nacional; no deben predeterminar ni agotar absolutamente las posibilidades autonómicas de actuación (STC 192/1990, de 29 de noviembre); una decisión se considera básica cuando es de «carácter genérico, directivo y finalista» (STC 332/2005, de 15 de diciembre), lo que es obvio que no ocurre en el presente caso; cabe reconocer carácter básico incluso a medidas singulares, de naturaleza ejecutiva, cuando inciden en el desarrollo de la economía, en los objetivos de la política económica del Gobierno o en la consecución de los fines propuestos dentro de la ordenación de un determinado sector (STC 332/2005); la coordinación tiene por finalidad evitar duplicidades o disfuncionalidades innecesarias, y presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, puede hacerse preventivamente o a posteriori, y exige que se fijen mecanismos suficientes de información recíproca en un clima de colaboración que permita una acción conjunta en la línea de lealtad o fidelidad a la Constitución (STC 45/1991, de 28 de febrero); el hecho de que se aluda a la planificación «general» no implica que el Estado deba actuar sobre el conjunto de la economía, sino que puede referirse a un sector económico concreto (STC 332/2005).

En la norma impugnada se degradan las competencias autonómicas normativas, que quedan casi como competencias ejecutivas, a ejercer mediante una suerte de «elementos normativos desgajados», que constituyen una categoría próxima a la del acto administrativo.

El principio de coherencia y de los actos propios conlleva que deba seguirse el marco competencial de las materias que ahora se regulan, y que con anterioridad tuvieron calificación jurídica distinta en el marco de las competencias, lo que ha de respetarse.

2. Por providencia de 7 de mayo de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 14 de mayo de 2013, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia de 16 de mayo de 2013.

4. Mediante sendos escritos registrados los días 22 y 23 de mayo de 2013, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los respectivos

acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras de personarse en el presente proceso constitucional, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 14 de junio de 2013, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El Real Decreto-ley 20/2012 no incurre en infracción del art. 86.1 CE, según ha sido interpretado por la doctrina constitucional (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, 332/2005, de 15 de diciembre, FFJJ 5 y ss.; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6). El Tribunal tiene declarada la especial aptitud de los decretos-leyes para atender coyunturas económicas problemáticas, según las denominó la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5. Puede afirmarse que el Tribunal ha llegado a identificar la «extraordinaria y urgente necesidad» con situaciones de necesidad relativas, declarando la especial aptitud de los decretos-leyes para subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3). De modo que el presupuesto habilitante viene constituido por una situación de necesidad relativa respecto de una acción del Gobierno que requiera una actuación normativa inmediata de rango legal, que no pueda satisfacerse a través de los procedimientos previstos para la elaboración de la ley. En definitiva, el canon de enjuiciamiento del presupuesto habilitante se ciñe a corregir una eventual valoración abusiva o arbitraria por parte de los poderes políticos de la necesidad concurrente.

Desde un punto de vista estrictamente formal, los órganos políticos han cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de urgencia que legitiman la utilización de esta figura normativa, pero es que además esos motivos justifican la decisión de acudir al Real Decreto-ley 20/2012. Tal y como se refleja en el preámbulo y en la intervención del Ministro de Hacienda en el debate de convalidación, la norma se adopta en el marco de una crisis económica sin precedentes que exige fuertes ajustes presupuestarios y que supone la adopción de una estrategia político económica sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. Las medidas de ajuste fiscal son imprescindibles para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco del déficit excesivo establecido por la Unión Europea. Además, resultan necesarias para recuperar la confianza y el crédito de las Administraciones públicas. Por su parte, las nuevas reformas estructurales son también claves, no sólo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, sino también para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo. La gravedad del contexto de crisis en el que se adopta el Real Decreto-Ley impugnado ha sido corroborada por los informes del Banco de España (2008, 2009, 2010 y 2011).

