

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17973 *Pleno. Sentencia 117/2022, de 29 de septiembre de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 5332-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias. Competencias sobre comercio interior, ordenación de la economía y régimen lingüístico: nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos relativos a los horarios comerciales, aplicación de la regla del silencio negativo a las solicitudes de declaración de municipios turísticos y prescripción de infracciones y sanciones; interpretación conforme con la Constitución de los preceptos que regulan las temporadas habituales de venta en rebajas y el deber de disponibilidad lingüística en la actividad comercial.*

ECLI:ES:TC:2022:117

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5332-2017, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias. Han comparecido y formulado alegaciones tanto el Parlamento como la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 3 de noviembre de 2017, el abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta y con invocación expresa de los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), interpuso recurso de inconstitucionalidad respecto de los arts. 8.3, 20.6, 36.2 b), 37.1 j) y k), 37.2, 38.5 y 6, 69 y 72.1 b) y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias. El recurso se sustenta sobre los argumentos que seguidamente se exponen de manera sucinta:

a) Comienza el abogado del Estado procediendo al encuadramiento competencial de la regulación de horarios comerciales y promociones comerciales. A este respecto apunta que la inconstitucionalidad de los preceptos legales controvertidos resulta tanto de su vulneración de la legislación básica estatal en estas materias, como del incumplimiento de la función propia de la legislación autonómica de desarrollo y su

sustitución por otra distinta que, subrepticamente, pretende derogar esa misma legislación básica. Aspectos ambos sobre los que existe consolidada doctrina constitucional plasmada en una amplia jurisprudencia de este tribunal; menciona en tal sentido las SSTC 140/2011, de 4 de septiembre; 211/2016, de 15 de diciembre, y 25/2017, de 16 de febrero, así como el ATC 146/2013, de 5 de junio, que mantuvo la suspensión de algunos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 4/2012, de 30 de octubre.

Los preceptos autonómicos controvertidos incurrirían, siempre en opinión del abogado del Estado, en inconstitucionalidad mediata o indirecta, por quebrantamiento de las bases establecidas por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.13 CE. En lo que ahora estrictamente interesa, esas bases se contendrían en las Leyes 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, por lo que a la determinación de los períodos temporales de ventas promocionales se refiere, y 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, en lo que específicamente atañe a esta submateria (el carácter básico de ambas normas fue confirmado por la STC 26/2012, de 1 de marzo, FFJJ 6 y 10).

La ley autonómica restringe la liberalización de horarios contenida en la normativa básica estatal mediante el subterfugio de un desarrollo normativo que la disposición estatal no precisa ni prevé precisamente porque su vocación liberalizadora no necesita complemento normativo alguno. La introducción de esos complementos pone en entredicho la mencionada función liberalizadora, que se supedita al cumplimiento de las condiciones introducidas por el legislador autonómico en su sedicente función de desarrollo normativo.

El legislador estatal, «al operar la extensión material de lo básico», debe respetar los límites máximos que pueden alcanzar las bases en una determinada materia; respetando esos límites, puede reconocer un margen variable de desarrollo a las comunidades autónomas. En este caso, el título competencial estatal para la determinación de las bases se corresponde con la competencia autonómica «exclusiva en materia de comercio y ferias» que le atribuye a la Generalitat el artículo 121 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo enunciado no merece objeción alguna siempre que se entienda salvaguardada justamente la competencia del art. 149.1.13 CE (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 68). Dicho de otro modo, se trata de una competencia autonómica cuyo ejercicio viene condicionado por las medidas tomadas por el Estado para la planificación económica y a las que deberá acomodarse la normativa autonómica (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 188/1989, de 16 de noviembre; 77/2004, de 29 de abril, y 140/2011, de 14 de septiembre). En este caso, la contradicción entre normativa básica estatal y autonómica de desarrollo se refleja en la discrepancia entre una opción por la libertad comercial y de autogestión empresarial y otra por la restricción de esa misma libertad, que no puede prevalecer pues la contradicción debe salvarse dando primacía a las disposiciones básicas estatales.

b) El análisis de los concretos preceptos legales autonómicos impugnados se estructura en tres bloques: ventas promocionales, horarios comerciales y régimen lingüístico.

En lo que hace a las ventas promocionales, el art. 20.6 de la Ley autonómica condiciona las épocas del año en que pueden llevarse a efecto («el invierno y el verano»), en tanto que el art. 25 de la Ley de ordenación del comercio minorista lo deja a la libre elección del comerciante. La regulación estatal se ha encuadrado en la submateria «defensa de la competencia» y no en la de «protección al consumidor» (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 10) por su relevancia para la libertad de empresa y porque contempla a los productores o distribuidores en su relación horizontal con otros agentes económicos. Por otro lado, las SSTC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 4, y 25/2017, de 16 de febrero, FJ 9, establecen que «[l]a norma básica no circunscribe la temporada de rebajas a uno o varios periodos estacionales concretos, como tampoco otorga a este tipo de figura promocional una duración determinada, permitiendo así que sea el

comerciante quien libremente adopte las correspondientes decisiones al respecto». De modo que, como ya hiciera también la STC 211/2016, de 15 de diciembre, puede concluirse que la limitación del número de períodos de venta en rebajas supone introducir una restricción de la libertad de disposición del comerciante que contraría lo básico y es por ello mediatamente inconstitucional.

El art. 36.2 b) de la Ley autonómica fija en setenta y cinco el número máximo de horas que cada semana pueden permanecer abiertos los establecimientos comerciales, lo que contraviene frontalmente el art. 3.1 de la Ley de horarios comerciales, conforme al cual las comunidades autónomas no pueden restringir la libertad de apertura a menos de noventa horas por semana. Los apartados j) y k) del art. 37.1 de la Ley impugnada contienen sendas excepciones a la restricción reseñada, tanto de horas como de días festivos, que si bien liberalizan el régimen autonómico general, resultan restrictivas del régimen básico común que se encuentra en el artículo 5 de la Ley de horarios comerciales. Tampoco lo dispuesto en el art. 37.2 para los establecimientos situados en municipios turísticos y tiendas de conveniencia se acomoda a la liberalización de ese mismo artículo 5.

Por su parte, los apartados 5 y 6 del artículo 38 de la Ley controvertida establecen una regla de silencio negativo tanto para la declaración de municipio turístico como para su prórroga, siendo así que el artículo 5.4 de la Ley de horarios comerciales se decanta por el sentido positivo de ese mismo silencio. El artículo 69 de la Ley autonómica fija unos plazos de prescripción de las infracciones muy graves y leves y de las sanciones no coincidentes con los recogidos en el artículo 70 de la Ley de ordenación del comercio minorista: cinco años y dieciocho meses, frente a los tres años y seis meses de la ley estatal. De acuerdo con la disposición final única de la ley estatal, este precepto se dicta en ejercicio de las competencias sobre condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes constitucionales y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, para evitar la existencia de divergencias irrazonables y desproporcionadas, en los términos de la STC 136/1991, de 20 de junio. Nuevamente, sostiene el abogado del Estado que la discrepancia entre normas solo puede salvarse con la declaración de inconstitucionalidad del precepto autonómico.

La disposición transitoria primera de la Ley autonómica de comercio, servicios y ferias declara la extinción a los cuatro años, a contar desde la entrada en vigor de la propia ley, de las resoluciones administrativas de declaración de municipios turísticos que no tuvieran otro plazo específico de caducidad. Sin embargo, la caducidad de estas declaraciones tampoco está prevista en la Ley de horarios comerciales y limita la libertad comercial de manera desproporcionada. En particular, porque, según el abogado del Estado, la regulación estatal no precisaría de desarrollo normativo alguno. Esta previsión afectará a la declaración de zona de gran afluencia turística de Barcelona, obligatoria en virtud del anexo del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, norma cuya constitucionalidad han ratificado las SSTC 37/2016, de 3 de marzo; 55/2016, de 17 de marzo, o 119/2016, de 23 de junio, y entraría en abierta contradicción con el art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales, que no contempla la caducidad de este tipo de declaraciones.

En relación con el régimen lingüístico, el art. 8.3 *in fine* de la Ley controvertida impone que quienes accedan a la actividad comercial estén «en condiciones de poder atender a los consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña», requisito cuyo incumplimiento es constitutivo de infracción leve según el artículo 72.1 b). Esta previsión no se corresponde con lo afirmado en la STC 31/2010, FJ 22, donde se advierte que «el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a estas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas solo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender

que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos». El Tribunal Constitucional ha rechazado que se pueda extender al ámbito de las relaciones entre particulares aquello que es consustancial al carácter oficial de las lenguas (STC 88/2017, de 4 de julio), de donde resulta la inconstitucionalidad de la previsión autonómica ahora controvertida.

El abogado del Estado concluye solicitando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales impugnados: artículos 8.3, 20.6, 36.2 b), 37.1 j) y k), 37.2, 38.5 y 6, 69 y 72.1 b), y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias. Al escrito del recurso se acompaña, entre otros documentos, el dictamen emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado en sesión celebrada el 2 de noviembre de 2017 y en el que se concluye que existen fundamentos jurídicos suficientes para promover recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos legales efectivamente impugnados.

2. Por providencia de 13 de diciembre de 2017, el Pleno del Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, dando traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus presidentes, para que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que de conformidad con el art. 30 LOTC supuso la suspensión de vigencia de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes procesales, y desde la fecha de publicación de la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros, y la publicación igualmente en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña».

En cumplimiento de lo ordenado, la incoación del proceso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 309, de 21 de diciembre de 2017, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña» núm. 7525, de 29 de diciembre de 2017.

3. El 20 de diciembre de 2017 la presidenta del Congreso de los Diputados puso en conocimiento de este tribunal el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara en reunión celebrada el anterior día 19 dando por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el 26 de diciembre de 2017 la letrada del Parlamento de Cataluña se personó en nombre de la Cámara y solicitó una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones. El Pleno del Tribunal accedió a lo solicitado por proveído de 2 de enero de 2018, en el que prorrogó en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. Finalmente, por escrito presentado el 24 de enero de 2018 formuló sus alegaciones la representación procesal del Parlamento de Cataluña.

a) Procede, en primer lugar, a formular algunas consideraciones de carácter general sobre el marco competencial en el que se encuadra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017. Al respecto, achaca al recurrente haber tomado como punto de partida una concepción en exceso expansiva de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE e ignorar las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña en los arts. 121 (comercio interior, que incluye las submaterias de horarios comerciales y actividades de promoción de ventas) y 159 (normas de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Invoca asimismo las competencias exclusivas sobre consumo y artesanía [arts. 123 y 139.3 EAC, respectivamente].

Sostiene la letrada parlamentaria que la ley controvertida «establece los aspectos estructurales que vertebran el conjunto del comercio de acuerdo con el modelo propio de Cataluña, que se corresponde con lo que impulsa la Unión Europea, con el fin de ordenar los aspectos básicos e impulsar los sectores económicos». Para ilustrar esta afirmación, reproduce distintos pasajes del preámbulo de la propia Ley, tras lo cual advierte que el indudable condicionamiento de las competencias autonómicas por las

bases estatales no puede llegar al extremo de vaciarlas, por lo que es necesario un deslinde preciso.

b) Para la letrada del Parlamento de Cataluña, el art. 20.6 de la Ley 18/2017 encuentra cobertura en la competencia autonómica sobre comercio interior (art. 121.1 EAC) «y por ello es respetuosa con el orden de distribución de competencias en la materia». Pone en cuestión que la norma autonómica pueda incurrir en inconstitucionalidad mediata por contradicción con una legislación que se dice básica pero que se ha dictado desconociendo la competencia autonómica sobre comercio interior. Denunciada una supuesta inconstitucionalidad mediata, la parte actora despliega un notable esfuerzo argumental en sostener el carácter formal y materialmente básico de los preceptos de la Ley de ordenación del comercio minorista a los que se contrapondría la disposición autonómica. Sin embargo, en esa argumentación falta toda referencia a la función constitucional que desempeñan los estatutos de autonomía, aquí el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como complemento esencial e indispensable de la Constitución para la distribución territorial del poder.