El Tribunal no se ha mostrado ajeno a la gravedad de la crisis económica que atraviesa la zona euro, habiéndose hecho eco de la profunda crisis presupuestaria en los AATC 95/2011, de 21 junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3, y 147/2012, de 16 de julio, FJ 6, referidos todos ellos a las necesarias medidas de consolidación del gasto sanitario.

b) La conexión de las medidas adoptadas en los arts. 27 y 28 con la situación de extraordinaria y urgente necesidad alegada se desprende del apartado VI del preámbulo, fue mencionada en el debate de convalidación y aparece extensamente justificada en la memoria del análisis del impacto normativo del Real Decreto-Ley 20/2012, de la que se reproduce un amplio extracto.

En particular, la memoria del proyecto justifica sobradamente la concurrencia del presupuesto habilitante. En una situación de crisis como la actual que nos ha llevado a cifras de paro hasta ahora desconocidas, en la que España ha entrado en una segunda

recesión en poco tiempo debida a un hundimiento del consumo interno y, por tanto, de uno de los componentes de la demanda agregada, es clara la urgencia de implementar medidas que esperan producir «un incremento del PIB de un 1,63 por 100 para el conjunto de la economía nacional, (aprox. 17.187 millones de euros)» y «337.581 nuevos puestos de trabajo en el total de la economía». Se podrá decir que son simples previsiones, pero todas lo son en materia económica. Difícilmente puede exigirse a los órganos políticos hacer un mayor esfuerzo justificativo de la urgencia, salvo que se «reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, 'del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual'» (por todas, STC 111/1983, de 2 diciembre, FJ 8).

c) El art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012 tiene materialmente carácter básico. La doctrina del Tribunal referida al régimen de horarios comerciales [SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4; 264/1993, de 22 de julio, FJ 3 c); 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4; 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 5; 140/2011, de 14 de septiembre, FFJJ 2 a 4, y 26/2012, de 1 de marzo, FFJJ 6 a 8] ha examinado normativas estatales que establecían muy diversos grados de liberalización y, por tanto, permitían un correlativo mayor o menor espacio de desarrollo autonómico. El Tribunal ha reiterado que cuando la normativa estatal básica desregule, por liberalizar, un sector, resulta lógico que no permita normativa autonómica de desarrollo, salvo que ésta se limitase a reproducir la liberalización ya efectuada desde la norma básica. Además, una norma básica que afecte sólo a una submateria de un título competencial autonómico más amplio, nunca puede producir un vaciamiento, por sí sola, de la competencia, dado que ésta siempre tendría un ámbito material más extenso sobre el que podría seguir desplegándose, y que no quedaría afectado por el ejercicio por el Estado de la competencia sobre la normativa básica.

Respecto de la modificación del art. 4 de la Ley 1/2004, el precepto impugnado únicamente pretende establecer un régimen mínimo de libertad de horarios, dentro del cual el legislador autonómico podrá optar por grados superiores de liberalización. Para la determinación de los domingos y festivos de apertura, el legislador básico se limita a concretar los criterios mínimos dentro de los cuales las Comunidades Autónomas deberán decidir los días concretos de apertura, otorgando un amplio margen de concreción.

La novedad introducida en el art. 5 de la Ley 1/2004 consiste en precisar los criterios mínimos que deben seguir las Comunidades Autónomas para determinar las zonas de gran afluencia turística. Son susceptibles de ser ampliados por las Comunidades Autónomas, y permiten un grado de apreciación autonómico para su adaptación a las circunstancias de cada región.

No puede pues imputarse vaciamiento competencial a una normativa desreguladora, que sólo incide parcialmente en un subsector de un título competencial autonómico más amplio. Pero es que, además, las bases impugnadas no son ni mucho menos agotadoras, permitiendo que, dentro de ellas, las Comunidades Autónomas puedan optar por establecer grados superiores de libertad de horarios comerciales.

d) El art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012 ha modificado los arts. 18.4, 20, 25, 26.1, 27, 28 y 31 de la Ley 7/1996, con la finalidad de desregular el régimen de ventas promocionales.