La competencia autonómica ejercida en el art. 20.6 de la Ley 18/2017 es la exclusiva para la regulación administrativa de todas las modalidades de venta, también «las ventas promocionales» [art. 121.1 b) EAC], exclusividad que, de acuerdo con el art. 110.1 EAC, comprende «de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva». Hace hincapié la representación del Parlamento de Cataluña en que las SSTC 31/2010, y 137/2010, de 16 de diciembre, no contienen ningún pronunciamiento de inconstitucionalidad respecto de los arts. 110 y 121.1 b) EAC: en relación con el primero de estos preceptos, el Tribunal Constitucional concluyó su aplicación a los supuestos de competencia material plena de la Generalitat, pues no se impide el ejercicio de las competencias exclusivas que atribuye al Estado el art. 149.1 CE; respecto del segundo, afirmó la concurrencia de la competencia autonómica con las estatales y rechazó la necesidad de una cláusula expresa de salvaguarda de estas últimas (STC 31/2010, FJ 68). También cita la doctrina contenida en la STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 8, acerca de la relación entre las competencias de ordenación económica general y comercio interior, de la que se descarta la atribución de un efecto expansivo a la primera, que vacíe de contenido la segunda. De lo expuesto deduce la letrada parlamentaria que una competencia plena asumida por el Estatuto de Autonomía no puede incidir en las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE.

La Ley de ordenación del comercio minorista no habría respondido, en opinión de la representación procesal del Parlamento de Cataluña, a la lógica que une las competencias básicas estatales y las autonómicas de desarrollo sino «a la lógica de lo que debe ser considerado como básico utilizando para ello lo que se ha venido a denominar como “título horizontal”». Además, la identificación de los títulos ejercidos que figura en la disposición final única de dicha Ley define lo básico de manera amplia e imprecisa, pues entremezcla títulos competenciales de distinto alcance.

En cuanto a la competencia invocada por el abogado del Estado en su recurso, la atribuida por el art. 149.1.13 CE, destaca la letrada parlamentaria que no cabe establecer una relación de esta con la asumida por la Comunidad Autónoma en el art. 121.1 b) EAC en términos de exclusión sino de equilibrio (STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 8). Por otra parte, la competencia estatal atiende a los elementos estructurales que precisa de un marco normativo unitario, compatible con la introducción por las comunidades autónomas de peculiaridades que respondan a su interés específico (*ibidem*, FJ 9) y sin que pueda llegar al extremo de vaciar de contenido las competencias autonómicas [STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 3 c)].

En respuesta a los motivos concretos de impugnación esgrimidos por el actor, sostiene la letrada parlamentaria que el art. 25 de la Ley de ordenación del comercio minorista no puede tener cobertura en el art. 149.1.13 CE. Su contenido «no solamente carece de la incidencia directa inmediata y significativa en relación con la marcha general de la economía conforme a la doctrina constitucional del art. 149.1.13 CE, sino además, excede del ámbito funcional atribuido al Estado por dicho precepto comportando por ello

una invasión competencial que comporta una eliminación de plano de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de comercio interior reconocida por el artículo 121.1 b) EAC». El alcance del título estatal no puede ser tal que impida toda regulación autonómica para establecer la correspondiente ordenación administrativa. Siendo ello así, habrá de concluirse, en opinión de la letrada parlamentaria, que el precepto legal autonómico no tiene por objeto desplazar la base estatal sino desarrollar el ámbito competencial estatutariamente reconocido a la Generalitat de Cataluña.

Sostiene la letrada parlamentaria que la supuesta contradicción entre normas puede salvarse por vía interpretativa. Así, la alusión que el artículo 25 de la Ley de ordenación del comercio minorista hace a los «períodos estacionales de mayor interés comercial» podría entenderse completada con la concreción que se contiene en el artículo 20.6 de la Ley autonómica. Además, las recomendaciones que puede elevar el consejo asesor en los términos previstos en el segundo inciso de este precepto legal carecen de efectos limitativos de la libertad de decisión de los comerciantes acerca de la duración de las rebajas. De modo que el precepto legal territorial impugnado no restringe el alcance liberalizador de los horarios comerciales, plasmado en una base estatal a la que se podría achacar la alteración del régimen de distribución de competencias y el incumplimiento del mandato de defensa a los consumidores y usuarios que se formula en el art. 51 CE.

c) Para la representación procesal del Parlamento de Cataluña, los artículos 36.2 b), 37.1 j) y k), 37.2, 38.5 y 6 y 69, y la disposición transitoria primera de la Ley controvertida «encuentran cobertura en las reglas constitucionales y estatutarias que definen el orden de competencias en materia de horarios comerciales y regulación de municipios turísticos». En la impugnación de estos preceptos, la parte actora alude exclusivamente al art. 149.1.13 CE, pero omite toda referencia al art. 121 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña competencia exclusiva en distintas submaterias del comercio interior, entre las que figuran los horarios comerciales y la regulación de las modalidades de venta.

Pese a las numerosas sentencias dictadas en relación con las diferentes normas estatales y autonómicas sobre distribución minorista, lo cierto es que «no existe todavía una decisión clara e inequívoca sobre el alcance de las competencias estatales y autonómicas en que respectivamente se amparan dichas disposiciones». Así vendrían a reconocerlo los AATC 146/2013, FJ 4 *in fine*, y 153/2014, FJ 1, sobre mantenimiento o levantamiento de la suspensión de disposiciones autonómicas impugnadas con invocación del art. 161.2 CE. El Tribunal ha deslindado dos vertientes en la materia: por una parte, las relaciones contractuales entre particulares fruto de los intercambios comerciales, cuya ordenación se sitúa en la órbita de la legislación civil y mercantil; por otra, las relaciones de naturaleza jurídico-pública vinculadas a ese mismo tráfico comercial, que constituyen el ámbito sobre el que se proyecta la competencia autonómica de comercio interior (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 3; 124/2003, de 19 de junio, FJ 7, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 68). De acuerdo con la doctrina constitucional, esta competencia autonómica abarca diversas submaterias o actividades, entre las cuales la letrada parlamentaria menciona el régimen de instalación de los establecimientos comerciales (SSTC 225/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993), la regulación de las grandes superficies comerciales (STC 124/2003, FJ 3), las modalidades de venta (SSTC 264/1993, FJ 5, y 124/2003, FFJJ 5 y 7), o los horarios comerciales (SSTC 225/1993, FJ 2; 228/1993, FJ 2; 264/1993, FJ 3; 284/1993, FJ 3; 124/2003, FFJJ 11 y 14; 254/2004, FJ 7, y 164/2006, FJ 5). Bien entendido que la exclusividad competencial autonómica no excluye el juego de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, en particular la competencia sobre bases y planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), cuya incidencia viene a reconocer el propio Estatuto de Autonomía al precisar que la competencia autonómica se ejercerá con respeto al principio constitucional de unidad de mercado, que se hace efectivo a través de esta competencia estatal (STC 31/2010, FJ 68); como también sobre defensa de la competencia, cuya titularidad corresponde igualmente al Estado

(STC 31/2010, *ibidem*), sin perjuicio de las potestades ejecutivas autonómicas respecto de las actuaciones que se lleven a cabo en su territorio.

En el ejercicio de la competencia reservada por el art. 149.1.13 CE, el Estado no puede continuar operando con todos los instrumentos como lo hacía antes de la distribución territorial de los poderes públicos sobre la economía. No puede continuar incidiendo continua y diariamente en materias de exclusiva competencia autonómica. En particular, porque debe primar la competencia específica sobre la genérica siempre que no se aprecie una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 112/1995, 21/1999, 128/1999 y 45/2001), elemento teleológico que debe ser objeto de especial valoración para evitar el vaciamiento de las correspondientes competencias autonómicas sectoriales (se cita la STC 143/2012, de 2 de julio, FFJJ 3 y 5).

Respecto de la competencia autonómica sobre horarios comerciales, la STC 31/2010, FJ 68, ratificó la potestad de la Generalitat para su establecimiento, que coonestase con las determinaciones que legítimamente pueda adoptar el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE. Contemplados desde esta perspectiva, y a la luz de los límites que debe respetar el Estado en el ejercicio de su competencia, los preceptos legales contrapuestos y cuya infracción denuncia la parte actora, no constituyen materialmente –por su objeto y contenido– normas destinadas a la planificación económica global o del sector comercial, ni establecen una acción concreta que sea necesaria para conseguir unos objetivos de política nacional, como tampoco tienen una incidencia en la actividad económica que sea directa, inmediata y significativa toda vez que el incremento del volumen de ventas no depende de los horarios comerciales sino de la renta familiar disponible. Además, esos mismos preceptos estatales proceden a una desregulación de los horarios comerciales, lo que conlleva el vaciamiento de la competencia autonómica, impidiendo, por otra parte, la definición de políticas públicas de protección a los consumidores en cumplimiento del mandato dirigido por el art. 51 CE. En conclusión, la letrada parlamentaria sostiene que la legislación estatal propuesta de contraste «excede de los límites competenciales del Estado e invade la competencia autonómica en materia de comercio interior y es por ello inconstitucional».

Acerca del contraste entre el artículo 36.2 b) de la Ley impugnada y el art. 3.1 de la Ley de horarios comerciales, apunta la representación del Parlamento de Cataluña que no parece plausible que el extensísimo número de noventa horas semanales, a razón de quince horas por cada día laboral, constituya norma básica respetuosa con las competencias autonómicas. El aparente mínimo común denominador normativo actúa como parámetro máximo, que abarca la integridad del período diurno, que concentra la práctica totalidad de la actividad comercial.

Insiste la representación del Parlamento de Cataluña en que el carácter materialmente básico de las normas estatales opuestas de contrario debe determinarse a partir de su incidencia global y directa de las medidas desreguladoras, pues tienen como efecto un claro vaciamiento de las competencias autonómicas. En el caso concreto del art. 3.1 de la Ley de horarios comerciales, las noventa horas semanales cubren toda la franja de actividad diaria (desde las siete de la mañana, hasta las diez de la noche), incurriendo en un exceso competencial que impide afirmar su carácter básico y su condición de parámetro de constitucionalidad mediata del precepto legal autonómico.

Respecto de las letras j) y k) del art. 37.1 de la Ley autonómica, apunta la letrada parlamentaria que el art. 5 de la Ley de horarios comerciales, ofrecido como parámetro de contraste, contiene tantas excepciones al horario comercial global que, en la práctica, son numéricamente excepcionales los establecimientos que se rigen por este. En este caso, la previsión legal estatal afecta al 91,62 por 100 de los establecimientos radicados en Cataluña, lo que supone una restricción del ámbito material del comercio interior que el bloque de constitucionalidad reserva a la competencia exclusiva de la Generalitat, lo que impide su invocación como parámetro de validez mediata de la disposición autonómica. Argumentación que entiende de plena aplicación para dar respuesta a la impugnación del artículo 37.2.

En cuanto a la opción por el sentido negativo del silencio administrativo reflejada en el art. 38.5 para el reconocimiento de la condición de municipio turístico y su prórroga, invoca la representación del Parlamento la competencia recogida, entre otras, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 D), conforme a la cual la competencia legislativa comprende la potestad para dictar las normas de procedimiento administrativo necesarias para ejecutarla, respetando las bases estatales en la materia. Por lo que hace al art. 69 de la Ley impugnada, plazos de prescripción de infracciones y sanciones, se apunta la coincidencia de plazos con los recogidos en el art. 30.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y se defiende que se trata de un legítimo ejercicio de la competencia definida en los arts. 121.1 y 159.1 c) EAC.

Por lo que atañe a la disposición transitoria primera, la letrada parlamentaria reitera la inadecuación de la invocación de un título competencial horizontal, el recogido en el art. 149.1.13 CE, para llevar a cabo una completa liberalización del sector comercial que vacía la competencia autonómica en la materia, impidiendo a la Generalitat el desarrollo de una política propia en materia de horarios comerciales. De nuevo sostiene que la norma estatal aducida de contrario no puede ser considerada parámetro adecuado de validez mediata de la disposición autonómica combatida.

d) Defiende la letrada parlamentaria que los artículos 8.3 y 72.1 b) de la Ley controvertida encuentran cobertura en las competencias autonómicas en materia de lengua. Recuerda, al respecto, que en el fundamento jurídico 14 de la STC 31/2010 este tribunal reconoció al legislador autonómico la facultad de «adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener», que sería lo que aquí se hace. La previsión controvertida trata de garantizar que los consumidores puedan ser atendidos en cualquiera de las lenguas oficiales –catalán, castellano o aranés– en pie de igualdad. Invoca en apoyo de su tesis el art. 128.1 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que garantiza el derecho de los consumidores a ser atendidos en la lengua oficial de su elección –derecho que encuentra anclaje en los arts. 6.2 y 34 EAC–, precepto declarado constitucional por la STC 88/2017, de 4 de julio. Consecuentemente, la previsión legal aquí impugnada no impone preferencia por ninguna de las lenguas oficiales y es respetuoso con el modelo lingüístico constitucional de igualdad.

La representación del Parlamento de Cataluña concluye solicitando la desestimación del recurso y específica, para el caso del art. 72.1 b), que su afectación se circunscribe a las conductas susceptibles de sanción definidas en el apartado tercero del art. 8 y no al resto de apartados de este mismo artículo, cuya constitucionalidad no se ha puesto en cuestión. Por medio de otrosí solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos legales autonómicos controvertidos en este proceso constitucional.

6. El 7 de febrero de 2018, el presidente del Senado dio por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por proveído de 13 de febrero de 2018, el Pleno acordó dar traslado al abogado del Estado para que expusiera lo que considerase conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados. El abogado del Estado cumplimentó el trámite conferido el 21 de febrero de 2018, interesando el mantenimiento de la suspensión acordada en aplicación de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC.

Mediante ATC 34/2018, de 21 de marzo, el Tribunal acordó, por una parte, mantener la suspensión de los artículos 20.6, 37.1 j) y k), y 37.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias, levantando la suspensión de los artículos 8.3, 36.2 b), 38.5 y 6, 69, 72.1 b) y de la disposición transitoria primera.

8. En nueva providencia de 5 de junio de 2018 el Pleno, constatada la pérdida de vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, acordó alzar la suspensión del

plazo previsto en su artículo 5 en el presente proceso constitucional y dar traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña para que en el plazo de quince días pudiera personarse y formular las alegaciones que estimara pertinentes.

9. La abogada de la Generalitat de Cataluña formuló sus alegaciones el 12 de junio de 2018. Tras reseñar los términos de la impugnación de los preceptos legales autonómicos controvertidos, expone las razones sobre las que funda su pretensión desestimatoria del recurso y que ahora se sintetizan.

A) Comienza con una exposición de la distribución de competencias en materia de comercio interior y defensa de los derechos de los consumidores, títulos ambos en los que se incardinan las disposiciones relativas a las ventas en rebajas y horarios comerciales y que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña [arts. 121 y 123 a) EAC, respectivamente], por más que sobre ambas se proyecten competencias estatales, particularmente la enunciada en el art. 149.1.13 CE.

Postula la letrada autonómica la conveniencia de que el Tribunal reexamine el carácter básico de las normas estatales aducidas de contrario, tanto más cuanto que el propio Tribunal ha reconocido que los límites de la competencia estatal invocada «no son claros e inequívocos, cuestión sobre la que habremos de pronunciarnos en el momento procesal oportuno» (ATC 149/2013, de 5 de junio, FJ 4; en parecidos términos, ATC 153/2014, de 27 de mayo; las sentencias que resolvieron definitivamente los procesos constitucionales en los que se dictaron estos autos dejaron sin resolver esta tarea, que sigue pendiente). A fin de evitar una interpretación del alcance de la competencia estatal que vacíe de contenido los títulos autonómicos, se hace precisa su acotación a la función constitucional de dirección de la actividad económica que garantice el equilibrio entre las instancias habilitadas para la función reguladora.

a) El comercio representa una actividad económica de enorme extensión, en la que se entremezclan normas de Derecho público y privado (STC 37/1981, FJ 3), lo que ha llevado a la doctrina constitucional a deslindar las relaciones contractuales entre particulares, sobre las que inciden los títulos de los apartados 6 y 8 del art. 149.1 CE, de las relaciones jurídico-públicas, sobre las que se proyecta la competencia atribuida por el art. 121 EAC a la Generalitat en materia de comercio interior. La competencia autonómica es compatible con la existencia de un título estatal de dirección de la economía (SSTC 225/1993, 228/1993, 264/1993, 31/2010 y 170/2012), como también lo es con el título de defensa de la competencia, que no impide la existencia de potestades ejecutivas autonómicas en la materia, previstas por el art. 154 EAC, siempre que afecte a actuaciones que se lleven a cabo en el territorio autonómico y que no afecten al mercado supraautonómico (SSTC 208/1999, 124/2003 y 31/2010).

Reconoce la letrada autonómica que la expresión empleada en el art. 149.1.13 CE, sustancialmente coincidente con la que figura en el art. 131 CE, hace referencia a un modelo de intervención pública en la economía, mediante planificación, abandonado en favor de la utilización de mecanismos de mercado. Es por esto que la interpretación del Tribunal Constitucional se ha decantado por situar en el centro de la competencia estatal la «ordenación general de la economía», que «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» [SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 B)].

Insiste la letrada autonómica en que el título competencial únicamente habilita al Estado para establecer las bases de esa ordenación general de la economía. En principio, lo básico hace referencia al marco normativo unitario de aplicación a todo el

territorio nacional y dota de estabilidad que asegure los intereses generales (SSTC 1/1982 y 147/1991), marco en el que pueden las comunidades autónomas introducir las peculiaridades que les permitan sus respectivas competencias (STC 233/2000). Pero, en el caso que nos ocupa, la doctrina constitucional ha modulado el alcance de lo básico sujetando la intervención estatal a dos límites: de una parte, no puede vaciar las competencias autonómicas y, de otra, defiende la representación de la Generalitat de Cataluña, que «debe circunscribirse a la fijación de directrices de ordenación económica o a la adopción de medidas singulares que no vayan más allá de lo estrictamente necesario para cumplir las finalidades de dirección general de la economía y unidad económica y de mercado». Conforme a ello, bajo esta competencia «encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen 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» (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4). Siempre y cuando las medidas tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 21/1999, FJ 5) y se correspondan con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado (STC 143/2012, FJ 3). Todo ello, sin perjuicio de la necesaria apelación al principio de no vaciamiento de las competencias autonómicas, para lo que deberá ponderarse el «objetivo predominante» de la medida estatal.

Dicho de otro modo, la doctrina constitucional ha hecho hincapié en el elemento teleológico de la competencia estatal, primando los principios de unidad económica y de mercado. De suerte que el título competencial solo ampara intervenciones con incidencia directa, inmediata y significativa en la actividad económica, que precisen de un tratamiento uniforme y dentro de los límites precisos para alcanzar el objetivo constitucionalmente legítimo.

Advierte, sin embargo, la letrada autonómica, que desde el estallido de la crisis económica en 2007, el Estado parece haber ignorado las limitaciones de su competencia y ha abandonado el modelo cooperativo de ordenación de la economía en favor de otro caracterizado por la expansión del título enunciado en el art. 149.1.13 CE. Este título se proyecta sobre la totalidad de subsectores de competencia autonómica, de modo que esta, en materia de comercio interior, queda circunscrita a la ordenación jurídico-pública de las relaciones verticales entre comerciantes y consumidores. Así, el legislador estatal ha intervenido en las condiciones de ejercicio y en el régimen de intervención administrativa de la actividad económica (Leyes 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 20/2013, de garantía de la unidad de mercado), modalidades de venta (Ley de ordenación del comercio minorista), horarios comerciales (Ley 1/2004) o comercio electrónico (Ley 34/2002). Y lo ha hecho con un nivel de detalle que no encuentra cobertura en la competencia del art. 149.1.13 CE, menos si cabe porque no deja espacio al desarrollo legislativo autonómico. Llama la atención la letrada autonómica sobre la pervivencia de estas medidas más allá del contexto que legitimó su adopción, pues la superación de la crisis económica no ha significado su derogación o sustitución sino su consolidación.

Por todas estas razones, la letrada de la Generalitat de Cataluña defiende la necesidad de una reconsideración de la doctrina elaborada acerca de la competencia estatal de ordenación general de la economía que permita examinar hasta qué punto las disposiciones invocadas de contraste tienen una incidencia directa, inmediata y significativa en la economía y no vacían las competencias autonómicas en materia de comercio interior.

b) En cuanto a la defensa de consumidores y usuarios, representa una acción pública que limita el modelo constitucional de economía de mercado y libertad de empresa (art. 38 CE). En el caso de Cataluña, el art. 123 a) EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en esta materia, atribución que fuera declarada constitucional en la STC 31/2010, FJ 70. Exclusividad que no implica desatención a las competencias

estatales con incidencia en esta materia (SSTC 71/1982 y 88/1986). Entre ellas destaca la letrada autonómica las recogidas en los incisos 1, 6, 8, 13 y 16 del art. 149.1 CE.

B) Concluida esta exposición general, aborda la letrada de la Generalitat de Cataluña la impugnación de cada uno de los preceptos controvertidos en este proceso constitucional.

a) Para la letrada autonómica, el art. 20.6, relativo a la venta en rebajas, se incardina dentro de las competencias sobre comercio interior y defensa de los consumidores asumidas por la Generalitat de Cataluña. El carácter formal y materialmente básico del art. 25 de la Ley de ordenación del comercio minorista, aducido como término de contraste, ha sido afirmado en las SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10; 59/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y 119/2016, de 23 de junio, FJ 6 c), lo que no debe ser óbice para una nueva consideración. Para la representación del Gobierno autonómico, el precepto estatal merece la consideración de «regulación administrativa destinada a la ordenación de la actividad comercial, con efectos sobre los consumidores» que «tiene un carácter neutro desde la perspectiva de la defensa de la competencia», lo que hace que deba encuadrarse dentro de las competencias autonómicas y no en la estatal ex art. 149.1.13 CE. Siempre a juicio de la letrada autonómica, tras la consideración de la restricción temporal de las rebajas como medida de defensa de la competencia, lo que permite su regulación por el Estado, subyace una presunción voluntarista que ni siquiera se plantea que la finalidad de esta limitación sea el establecimiento de una regla de ejercicio de la actividad comercial destinada a la protección de los consumidores. Las limitaciones que nos ocupan no inciden sobre las relaciones horizontales entre comerciantes, sujetos todos ellos a las mismas reglas y, por el contrario, proporciona transparencia y certeza a los consumidores, quienes pueden diferenciar las ventas en rebajas de las ventas de saldos o promocionales, protegiéndoles de eventuales prácticas abusivas, negligentes o fraudulentas. Que la medida restrinja la libertad de empresa proclamada en el art. 38 CE no justifica, tampoco, su incardinación dentro de las competencias estatales pues también los títulos autonómicos permiten restringir esta libertad, siempre que las restricciones estén justificadas por razones de interés público y se acuerden al amparo del título competencial habilitante.