La demanda no desarrolla suficientemente el motivo de impugnación material de este precepto, por lo que resulta difícil comprender las razones de su censura constitucional. La mayor parte de su argumentación está destinada a subrayar que el Real Decreto-ley 20/2012 ha modificado el título competencial al amparo del que se dictan los preceptos impugnados, lo cual, además de no ser completamente cierto, ha quedado justificado por la finalidad que persigue la norma, que se fundamenta específicamente en el art. 149.1.13 CE en el contexto de las circunstancias económicas por las que atraviesa España. El análisis del contenido material de las modificaciones, dirigidas a liberalizar todo tipo de ventas promocionales (rebajas, saldos, liquidaciones o cualquier otra destinada a incrementar las ventas), muestra su incidencia directa, inmediata y significativa en la actividad económica, como factor dinamizador de la actividad comercial. En el contexto actual de falta de disponibilidad crediticia, no se puede desconocer el hecho de que las

rebajas suponen una disponibilidad de liquidez para el empresario, que convierte su stock en caja. Esta posibilidad de drenaje de recursos líquidos a la economía se ve perjudicada por la rigidez de los períodos de rebajas tal y como estaban configurados, porque aunque la campaña de rebajas constituye un estímulo en la cifra de ventas para los establecimientos comerciales, tiene el efecto perverso de suponer a la vez, un desincentivo a la compra durante el resto del tiempo en que no se producen.

En esta línea se han pronunciado los estudios efectuados por las principales asociaciones de empresarios y de consumidores y usuarios, la Comisión Nacional de la Competencia (informe sobre la reforma de la Ley del comercio minorista, 2009), y la Comisión Europea (informe «Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020», 2010), que se citan.

Por todo ello, las medidas de desregulación de las ventas promocionales tienen amparo en el art. 149.1.13 CE, en términos similares a los expuestos al razonar la constitucionalidad de las medidas adoptadas en relación con los horarios comerciales. Se trata de adoptar medidas que dinamicen en toda España el comercio, y que exigen una uniformidad en todo el territorio. Las medidas adoptadas no eliminan la capacidad de regulación de las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que sitúan como protagonista de las decisiones al propio comerciante.

6. Por providencia de 1 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de Canarias ha impugnado los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en lo sucesivo, Real Decreto-ley 20/2012). Entiende la recurrente que esta normativa se ha dictado con vulneración del art. 86.1 CE, al faltar el presupuesto habilitante de su extraordinaria y urgente necesidad, y del orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto la regulación estatal objeto de esta controversia no encontraría amparo en el art. 149.1.13 CE e invade las competencias autonómicas en las materias de comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios [art. 31.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan)] y de turismo (art. 30.21 EACan).

El Abogado del Estado, por las razones que han quedado detalladas en los antecedentes, insta la desestimación del recurso al entender que el Real Decreto-ley 20/2012 no ha incurrido en ninguna de las tachas de inconstitucionalidad que se le imputan.

2. Antes de entrar a examinar el fondo de la controversia, son necesarias algunas precisiones previas:

a) La STC 18/2016, de 4 de febrero, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 28.4 y 28.5 del Real Decreto-ley 20/2012 en cuanto que dan nueva redacción a los arts. 26.1 y 27.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Esta previa decisión determina la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en cuanto a los dos apartados que han quedado ya expulsados del ordenamiento jurídico.

b) En la línea apuntada por el Abogado del Estado, cabe apreciar la total ausencia de argumentación de la demanda en lo que concierne al apartado 5 del art. 27 y a los apartados 2 y 3 del art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012, incumpliendo la carga de colaborar con la justicia de este Tribunal (por todas, STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 11). Ello conduce derechamente a la desestimación de la impugnación de estos apartados, sin que proceda entrar en su enjuiciamiento.

c) Todos los reproches de inconstitucionalidad dirigidos por este recurso al Real Decreto-ley 20/2012 han sido previamente abordados por las SSTC 156/2015, de 9 de

julio, y 18/2016, de 4 de febrero. Por ello en esta resolución, que se dicta en aplicación de la doctrina allí sentada, damos por reproducida su argumentación y nos limitaremos a sintetizar lo allí decidido.