Aun en la hipótesis de que el Tribunal descarte esta reconsideración del encuadramiento competencial de la medida, ello no lleva inexorablemente a la anulación del precepto legal autonómico controvertido. El primer párrafo del precepto se limita a identificar las «temporadas habituales» de rebajas, dando noticia de una práctica consuetudinaria; es, pues, un párrafo «meramente descriptivo, carente de contenido normativo». En el segundo párrafo se encomienda a un consejo asesor la fijación del calendario anual que comprenda los períodos de rebajas, que en todo caso no es imperativo para los comerciantes. Puesto que el art. 20.6 de la Ley impugnada no fija un calendario preceptivo, limitándose a prever la elaboración de un calendario indicativo, que deja a la libertad de cada comerciante la elección de los momentos de ventas en rebajas, parece evidente que no hay afección de esa libertad, lo que descarta el vicio de inconstitucionalidad mediata que se le reprocha de contrario.

b) En esas mismas competencias de comercio interior y defensa de los consumidores tienen amparo los arts. 36.2 b) y 37.1 j) y k) y 2, así como la disposición transitoria primera, sobre horarios comerciales.

Con la única excepción del art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, la regulación de los horarios comerciales se ha llevado a cabo mediante colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. En su versión originaria, la Ley 1/2004, de horarios comerciales, dejaba un margen de intervención a las comunidades autónomas; sin embargo, ese espacio de colaboración se vio desplazado por el Real Decreto-ley 20/2012, que procedió a una casi completa desregulación de los horarios comerciales con el argumento de los efectos beneficiosos de su liberalización para activar un sector fuertemente afectado por la crisis económica iniciada en 2007. Amén de esta amplia

liberalización, una de las novedades destacadas de las sucesivas reformas del régimen de horarios comerciales ha sido desplazar a las comunidades autónomas en su función de delimitación de zonas de gran afluencia turística y determinación del período de aplicación del régimen especial de libertad horaria, estableciendo las circunstancias que habilitan la declaración de zonas de gran afluencia turística y los supuestos en que dicha declaración es preceptiva, a la que ha procedido el propio legislador estatal (art. 4 y anexo I del Real Decreto-ley 8/2014, y art. 4 y anexo I de la Ley 18/2014). Se ha ampliado el ámbito material y la intensidad de la regulación estatal, hasta el punto de fijar el régimen de horarios aplicables a más del 90 por 100 de los establecimientos comerciales sitios en Cataluña, a los que se ha extendido la libertad de horarios.

Así, al horario global de noventa horas semanales, aplicable a todos los establecimientos y que representa una liberalización horaria encubierta, debe añadirse la libertad absoluta reconocida a los establecimientos comerciales con superficie de venta y exposición inferior a los 300 metros cuadrados, tipología que comprende más del 90 por 100 de comercios de Cataluña. A lo que debe añadirse, además, la libertad completa para tiendas dedicadas a la venta de pastelería, repostería, pan... y tiendas de conveniencia. El carácter materialmente básico de las normas estatales ha sido confirmado en las SSTC 156/2015, de 9 de julio; 18/2016, de 4 de febrero; 37/2016, de 3 de marzo; 55/2016, de 17 de marzo, y 119/2016, de 23 de junio, (Real Decreto-ley 20/2012); 199/2015, de 24 de septiembre; 195/2016, de 16 de noviembre, y 46/2017, de 27 de abril, (Real Decreto-ley 8/2014). Lo que no le impide a la representación procesal del Gobierno de Cataluña postular la necesidad de un nuevo examen de ese carácter básico a fin de comprobar si la minuciosidad de los preceptos permite considerarlos efectivamente directrices o criterios generales de ordenación económica general, o deben ser calificados, antes bien, como reglas sustantivas de ordenación del sector minorista, de competencia autonómica.

El art. 36.2 b) de la Ley cuestionada reduce en quince horas el horario semanal de apertura comercial previsto en la norma estatal, lo que permite a la letrada autonómica calificar de «evidente» la discrepancia entre ambas disposiciones. Pero discute que la previsión estatal merezca la calificación de materialmente básica, pues no deja otro margen regulador que la ampliación de ese límite mínimo de noventa horas semanales, que en sí misma representa una auténtica liberalización de horarios. No se trata de la fijación de unos criterios generales que orienten la actuación de los poderes territoriales y de los agentes comerciales hacia la consecución de unos objetivos de interés general, sino que estamos ante una norma sustantiva de ordenación de la actividad comercial que plasma la opción por la plena libertad de horarios. El legislador estatal, al albur de la crisis de 2007, impuso un modelo comercial que privilegia a las grandes superficies y que penetra en la regulación sustantiva del comercio minorista sin hallar cobertura suficiente en el art. 149.1.13 CE. Además, la plasmación normativa de la liberalización horaria está ayuna de toda justificación sobre su incidencia directa, inmediata y significativa sobre la actividad económica en su conjunto. Sin olvidar que se ha producido un auténtico vaciamiento de la competencia autonómica, frente a lo sostenido, entre otras, en las SSTC 225/1993, FJ 4 B); 228/1993, FJ 3; 264/1993, FJ 3 C), y 284/1993, FJ 4 B) y C), pues no cabe seguir defendiendo que el desplazamiento del poder autonómico en un ámbito que le atribuyen las normas del bloque de constitucionalidad no implica ese vacío sobre la base de la subsistencia de otras submaterias conexas. Por todo ello concluye que la norma estatal que se decante por las noventa horas en cómputo semanal no puede entenderse incluida en la competencia básica estatal de ordenación general de la economía, de modo que no puede erigirse en parámetro de validez mediata de la disposición autonómica impugnada.

Por lo que hace al art. 37.1 j) y k), su divergencia con la regulación estatal (art. 5.2 de la Ley 1/2004) es «indiscutible» en opinión de la letrada autonómica pues mientras el precepto estatal otorga libertad de horarios a los establecimientos con superficie de exposición y venta inferior a los 300 metros cuadrados, las previsiones autonómicas solo reconocen esa libertad a los establecimientos de menos de 150 metros cuadrados, que

además se dediquen esencialmente a la venta de productos cotidianos de alimentación, salvo si están ubicados en municipios de menos de 5000 habitantes, en cuyo caso la libertad de horarios se generaliza a todos los establecimientos siempre que medie acuerdo del pleno municipal. Pero de esa divergencia solo resultaría la inconstitucionalidad de la disposición autonómica si el legislador estatal no hubiera desbordado, como ha sido el caso, los límites del título que le asigna el art. 149.1.13 CE. La constitucionalidad del art. 5.2 de la Ley 1/2004 se afirmó en el fundamento jurídico 9 c) de la STC 18/2016 sin entrar a analizar los fines económicos que se perseguían en el Real Decreto-ley 20/2012, que introdujo la liberalización generalizada de horarios comerciales, y sin valorar por ende la proporcionalidad de la medida. Las posteriores SSTC 211/2016 y 25/2017 han declarado la inconstitucionalidad de las modificaciones introducidas en este punto por el Decreto-ley de la Generalitat 4/2012 y la Ley 18/2017, al contrastarlas con el art. 5.2 tantas veces mencionado. Más allá de estos precedentes, la letrada autonómica defiende la necesidad de revisar el juicio de validez de la norma estatal, que no constituye una directriz global de ordenación económica sino una norma de ordenación administrativa del sector material comercio interior, cuya regulación sustantiva corresponde a la competencia autonómica.

En cuanto al art. 37.2 de la Ley impugnada, las mínimas limitaciones que impone a los establecimientos de conveniencia y a los situados en municipios turísticos no resultan inconstitucionales si se entiende que la libertad reconocida en el art. 5.1 de la Ley 1/2004 es una directriz que permite un desarrollo normativo autonómico, en particular una limitación de tan escasa entidad como la ahora discutida, que representa la adopción de una medida de conciliación de la vida laboral y familiar al amparo de lo previsto en el art. 40.2 EAC. Para la letrada autonómica, no puede entenderse contraria a la directriz liberalizadora la obligación de adelantar el cierre de los comercios a las ocho de la tarde los días 24 y 31 de diciembre y mantenerlos cerrados los días 1 de enero y 25 de diciembre. Abunda en la idea de que se trata de una decisión justificada por el fin que la legitima, es adecuada y proporcionada.

Defiende a continuación la validez de la disposición transitoria primera, «Excepciones en horarios comerciales de los municipios turísticos», que extiende el plazo de vigencia de cuatro años de las declaraciones de municipios turísticos establecido en el art. 38.2 de la Ley a las declaraciones previas que no tuvieran fijado un plazo específico de vigencia. Este precepto legal, cuya constitucionalidad no se ha impugnado, reduce a cuatro los ocho años de vigencia de las declaraciones que contemplaba el art. 3.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004. Además, no introduce restricción alguna a la libertad comercial otorgada a la zona de gran afluencia turística de Barcelona (Real Decreto-ley 20/2012) u otras del territorio de Cataluña que tuvieran expresamente fijado un plazo; sin perjuicio, claro es, de eventuales prórrogas conforme al régimen del art. 38.6 de la Ley 18/2017.

c) Sostiene la letrada autonómica que el art. 38.5 y 6 «establece una regla procedimental amparada en la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de procedimiento administrativo, conexas a su competencia sobre comercio interior, que no vulnera el artículo 5.4 de la Ley 1/2004». El art. 5.4 de la Ley 1/2004 establece la regla del silencio positivo para las declaraciones de municipios turísticos, cuya constitucionalidad, al tratarse de una determinación procedimental, no debe examinarse a la luz del art. 149.1.13 CE sino del art. 149.1.18 CE, interpretado a la luz de la doctrina sentada en las SSTC 227/1988, FJ 32, y 50/1999, FJ 3, de modo que en la materia competencial reservada al Estado no entra cualquier regulación que «de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento» (STC 50/1999): la conexión entre la competencia sustantiva y la procedimental obedece a la lógica de la acción administrativa y trata de evitar que la eventual disociación de ambas impida el adecuado ejercicio de las competencias atribuidas a los entes territoriales (STC 227/1988). En refuerzo de su tesis menciona las SSTC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 4, y 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 23.

Dicho esto, añade la letrada autonómica que en el art. 5.4 de la Ley 1/2004 no hay una regla de procedimiento administrativo común en tanto que garantía general de los ciudadanos, sino una prescripción atinente a un procedimiento especial que se inicia a instancias de los ayuntamientos interesados y se resuelve por la comunidad autónoma. Al tratarse de un procedimiento especial, la competencia para su regulación la ostenta quien ostente la competencia material, en este caso la Generalitat, a quien corresponde fijar los efectos del silencio administrativo. El Estado puede invocar la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE para fijar criterios o directrices de ordenación económica global o adoptar medidas concretas con las que alcanzar los fines vinculados a los principios de unidad económica y de mercado, pero no para penetrar en la regulación sustantiva del sector sobre el que se proyecta dicho título y establecer a su través la legislación básica sectorial.