3. La tacha relativa a la falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 CE, en lo que concierne específicamente a los arts. 27 y 28 que son objeto de impugnación en este proceso constitucional, fue desestimada por la STC 156/2015, FJ 6 [a la que se remite la STC 18/2016, FJ 5 c)]. Se consideró que tanto en la exposición de motivos de la norma cuestionada como en el debate parlamentario de convalidación, es posible apreciar que se ha explicitado la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad por referencia a la concreta coyuntura económica y a la necesidad de propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia, y lo mismo sucede con el requisito de la conexión de sentido entre la situación de urgencia apreciada por el Gobierno y las medidas adoptadas para hacerle frente.

4. El art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012 modifica diversos preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales. En la STC 156/2015, FJ 7, determinamos que debe considerarse como formal y materialmente básica la regulación de los horarios comerciales contenida en los arts. 4.5, 5.4 y 5.5 de la Ley estatal 1/2004, objeto de modificación por los apartados 2 y 3 del impugnado art. 27. La posterior STC 18/2016 ha llevado a cabo el examen competencial de su íntegro contenido, desestimando su inconstitucionalidad, como se resume seguidamente.

a) El art. 27.1 modifica el art. 3.1 de la Ley 1/2004, y establece que el horario global en el que los comercios pueden desarrollar su actividad en días laborables no puede ser restringido por las Comunidades Autónomas a menos de 90 horas. La STC 18/2016 se ha pronunciado afirmando que el Estado, en el ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.13 CE, ha decidido que, para la consecución de los objetivos básicos que persigue, resulta preciso establecer un régimen de más amplia liberalización de horarios, lo que no resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias [FJ 9 a) y doctrina allí citada].

La desestimación de la queja planteada respecto al art. 27.1 conlleva la del art. 27.4, que modifica la disposición adicional primera de la Ley 1/2004. Esta norma establece simplemente una consecuencia para el caso de falta de ejercicio de las competencias autonómicas en materia de comercio en el subsector de los horarios comerciales, de modo que no impone una libertad horaria, sino que permite que las Comunidades Autónomas opten por ella en el caso de que decidan no utilizar las posibilidades de regulación que derivan de la norma estatal.

b) Respecto del régimen de domingos y festivos de apertura que deriva del art. 27.2, que da nueva redacción al art. 4 de la Ley 1/2004, la STC 18/2016, FJ 9 b), ha excluido que incurra en vulneración competencial, al considerar que la opción legislativa estatal supone el establecimiento de normas básicas en lo relativo a la intervención administrativa en la fijación de los horarios comerciales cuya concreción requiere de la actuación autonómica, para, respetando el mínimo estatal, fijar el número y determinación concreta de los festivos de apertura autorizada.

c) El art. 27.3 modifica el art. 5 de la Ley 1/2004, para regular los establecimientos con régimen especial de horarios y fijar criterios para la determinación de las zonas de gran afluencia turística por parte de las Comunidades Autónomas.

En las SSTC 156/2015, FJ 10 y 18/2016, FJ 9 c), hemos considerado que se trata de reglas que cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica, en tanto que la misma encierra una serie de objetivos de política económica aplicables a un sector de gran trascendencia en nuestra economía como es el de la distribución comercial, sin que las normas sean tan exhaustivas o minuciosas que agoten la regulación de la materia, sino que establecen un *minimum* sobre el que la Comunidad Autónoma puede establecer una normativa adicional en el ejercicio de sus competencias.