Rechaza por último la letrada autonómica que el precepto legal autonómico pueda reputarse contrario a la legislación sobre procedimiento administrativo común ahora contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pues no hay en esta ninguna disposición opuesta al art. 38.5 y 6 de la Ley territorial impugnada. A mayor abundamiento, el art. 24 de la Ley estatal permite al legislador competente por razón de la materia excepcionar la regla del silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado.

d) El artículo 69 de la Ley 18/2017 fija los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones sin contravenir, en opinión de la letrada autonómica, la normativa básica estatal. Nuevamente argumenta la representación del Gobierno de la Generalitat que las divergencias de este precepto con el art. 70 de la Ley de ordenación del comercio minorista solo pueden conducir a la declaración de inconstitucionalidad del primero si la norma estatal es formal y materialmente básica y entre ambas hay una contradicción insalvable por vía interpretativa.

Para dilucidar el carácter materialmente básico del art. 70 de la Ley estatal se invoca la doctrina sintetizada en las SSTC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 20, y 86/2017, de 4 de julio, FJ 7 b), sobre la vinculación de la potestad sancionadora con las competencias normativas para las materias sustantivas para cuya tutela se instrumenta el régimen sancionador. Desde la perspectiva del procedimiento administrativo común, es el art. 30 de la Ley 40/2015 el que contiene el principio básico sobre la prescripción y en él se remite a la legislación sectorial la fijación de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones que en ella se establezcan. La conjunción de esta remisión a la normativa sectorial junto con la vinculación entre competencia sustantiva y régimen sancionador apunta a la competencia autonómica sobre comercio interior como título prevalente.

Tampoco puede el Estado imponer un régimen sancionador acabado en un ámbito material, cual es el comercio interior afectado por el art. 149.1.13 CE, en el que no tiene competencia para establecer la regulación sustantiva básica. Al no poder atribuirse al art. 70 de la Ley de ordenación del comercio minorista la condición de base, la divergencia entre este y el art. 69 de la Ley territorial no comporta la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del segundo. En materia de comercio interior es habitual la concurrencia competencial en el régimen sancionador, resultante de la expansión de la acción legislativa del Estado, que se ha llevado a cabo respetando la facultad que ostentan las comunidades autónomas para tipificar conductas ilícitas; de modo que la concurrencia no se resuelve en términos de bases y desarrollo sino de estricta concurrencia horizontal, lo que supone que no hay solapamientos competenciales en la identificación del ilícito pues cada instancia contempla los hechos desde la perspectiva que le ofrece su título competencial. Consecuentemente, el art. 70 de la Ley estatal es aplicable, lógicamente, a las infracciones y sanciones en ella establecidas y el art. 69 de la Ley catalana a los ilícitos que en ella se recogen, lo que descarta la inconstitucionalidad mediata postulada por la actora.

e) Los arts. 8.3 y 72.1 b) de la Ley impugnada se encuadran, a juicio de la letrada autonómica, en las competencias que ostenta la Generalitat en materia lingüística y de defensa de los derechos de los consumidores. Al efecto, recuerda el marco

constitucional del modelo lingüístico (SSTC 86/1986, de 25 de junio, y 337/1994, de 23 de diciembre), del que resulta una posición de igualdad de las dos lenguas oficiales allí donde existan (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 41), compatible con las medidas de fomento y protección de las lenguas propias. A esta finalidad se encauzan diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 6.2, 33, 34 y 50; además del art. 143.1, que atribuye a la Generalitat una competencia exclusiva en materia de lengua propia).

De entre las previsiones estatutarias, la letrada autonómica hace hincapié en la previsión del deber de disponibilidad lingüística (art. 34 EAC), sobre el que ya se pronunció este tribunal en la STC 31/2010, FJ 22, excluyendo la imposición de obligaciones directas a partir de ese deber (en similares términos, STC 88/2017, FJ 4). El precepto legal cuestionado no impone tales obligaciones sino el deber genérico de «atender a los consumidores» que empleen la lengua catalana, es decir, se descarta que los comerciantes puedan rechazar las solicitudes de quienes formulen sus peticiones en lengua catalana. Se trata de una exigencia mínima y necesaria para dar efectividad a la oficialidad de la lengua catalana y que es condición necesaria para asegurar el derecho a utilizarla sin ser objeto de un trato peyorativo. Al no imponer obligación individual alguna, el art. 8.3 de la Ley 18/2017 no incurre en el vicio de inconstitucionalidad que se le achaca, de donde resulta que tampoco es inconstitucional el art. 72.1 b) de esta Ley.

La letrada autonómica concluye su escrito interesando la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad y, por medio de otrosí, solicita el levantamiento de la suspensión del art. 20.6 de la Ley, que fuera mantenida por el ATC 34/2018, de 21 de marzo.

10. Atendiendo a la solicitud formulada en el otrosí del escrito de alegaciones, mediante diligencia de ordenación de 18 de junio de 2018 se dio traslado al abogado del Estado y a la representación del Parlamento de Cataluña para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaran procedente respecto del levantamiento de la suspensión del artículo 20.6 de la Ley impugnada.

Por escrito de 25 de junio de 2018, el abogado del Estado solicitó el mantenimiento de la suspensión, en tanto que la representación del Parlamento de Cataluña interesó su levantamiento mediante escrito registrado en el Tribunal el 2 de julio siguiente. En el ATC 94/2018, de 18 de septiembre, este tribunal acordó mantener la suspensión del artículo 20.6 de la Ley impugnada.

11. El 10 de diciembre de 2019, la abogada de la Generalitat de Cataluña promovió incidente de recusación del magistrado don Andrés Ollero Tassara en diferentes procesos constitucionales, entre los que figura el que es objeto de la presente resolución. Este incidente finalizó por ATC 17/2020, de 11 de febrero, desestimatorio de la recusación formulada.

12. Mediante providencia de 27 de septiembre de 2022 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y pretensiones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el presidente del Gobierno, se dirige contra los arts. 8.3, 20.6, 36.2 b), 37.1 j) y k), 37.2, 38.5 y 6, 69 y 72.1 b), y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias.

El abogado del Estado sostiene que los preceptos impugnados, sobre ventas promocionales o en rebajas y horarios comerciales vulneran las normas básicas establecidas por el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de

horarios comerciales, y que el régimen lingüístico que se impone en el art. 8.3 resulta contrario a la doctrina establecida sobre el particular en la STC 31/2010.

Por su parte, los representantes procesales del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña rechazan el carácter materialmente básico de la normativa estatal, y, consiguientemente, su validez como parámetro de contraste a efectos de determinar la constitucionalidad de los preceptos objeto de impugnación, que son manifestación del ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma sobre comercio interior por el art. 121.1 b) y c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Invocan también la competencia del art. 159.1 c) EAC sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña, así como las que le corresponden en materia lingüística y sobre defensa de los derechos de los consumidores [art. 123 a) EAC].

2. Consideraciones previas.

Antes de entrar en el análisis de la constitucionalidad de los preceptos que son objeto de impugnación en el recurso del presidente del Gobierno, es necesario efectuar tres consideraciones previas.

Como primera precisión se ha de advertir que, aunque el abogado del Estado agrupe sus impugnaciones en tres bloques, en realidad, se deben distribuir en cuatro grupos: el primero referido a las ventas en rebajas; otro sobre los horarios comerciales; un tercero sobre el régimen sancionador, que el recurso de inconstitucionalidad había incluido en el bloque anterior, pero al que, como se verá, hay que dotar de sustantividad propia; y, el último, sobre el régimen lingüístico.

En segundo lugar, es necesario señalar que lo que se plantea a este tribunal es un problema de constitucionalidad mediata o indirecta, por la contradicción que los preceptos impugnados presentan respecto de la normativa básica estatal, aunque las representaciones autonómicas hacen pivotar sus alegaciones, sustancialmente, no tanto sobre la existencia o no de una contradicción efectiva e insalvable entre las normas estatales y las autonómicas que se someten a contraste, como sobre el carácter materialmente básico de las normas estatales de contraste opuestas por el abogado del Estado, que fueron introducidas por 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, que respectivamente modificaron la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, y la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Esta cuestión ha sido ya abordada en las SSTC 156/2015, de 9 de julio; 18/2016, de 4 de febrero; 37/2016, de 3 de marzo; 55/2016, de 17 de marzo, y 59/2016, de 17 de marzo, que han confirmado el carácter materialmente básico de las medidas recogidas en los citados preceptos del Real Decreto-ley 20/2012. Por su parte, la STC 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 5, ha hecho lo propio respecto de las modificaciones introducidas en el art. 5 de la Ley 1/2004 por el art. 7 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, aprobado posteriormente, sin modificaciones, como art. 7 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Igualmente, la STC 214/2016, de 15 de diciembre, se ha pronunciado en términos similares al analizar la impugnación dirigida contra la propia Ley 18/2014, de 15 de octubre. Y la STC 25/2017, de 16 de febrero, ha ratificado el criterio establecido en los anteriores pronunciamientos, sin que se aprecie ahora razón alguna que pueda motivar un cambio por parte de este tribunal respecto de dicho criterio, por lo que para la resolución del presente recurso de constitucionalidad nos atenderemos a la doctrina constitucional citada, a la que nos remitimos y damos aquí por reproducida.

Por último, es de significar que, con posterioridad a la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2017 ha sido modificada por la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana, lo que, sin embargo, no afecta a la pervivencia del recurso, ya que esa modificación no ha supuesto la alteración de ninguno de los preceptos aquí impugnados.

3. Ventas en rebajas (art. 20.6).

En este primer bloque de preceptos, el recurso de inconstitucionalidad dirige su impugnación exclusivamente contra el art. 20.6, al que imputa condicionar las épocas del año en que pueden tener lugar las ventas promocionales, mientras que el art. 25 de la Ley de ordenación del comercio minorista lo deja a la libre elección del comerciante.

El precepto discutido dispone que «[l]as temporadas habituales para llevar a cabo la venta en rebajas son el invierno y el verano, en el que tradicionalmente se realiza este tipo de venta con finalidad extintiva», y añade que, «[a]nualmente, antes del 30 de septiembre, el consejo asesor de la Generalidad en materia de comercio debe recomendar las fechas de inicio y finalización de las temporadas del año siguiente, atendiendo, en cada momento, a las demandas del sector comercial».

Aparentemente, puede apreciarse la contradicción que apunta el recurso, puesto que el art. 25.1 de la Ley 7/1996 deja al libre criterio de cada comerciante la determinación de los periodos estacionales de mayor interés comercial para llevar a cabo la venta en rebajas. En relación con este precepto, ya afirmó este tribunal en la STC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 5, que es norma básica porque debe considerarse integrada en las normas que velan por la defensa de la competencia, siendo, por tanto, competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE, y, asimismo, dijimos que «la norma básica no circunscribe la temporada de rebajas a uno o varios periodos estacionales concretos, como tampoco otorga a este tipo de figura promocional una duración determinada, permitiendo así que sea el comerciante quien libremente adopte las correspondientes decisiones al respecto».

No obstante, no hay una contradicción manifiesta entre la norma básica y el precepto impugnado, pues cabe entender que este, en realidad, no concreta de manera prescriptiva los periodos anuales en los que habrán de tener lugar las rebajas, sino que establece una regla puramente descriptiva («las temporadas habituales» para llevar a cabo la venta en rebajas son el invierno y el verano, en las que «tradicionalmente se realiza este tipo de venta») y no prescriptiva, pero que no impide a los comerciantes establecer otros periodos de rebajas fuera de esas temporadas habituales, que se señalan con menciones referidas, por lo demás, a periodos sumamente amplios. Ratifica este entendimiento el inciso final del precepto, que prevé que el consejo asesor de la Generalitat en materia de comercio, antes del 30 de septiembre de cada año, efectúe una recomendación sobre las fechas de inicio y finalización de las temporadas de rebajas del año siguiente, «atendiendo, en cada momento, a las demandas del sector comercial». Es decir, que dicho consejo asesor, de acuerdo con las peticiones que haya recibido de los comerciantes, realiza una mera «recomendación» sobre las fechas que considera idóneas para los periodos de rebajas, pero sin que ello tenga un alcance imperativo o vinculante para los comerciantes, sino meramente informativo, ofreciendo una valoración de datos económicos que puedan ser de utilidad a los comerciantes para poder tomar una decisión meditada y fundada en datos concretos a la hora de determinar los periodos de venta en rebajas.

En definitiva, examinado según tales cánones, podemos concluir que, entendido en los términos expuestos, el art. 20.6 no resulta inconstitucional.

4. Horarios comerciales.

El segundo grupo de preceptos impugnados puede situarse en el ámbito de los horarios comerciales y se incluyen en el mismo los arts. 36.2 b), 37.1 j) y k), 37.2, y 38.5 y 6 de la Ley 18/2017.

a) El primer precepto que se impugna es el art. 36.2 b), que fija en setenta y cinco el número máximo de horas semanales que pueden permanecer abiertos al público los establecimientos comerciales. Dicha previsión debe ser considerada inconstitucional, al contrastarla con lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales. Este precepto permite a las comunidades autónomas establecer

un límite máximo de horario global semanal (apartado 2), tal y como dijimos en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7, al señalar que las normas estatales establecían «el principio básico de libertad de decisión por parte de cada comerciante, libertad que, en todo caso, puede ser limitada por la decisión autonómica en torno al horario global semanal al que han de ajustarse los establecimientos comerciales de su territorio y dentro del cual corresponderá a cada comerciante determinar el horario diario de apertura y cierre de su establecimiento». Sin embargo, esa posibilidad está condicionada por el límite mínimo que impone el apartado 1 del mismo art. 3 de la Ley estatal, que les impide reducir el horario global a menos de noventa horas semanales, regla que contraviene de forma patente la norma que se impugna, y que este tribunal consideró básica en la STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 9 a), indicando que «la regulación de los horarios globales semanales no supone sino el establecimiento de unas directrices o criterios globales 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».

Por tanto, en la medida en que resulta incompatible con el art. 3.1 de la Ley estatal de horarios comerciales, el art. 36.2 b) debe ser declarado inconstitucional.

b) Por lo que se refiere a los párrafos j) y k) del art. 37.1, sostiene el abogado del Estado que contienen excepciones a la restricción de horas y días festivos, pues, si bien liberalizan el régimen autonómico general, resultan restrictivas del régimen básico contenido en el art. 5 de la Ley de horarios comerciales. Por su parte, las representaciones del Parlamento y la Generalitat de Cataluña no solo discuten el carácter básico de tal precepto, cuya validez debe revisarse, sino que afirman, además, que contiene tal cantidad de excepciones que, en la práctica, son excepcionales los establecimientos que se rigen por él.

El art. 37.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017 establece el listado de supuestos en los que no se aplicarán las limitaciones previstas en el art. 36, de manera que esos establecimientos dispondrán de plena libertad para determinar los días y horas que permanecerán abiertos al público, de modo similar a lo que hace el art. 5 de la Ley estatal de horarios comerciales.

Pues bien, los párrafos j) y k), como reconoce la propia abogada de la Generalitat, muestran una manifiesta divergencia respecto de la regla del art. 5.2 de la Ley estatal, pues mientras este reconoce la plena libertad horaria a los establecimientos de venta de reducida dimensión, no incluidos en el apartado 1, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, los preceptos discutidos reducen ese límite a 150 metros cuadrados y, en el caso de los municipios de menos de 5000 habitantes, además, se exige la previa autorización del pleno municipal y la comunicación del ayuntamiento al departamento competente en materia de comercio. Ya dijimos en la STC 18/2016, FJ 9 c), por referencia al referido art. 5, que es «legítimo que el Estado, por consecuencia, establezca un régimen homogéneo de libertad para todo el territorio nacional, de modo que el empresario decida el régimen de horarios que en cada caso resulta más conveniente para la atención de dicha demanda».

Las dos reglas que aquí se discuten coinciden sustancialmente con las que se establecían en los párrafos i) y j) del art. 2.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción, que fueron declarados inconstitucionales en la STC 25/2017, de 16 de febrero, FJ 3 b), por la introducción de restricciones incompatibles con la libertad horaria reconocida por el art. 5.2 de la Ley 1/2004 a los establecimientos comerciales cuya superficie útil de exposición y venta al público sea inferior a 300 metros cuadrados. Comoquiera que los dos párrafos aquí impugnados persisten en introducir la misma restricción, deben ser declarados también inconstitucionales por incurrir en contradicción con la norma básica estatal, y resultar, por ello, contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

c) Al art. 37.2 de la Ley 18/2017 le achaca el recurso de inconstitucionalidad igual tacha que a los preceptos anteriores, pues afirma que la norma que implanta para establecimientos situados en municipios turísticos no se ajusta a la liberalización de horarios impuesta por el art. 5 de la Ley 1/2004. Las representaciones autonómicas reiteran los argumentos sobre el art. 37.1 j) y k), y la abogada de la Generalitat, además, señala que la norma no resulta inconstitucional si se entiende que la libertad reconocida en el art. 5.1 de la Ley 1/2004 es una directriz que permite un desarrollo autonómico, siendo la limitación de escasa entidad y encontrándose dirigida a la adopción de una medida de conciliación de la vida laboral y familiar al amparo de lo previsto en el art. 40.2 EAC.

El precepto discutido es del siguiente tenor: «Los establecimientos situados en municipios turísticos y las tiendas de conveniencia deben adelantar el horario de cierre a las ocho de la tarde, como máximo, los días 24 y 31 de diciembre, y deben permanecer cerrados los días 1 de enero y 25 de diciembre».

La previsión discutida contradice la normativa básica estatal en la materia por dos razones. Por una parte, porque contraría el principio básico de libertad de decisión por parte de cada comerciante, establecido en el art. 3.2 de la Ley de horarios comerciales, libertad que, en todo caso, puede ser limitada por la decisión autonómica en torno al horario global semanal al que han de ajustarse los establecimientos comerciales de su territorio, pero dentro del cual corresponderá a cada comerciante determinar el horario diario de apertura y cierre de su establecimiento, aspecto este último integrado en el margen de decisión otorgado a cada comerciante por la base estatal [SSTC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7, y 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 8 g)].

Por otra parte, la regla del precepto autonómico está imponiendo restricciones en un ámbito en el que el art. 5.1 de la Ley de horarios comerciales ha configurado un régimen de absoluta libertad por parte de los comerciantes «para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional», régimen que se aplica tanto a los establecimientos situados en municipios turísticos como a las tiendas de conveniencia, a los que se refiere el art. 37.2 de la ley autonómica. En cuanto al primer supuesto (establecimientos situados en municipios turísticos), la liberalización de horarios ya fue declarada básica en la STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 5, en la que dijimos que «se trata de una opción que, por su carácter de excepción al régimen general en materia de horarios comerciales, precisa de una decisión unitaria y homogénea para el conjunto del Estado», y añadimos que «como medida singular de ordenación económica en un contexto de intervención administrativa en cuanto a la determinación de los días y horas hábiles para el ejercicio del comercio, el Estado ha establecido el principio de libertad de horarios en estas zonas, cohonstando los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comerciantes y de los consumidores, en atención a la trascendencia que para la actividad económica en general y la comercial en particular puede tener, en cuanto estímulo a la demanda privada de bienes de consumo y al empleo en dichas zonas, la afluencia en ellas de turistas». Como lógica consecuencia, «en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, resulta obvio que dicho precepto no requiere, en ese punto, ulteriores desarrollos o matizaciones».

Por lo que se refiere al régimen de libertad de horarios que establece el art. 5.1 de la Ley 1/2004 para las llamadas «tiendas de conveniencia» (y el resto de establecimientos citados en dicho precepto), la STC 140/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, declaró el carácter básico de la norma estatal (que en ese extremo no ha sufrido modificaciones), señalando, a los efectos que aquí interesan, que tales establecimientos comerciales, «por la naturaleza de los productos que expenden presentan una demanda por parte de sus potenciales consumidores que es susceptible de proyectarse durante amplios horarios, resultando legítimo que el Estado, por consecuencia, establezca un régimen homogéneo de libertad para todo el territorio nacional, de modo que el empresario decida el régimen de horarios que en cada caso resulta más conveniente para la atención de dicha demanda; legitimidad que no resulta enervada porque en este caso, a

diferencia de otras regulaciones de la misma ley, no quepa intervención normativa de las comunidades autónomas». Y hay que hacer hincapié en este último extremo porque, respecto de los establecimientos enumerados en el art. 5.1 de la Ley de horarios comerciales, las comunidades autónomas no pueden introducir regulación alguna que suponga una limitación a la libertad de horarios que el precepto básico proclama, ni siquiera escudándose en las previsiones del art. 4 de la Ley estatal, de cuyo régimen quedan excluidos los establecimientos a que se refiere el reiterado art. 5.1, pues la restricción de los domingos y festivos en los que esté permitida la apertura de los establecimientos comerciales resulta incompatible con la plena libertad de horarios que se establece en el art. 5.1 para determinados establecimientos.

Por lo demás, conviene recordar que la STC 211/2016, de 15 de diciembre, ya declaró inconstitucional en su FJ 8 g) un precepto del igual tenor que el que nos ocupa (art. 2.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción), precisamente por incurrir en una contradicción con las bases que resultaba insalvable por vía interpretativa, al limitar el horario de apertura de establecimientos que gozaban de libertad horaria conforme a la propia norma autonómica.

Recapitulando las consideraciones hasta aquí expuestas, no podemos sino concluir que el art. 37.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017 es inconstitucional por contravenir de manera insalvable las reglas básicas estatales.

d) Los siguientes preceptos que impugna el recurso de inconstitucionalidad dentro del régimen de horarios comerciales de la Ley 18/2017 son los apartados 5 y 6 del art. 38, dedicado a la determinación de los municipios turísticos, cuyo contenido es el siguiente:

«5. La propuesta a que se refiere el apartado 2 [propuesta presentada por un ayuntamiento para acogerse a la excepción de municipio turístico, a efectos de los horarios comerciales] se considera denegada si no se adopta resolución expresa alguna en el plazo de tres meses, a contar desde la presentación de la propuesta.

6. La condición de municipio turístico puede ser prorrogada sucesivamente por períodos de cuatro años mediante la presentación a la dirección general competente en materia de comercio, antes de que se agote el plazo de vigencia, de una nueva propuesta que fundamente que siguen vigentes los requisitos que determinaron inicialmente la calificación de municipio turístico a efectos de horarios comerciales. Esta nueva propuesta se considera denegada si no se adopta resolución expresa alguna en el plazo de tres meses, a contar desde su presentación».

El abogado del Estado se queja únicamente de que, tanto para la declaración de municipio turístico como para la prórroga de esa declaración, a efectos de horarios comerciales, se fija el sentido negativo del silencio, vulnerando lo dispuesto en el art. 5.4 de la Ley estatal 1/2004, que determina el sentido positivo del silencio administrativo. El Parlamento de Cataluña opone la doctrina constitucional según la cual la competencia legislativa comprende la potestad para dictar las normas de procedimiento administrativo necesarias para ejecutarla, respetando las bases estatales en la materia. Por su parte, la abogada de la Generalitat defiende que ambos apartados establecen una regla de procedimiento que encuentra amparo en la competencia autonómica sobre comercio interior, y que no vulnera el art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales, pues la constitucionalidad de este no debe analizarse a la luz del art. 149.1.13 CE, sino del art. 149.1.18 CE, y lo que la norma estatal recoge no es una regla de procedimiento administrativo común, sino una prescripción referida a un procedimiento especial iniciado a instancia de los ayuntamientos interesados y resuelto por la comunidad autónoma, por lo que corresponde fijar los efectos del silencio a la Generalitat, que es quien ostenta la competencia material.