5. El art. 28 del Real Decreto-ley modifica parcialmente la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

Con respecto a la alegación relativa a la trascendencia que tengan los cambios en la calificación competencial de las normas impugnadas, procede remitirse a la doble consideración de la STC 18/2016, FJ 10: (i) el legislador estatal es libre para determinar el título competencial en el que funda sus decisiones, siendo lo único relevante a la hora de determinar la constitucionalidad o no de la normativa controvertida que responda a un legítimo ejercicio de las competencias estatales; y (ii) corresponde en todo caso a este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– cobertura a los preceptos impugnados, sin que en dicha tarea se encuentre vinculado por «las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento» (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco «por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso» (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo).

a) El art. 28.1 añade un apartado 4 al artículo 18 de la Ley 7/1996, a fin de permitir que en un mismo comercio puedan simultanearse las actividades de promoción de ventas, excepto la venta por liquidación, teniendo la consideración de actividades de promoción de ventas las ventas en rebajas, las ventas en oferta o promoción, las ventas de saldos, las ventas en liquidación, las ventas con obsequio y las ofertas de venta directa.

En términos de la STC 18/2016, FJ 10, se trata de una regulación que afecta sobre todo a la relación horizontal entre las empresas en una economía de libre mercado y no a la situación del consumidor como destinatario de los productos, por lo que su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE (en un sentido similar, STC 26/2012, FJ 10).

b) El art. 28.6 da nueva redacción al art. 28 de la Ley 7/1996, relativo a la definición de la venta de saldos, suprimiendo su apartado 3, que establecía que «tampoco cabe calificar como venta de saldos aquella en que los productos no pertenecieran al comerciante seis meses antes de la fecha de comienzo de este tipo de actividad comercial, excepción hecha de los establecimientos dedicados específicamente al referido sistema de venta».

Para la STC 18/2016, FJ 10, la conformidad competencial del art. 28.6 viene dada por la doctrina de la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 5, en la que ya declaramos que el art. 28.1 de la Ley 7/1996 «tiene encaje en las competencias estatales en la medida en que delimita el ámbito de la excepción que el art. 14.1 de la propia Ley establece a la prohibición general de las ventas a pérdida. En efecto, el citado precepto -no invocado como inconstitucional- contempla la venta de saldos como supuesto exceptuado de la genérica prohibición de la venta con pérdidas establecida en virtud del título estatal sobre defensa de la competencia; en tales circunstancias, no resulta exorbitante entender que el mismo título habilita al Estado para establecer los límites definitorios de la excepción que la propia norma consagra». Esa misma consideración es aplicable aquí en la medida en que el subsistente art. 28.2 cumple esa función de definición de la excepción, sin que con ello se establezca una completa regulación sustantiva de derecho público acerca de la venta de saldos.

c) El art. 28.7 modifica el art. 31, estableciendo, en el apartado 1, que la duración máxima de la venta en liquidación debe ser de un año y, en el apartado 2, que «no procederá efectuar una nueva liquidación en el mismo establecimiento de productos similares a la anterior en el curso de los tres años siguientes, excepto cuando esta última tenga lugar en ejecución de decisión judicial o administrativa, por cesación total de la actividad o por causa de fuerza mayor».

Como señala la STC 18/2016, FJ 10, este precepto también es conforme con el orden constitucional de delimitación de competencias. En cuanto a la determinación de la duración de la venta en liquidación, es aplicable aquí la doctrina constitucional según la cual las normas que establecen un marco temporal imperativo para el desarrollo de modalidades específicas de venta deben considerarse integradas en las normas que velan

por la defensa de la competencia y su aprobación corresponde al Estado ex artículo 149.1.13 CE. Y con respecto a la prohibición de efectuar una nueva liquidación de productos similares en los tres años siguientes, ya la STC 88/1986, de 1 de julio, consideró que un precepto similar excedía de las competencias autonómicas porque suponía impedir el ejercicio de una actividad comercial durante un periodo, lo cual equivalía a «una interdicción del ejercicio del comercio con su contenido propio... de clara competencia estatal, a tenor del artículo 149.1.6 CE» [FJ 8 f)].

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 que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 28.4 y 28.5 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en cuanto que dan nueva redacción a los arts. 26.1 y 27.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 2240-2013 en todo lo demás.

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

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