Para dar respuesta al debate que aquí se suscita, es preciso partir de la consideración de que el art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales especifica las circunstancias que han de concurrir para que las comunidades autónomas, a propuesta de los ayuntamientos correspondientes, puedan determinar las zonas de gran afluencia turística para su respectivo ámbito territorial, lo que conllevará, de acuerdo con lo que dispone el apartado 1 del mismo art. 5, que los establecimientos comerciales situados en tales zonas gozarán de plena libertad para determinar los días y horas que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional. En relación con el contenido del art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales ya se han pronunciado las SSTC 156/2015, de 9 de julio, FJ 10, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 9 c), (ambas en cuanto a la redacción dada al precepto por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), y la STC 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 5, (respecto a la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio). En los dos primeros pronunciamientos consideramos que «[s]e trata, por tanto, 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 pueda establecer una normativa adicional en el ejercicio de sus competencias"». Ese régimen mínimo de regulación en materia de determinación de zonas de gran afluencia turística establecido en el art. 5.4 permitía a las comunidades autónomas, con sujeción al mismo, añadir otras zonas con dicha calificación, haciendo uso de la circunstancia contenida en la letra g) del apartado 4 que les permite, no solo determinar las que deban considerarse como tales, teniendo en cuenta las circunstancias enumeradas en las letras a) a f) del apartado 4, sino añadir, también, otras zonas de gran afluencia turística cuando aprecie que concurren circunstancias especiales que así lo justifiquen (STC 156/2015, FJ 10).

La regulación actualmente contenida en el art. 5.4, que trae causa del Real Decreto-ley 8/2014, y de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (que es producto de la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia del referido Real Decreto-ley) responde a los mismos criterios y tiene el mismo carácter básico, como se señaló en la STC 195/2016, FJ 5, pronunciamiento ratificado, posteriormente, en las SSTC 214/2016, de 15 de diciembre, FJ 3 b); 46/2017, de 27 de abril, FJ 3, y 56/2017, de 11 de mayo, FJ 3. En lo que aquí interesa, la norma básica contempla la intervención, por un lado, de los ayuntamientos, que pueden formular la propuesta para la declaración de todo o parte de su territorio como zona de gran afluencia turística, de acuerdo con los criterios que establece la ley, y, por otro, de las comunidades autónomas, a las que corresponde valorar esa propuesta y adoptar la correspondiente decisión, que no viene predispuesta por la normativa básica, sino que aquellas cuentan con un margen a la hora de resolver. Así lo afirma claramente la STC 195/2016, FJ 5, al indicar que la norma «no impide a la comunidad autónoma realizar un examen pleno de la propuesta que ha sido sometida a su consideración, de manera que, igual que puede aprobarla en sus propios términos o rechazarla, nada le impide modularla realizando su propia valoración acerca de la posible limitación temporal o territorial a la que alude el penúltimo párrafo del art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales. Ello no es sino consecuencia de que, en los términos de la norma básica y como confirma la doctrina de este tribunal, es a la comunidad autónoma a quien corresponde la decisión última en el marco diseñado al efecto por el legislador estatal».

Ahora bien, para que el sistema diseñado por el legislador básico estatal funcione, y cumpla la finalidad de política económica que está llamado a satisfacer, es necesario que las comunidades autónomas desempeñen por su parte la función que les incumbe, y resuelvan temporáneamente las propuestas formuladas por los ayuntamientos pues, si aquellas no obtienen respuesta, se frustra la finalidad del sistema que se contempla en el

art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales. Y, como garantía imprescindible de funcionamiento de todo ese sistema, el último párrafo del precepto básico establece una norma de cierre, conforme a la cual, si la comunidad autónoma competente no resuelve la solicitud del ayuntamiento en el plazo previsto en su legislación o, en su defecto, en el de seis meses, «se entenderá declarada como zona de gran afluencia turística la propuesta por dicho ayuntamiento». Se trata de una previsión necesaria que, como ya aseveramos en la STC 195/2016, FJ 5, al declarar su plena constitucionalidad, «establece simplemente una consecuencia para el caso de falta de ejercicio de las competencias autonómicas en materia de declaración de zonas de gran afluencia turística [en un sentido similar STC 18/2016, FFJJ 9 a) y b), reiterado en STC 119/2016, de 23 de junio, FJ 5 d)], a la par que sirve para regular las relaciones interadministrativas en un campo en el que se entrecruzan los intereses locales y autonómicos, tal como ya hemos apreciado».

En suma, la norma básica exige que la falta de respuesta por parte de la comunidad autónoma a la solicitud o propuesta del ayuntamiento interesado en la declaración de zona de gran afluencia turística produzca el efecto positivo de entender aprobada la propuesta municipal. No concuerdan con esa determinación los dos apartados del art. 38 de la Ley 18/2017 que aquí se controvierten, pues ambos establecen que, en el caso de que no se resuelvan en el plazo de tres meses la propuesta para acogerse a la excepción de municipio turístico o la solicitud de prórroga de la condición de municipio turístico, se considerarán ambas denegadas. Por lo tanto, no siendo compatibles con la normativa básica establecida en el art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales, deben ser declarados inconstitucionales los incisos «se considera denegada» de los apartados 5 y 6 del art. 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de los plazos de resolución que contempla la norma autonómica.

e) En cuanto a la disposición transitoria primera de la ley autonómica, el recurso de inconstitucionalidad denuncia que incurre en abierta contradicción con el art. 5.4 de la Ley 1/2004, al prever la extinción a los cuatro años desde la entrada en vigor de la propia ley de las declaraciones de municipios turísticos que no tuvieran señalado otro plazo de caducidad. Afirma el abogado del Estado que es una posibilidad que no se encuentra prevista en la ley de horarios comerciales y que limita la libertad comercial de manera desproporcionada, afectando a la declaración de zona de gran influencia turística de Barcelona, obligatoria en virtud del anexo I del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, cuya constitucionalidad han ratificado las SSTC 37/2016, de 3 de marzo; 55/2016, de 17 de marzo, o 119/2016, de 23 de junio. La letrada del parlamento de Cataluña sostiene la inadecuación de la invocación del título competencial del art. 149.1.13 CE para llevar a cabo una completa liberalización del sector comercial que vacía la competencia autonómica en la materia, y la abogada de la Generalitat defiende la validez de la norma impugnada afirmando que extiende el plazo de vigencia de cuatro años de las declaraciones de municipios turísticos establecido en el art. 38.2 de la propia ley (no impugnado en el recurso de inconstitucionalidad) a las declaraciones previas que no tuvieran fijado un plazo específico de vigencia, sin que introduzca restricción alguna a la libertad comercial otorgada a la zona de gran afluencia turística de Barcelona u otras del territorio de Cataluña que tuviesen fijado un plazo.

La disposición transitoria primera establece que «[l]as excepciones en materia de horarios comerciales derivadas de la calificación de municipio turístico a efectos de horarios comerciales que estén vigentes en el momento de la entrada en vigor de la presente ley se extinguen en el plazo fijado por la resolución por la que se aprueba la excepción o, si no se especifica plazo, a los cuatro años desde la entrada en vigor de la presente ley». Esto es, para las declaraciones de municipios turísticos anteriores a la entrada en vigor de la ley, la disposición impugnada no contempla una revisión al uso sobre si persisten o no las circunstancias que dieron lugar a tal declaración para acordar, en su caso, su revocación, actuación que, lógicamente, en ejercicio de sus funciones de gestión, pueden llevar a cabo las comunidades autónomas que hayan efectuado la declaración de zona de gran afluencia turística, en aplicación de los criterios establecidos

en la legislación estatal básica y en la autonómica de desarrollo. En cambio, lo que la disposición transitoria primera prevé es, directamente, la caducidad de esas declaraciones por el transcurso de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley, si la resolución autonómica que hubiese aprobado el reconocimiento como municipio de interés turístico no hubiese fijado otro plazo. Por de pronto, se ha de advertir que no es la disposición transitoria impugnada el único precepto de la Ley 18/2017 que se refiere a esta cuestión pues, como bien señala la abogada de la Generalitat, el art. 38.2, que no ha sido impugnado en este recurso, previene que, en la propuesta que presenten los ayuntamientos para acogerse a la excepción de municipio turístico, han de indicar «el período de vigencia de la excepción, que no puede ser superior a cuatro años».

Lo que aquí se discute, en definitiva, es si el legislador autonómico puede establecer esa caducidad de las declaraciones de municipios de interés turístico a los efectos de la declaración de libertad de horarios o, por el contrario, se lo impide la regulación básica contenida en el art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales, que no contempla ninguna limitación en cuanto a la duración de la declaración de zonas de gran afluencia turística. La única limitación temporal que se observa, incluida en el párrafo segundo del art. 5.4, se refiere al período temporal, dentro del año natural, al cual se limita la propuesta del respectivo ayuntamiento, limitación cuyas razones deberán justificarse en la propuesta, «de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor». De no estar suficientemente justificada esa restricción, la declaración de zona de gran afluencia turística se referirá a «todo el año». Es a esta limitación temporal a la que se refiere la ya mencionada STC 195/2016, cuando afirma en su FJ 5 a) que la norma básica no impide que la comunidad autónoma pueda realizar un examen pleno de la propuesta que ha sido sometida a su consideración, pudiendo aprobarla en sus propios términos o rechazarla, o bien modularla «realizando su propia valoración acerca de la posible limitación temporal o territorial a la que alude el penúltimo párrafo del art. 5.4 de la Ley de horarios comerciales». Pero ello solo permite a las comunidades autónomas, en relación con cada propuesta, individualizadamente considerada, determinar que la declaración de zona de gran afluencia turística se extenderá a todo el año natural o solo a una parte de este. No las habilita la previsión básica, en cambio, para establecer un plazo de caducidad a cada declaración de zona de gran afluencia turística y, mucho menos, para implantarlo de modo generalizado en relación con todos los municipios de su territorio que hayan obtenido esa declaración.

No obstante lo anterior, es preciso determinar si, de la regulación que se contiene en la norma básica, puede deducirse que las comunidades autónomas, dentro de su margen de decisión, cuentan con la posibilidad de imponer un plazo máximo de duración a las declaraciones de zona de gran afluencia turística, transcurrido el cual, todos los municipios que la hubiesen obtenido deberían solicitarla de nuevo.

Para aclarar ese extremo hay que considerar, como dato relevante, que la implantación de las zonas de alto interés turístico, con una regulación más detallada, se establece en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, pues, en su redacción originaria, la Ley de horarios comerciales se refería en su art. 5.1 a las zonas de gran afluencia turística, cuya determinación se dejaba al criterio de las comunidades autónomas en el art. 5.5, sin mayor concreción en cuanto a las condiciones que debían tenerse en cuenta a tal efecto. Como se expone en su preámbulo, las medidas que implanta el citado Real Decreto-ley parten del panorama de recesión que comenzó a experimentar la economía española en el año 2008 y de los desequilibrios económicos producidos en el intento de hacerle frente, puestos de manifiesto a lo largo de 2011, lo que obligó al diseño de una estrategia de política económica que contuviera los elementos adecuados en el contexto de recesión de la economía española y de crisis de confianza de los mercados financieros. Esa estrategia se hacía pivotar principalmente sobre dos ejes, uno fiscal, y otro consistente en la introducción de reformas estructurales, consideradas claves no solo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del

ciclo, sino para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo.

Pues bien, entre las medidas que se implantan, el preámbulo hace especial referencia al ámbito de la distribución comercial, señalando que «se modifica el régimen vigente introduciendo una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos. La reducción de restricciones en este ámbito ha sido una recomendación reiterada de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La ampliación de la libertad de horarios tendrá efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionará a las empresas una nueva variable que permitirá incrementar la competencia efectiva entre los comercios. Asimismo, se incrementan las posibilidades de compra del consumidor y, en consecuencia, sus oportunidades de conciliación de la vida familiar y laboral». Es decir, que se otorga una gran relevancia a la ampliación de la liberalización de horarios y, mientras que antes se dejaba un absoluto margen de apreciación a las comunidades autónomas a la hora de determinar las zonas de gran afluencia turística, ahora se introducen una serie de circunstancias, de forma que la concurrencia de cualquiera de ellas en un área determinada conlleva la consideración de zona de gran afluencia turística, pudiendo afectar a la totalidad o parte de un municipio. Y se añade en el art. 5.5 de la Ley 1/2004 la previsión de que, en todo caso, debe declararse, al menos, una zona de gran afluencia turística, aplicando los criterios del apartado 4, «en los municipios con más de 200 000 habitantes que hayan registrado más de 1 000 000 de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400 000 pasajeros». Para la efectividad de esta prescripción, la disposición adicional undécima del Real Decreto-ley impone a las comunidades autónomas la obligación de declarar al menos una zona de gran afluencia turística en los municipios que reúnan estas últimas circunstancias numéricas en el año 2011, a cuyo efecto, en el anexo se recogen los catorce municipios que cumplen esas exigencias (incluido el municipio de Barcelona), para la «declaración de zonas de gran afluencia turística en el año 2012».

Por su parte, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, recoge, según se destaca en su preámbulo, un conjunto de medidas urgentes de carácter liberalizador en el ámbito de la distribución comercial, profundizando en la liberalización de horarios, operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y modificando la Ley 1/2004 «con la finalidad de garantizar la consideración y motivación efectivas de las circunstancias a tener en cuenta para la determinación de las zonas de gran afluencia turística por parte de las comunidades autónomas a instancia de los ayuntamientos, que por primera vez se regularon con carácter básico en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. A tales efectos, se refuerza la necesidad de que tanto las solicitudes municipales de declaración de zona de gran afluencia turística como las resoluciones de las comunidades autónomas estén debidamente fundadas en criterios objetivos, de manera que, en los supuestos en que no lo estén y se produzcan restricciones injustificadas de ámbitos territoriales o periodos temporales de duración en estas zonas, rija el principio de libertad de horarios para todo el municipio y la totalidad del periodo anual, respetando en todo caso la solicitud municipal en los supuestos que esté debidamente motivada». Con el mismo objetivo, se reducen el umbral de población de los municipios y el de las pernoctaciones, con el fin de elevar el número de ciudades españolas que están obligadas a declarar al menos una zona de gran afluencia turística.

En coherencia con esas modificaciones de la Ley 1/2004, «se establece que las comunidades autónomas donde se ubiquen municipios que hayan cumplido estos requisitos en el año 2013 deberán declarar al menos una zona de gran afluencia turística en dichos municipios en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, y que, en ausencia de tal declaración, estos municipios dispondrán de plena libertad de horarios comerciales durante todo el periodo anual en todo su ámbito».

Respecto de los municipios en relación con los cuales no se haya adoptado todavía dicha declaración en cumplimiento de la disposición adicional undécima del Real Decreto-ley 20/2012, «se habilita un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta nueva norma para que las comunidades autónomas adopten la correspondiente resolución, de manera que en caso de que no se resolviera en ese plazo, se entenderá asimismo que los municipios afectados dispondrán de plena libertad de horarios comerciales durante todo el periodo anual en todo el término municipal».

Las innovaciones que introduce el Real Decreto-ley 8/2014 en la regulación de las zonas de gran afluencia turística tienen como objeto declarado «aprovechar las sinergias procedentes de la relación entre el turismo y el comercio, al ser el turismo un factor de empuje de la actividad comercial que aumenta la capacidad de generación de empleo y de actividad económica. En otras palabras, una oferta comercial amplia, variada y disponible en los momentos de afluencia turística multiplica, sin duda, el impacto económico del turismo y contribuye a la generación de crecimiento y empleo». En definitiva, las modificaciones que se introducen en el Real Decreto-ley en materia de liberalización de horarios comerciales «traen causa y persiguen como objetivos la mejora del empleo y de las ventas, el aumento de la capacidad productiva del país, el fomento de la inversión empresarial para mantener la apertura de los establecimientos, la dinamización del consumo privado y el volumen de negocio del sector», al tiempo que «suponen una mejora del servicio a los consumidores y su libertad de elección, respondiendo así a los cambios sociales, maximizando los ingresos por turismo y aumentando el potencial turístico del país».

Una vez expuestos los fines y objetivos perseguidos a través de las reformas legales introducidas en ambos reales decretos-leyes en el régimen de horarios en relación con las zonas de gran afluencia turística, se puede extraer la conclusión de que la duración de las medidas implantadas en esta materia es un elemento especialmente relevante dentro de la regulación en la que se plasman, de manera que, si el legislador estatal no la ha sometido a una delimitación temporal, de ello no se desprende la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan complementar la regulación básica con la imposición de plazos de duración de las declaraciones de zona de gran afluencia turística, con reglas como la contenida en la disposición transitoria que aquí se impugna. Por el contrario, la consecuencia que se infiere ineludiblemente de la ausencia de una limitación temporal en la regulación que se contiene en el art. 5 de la Ley de horarios comerciales, en la redacción que le han dado, sucesivamente, el Real Decreto-ley 20/2012, el Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014, solo puede ser la de que el legislador estatal ha querido otorgar a estas medidas una vigencia indefinida, hasta tanto constate la necesidad de modificarlas por alteración de las circunstancias económicas que motivaron su implantación, y sin perjuicio de la revisión de las declaraciones de zona de gran afluencia turística efectuadas, cuando dejen de reunirse los requisitos legalmente establecidos para ello. Como señalamos en la STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 10, la determinación de las zonas de gran afluencia turística es un aspecto particularmente relevante «en la ordenación de la actividad comercial minorista, rama o sector de la economía nacional respecto a la cual el Estado puede, conforme a nuestra doctrina, establecer medidas básicas en cuanto lo requiera la adecuada ordenación de la actividad económica». Y añadimos que la regulación incluida por el legislador estatal en esta materia establece un *minimum* sobre el que la comunidad autónoma pueda establecer una normativa adicional en el ejercicio de sus competencias, de manera que «no se agotan las posibilidades de que el legislador autonómico con competencia para ello pueda llevar a cabo desarrollos normativos que, sin detrimento de la eficacia de la norma estatal básica, permitan que cada comunidad autónoma pueda establecer sistemas singularizados en materia [...] de determinación de las zonas de gran afluencia turística». Pero es innegable que si se deja en manos de las comunidades autónomas la determinación de un aspecto tan esencial como es el ámbito temporal de duración de la declaración de zona de gran afluencia turística, se afecta, precisamente, a la eficacia de la regulación básica, al condicionar de manera sustancial al criterio de cada comunidad

autónoma la plena efectividad de los objetivos de política económica que el Gobierno de la Nación decidió aplicar al sector de la distribución comercial, sector que tiene una gran trascendencia en nuestra economía, como ha reconocido este tribunal en las SSTC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7; 156/2015, de 9 de julio, FJ 10; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 9; 119/2016, de 23 de junio, FJ 5 a); 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 5 a), y 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 7.

Por consiguiente, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, hemos de concluir que la regla de la disposición transitoria primera de la Ley 18/2017, en cuanto impone un plazo de duración a las calificaciones de municipio turístico vigentes en el momento de entrada en vigor de la Ley, ha de ser considerada inconstitucional y nula, por resultar contraria a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley de horarios comerciales. Esta vulneración no es solamente predicable de la mencionada disposición transitoria primera, sino también de todas aquellas previsiones de la Ley 18/2017 que incluyan una limitación temporal similar a la declaración de municipio turístico, a las que, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), debe extenderse la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Puesto que la eficacia normativa de esta ordenación legal resulta del conjunto de preceptos que se refieren a este extremo, que forman un todo, la vulneración competencial concurre también en todos ellos [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 e)].

En concreto, deben declararse también inconstitucionales y nulos el inciso «y el período de vigencia de la excepción, que no puede ser superior a cuatro años» del art. 38.2, y el primer inciso del art. 38.6 que, en directa conexión con el anterior, establece la posibilidad de prorrogar la condición de municipio turístico sucesivamente por períodos de cuatro años mediante la presentación de una nueva propuesta que fundamente la vigencia de los requisitos determinantes de la calificación de municipio turístico; lo que determina la inconstitucionalidad íntegra del precepto, ya que hemos declarado inconstitucional, anteriormente, una parte de su último inciso, en relación con los efectos de la falta de resolución expresa en el plazo de tres meses, inciso que se ve afectado en su conjunto por la declaración de inconstitucionalidad de la primera parte del precepto.

5. Régimen sancionador.

Impugna el recurso de inconstitucionalidad el art. 69 de la Ley 18/2017 porque fija unos plazos de prescripción para las infracciones muy graves y leves y para las sanciones que no coinciden con los establecidos en el art. 70 de la Ley de ordenación del comercio minorista que, de acuerdo con su disposición final única, se dicta en ejercicio de las competencias estatales sobre condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes constitucionales y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. La representación del Parlamento de Cataluña alega que se trata de un legítimo ejercicio de las competencias definidas en los arts. 121.1 y 159.1 c) EAC, así como la coincidencia de plazos con los recogidos en el art. 30.1 de la Ley 40/2015, mientras que la abogada de la Generalitat, en virtud de la remisión que efectúa este último precepto, destaca la competencia autonómica sobre comercio interior como título prevalente, así como la concurrencia competencial en el régimen sancionador, de modo que el art. 70 de la ley estatal es aplicable a las infracciones y sanciones en ella establecidas, y el art. 69 de la ley catalana a los ilícitos que en ella se recogen.

La doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, por todas). Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia de que se trate. Este criterio es asumido también por el art. 159.1 b) EAC al disponer que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre «[l]as potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat» [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 d),

y 57/2022, de 7 de abril, FJ 4]. En definitiva, como indica la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8, «las comunidades autónomas pued[e]n adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, FJ 29)».

En este caso, la Generalitat de Cataluña ha aprobado la regulación legal en la que se contiene el precepto discutido en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de comercio interior, ferias y artesanía, contempladas en los arts. 121 y 139.3 EAC (disposición final quinta de la Ley 18/2017), por lo cual, ostentando tales competencias sustantivas, cuenta también con la potestad sancionadora que le permite establecer el régimen de infracciones y sanciones en esas materias y, en definitiva «establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado» (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 11).

Es preciso tener en cuenta que el título competencial básico sobre el que se asienta la Ley 7/1996, y el criterio de interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE que este tribunal ha mantenido, no facultan al Estado para dictar el completo régimen sancionador en la materia, ignorando la distribución de competencias constitucionalmente consagrada entre el Estado y la comunidad autónoma, pues se trata de una competencia conexa a la que ostentan uno y otra. Por otro lado, ya dijimos que lo relativo a la prescripción de las infracciones y de las sanciones puede ubicarse materialmente, en el ámbito del art. 149.1.18 CE puesto que se trata de principios y reglas encuadrables en las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal, pero que «no faculta al Estado para dictar el completo régimen sancionador de cada tipo de actividad, ignorando la distribución de competencias, constitucionalmente consagradas, entre el Estado y las comunidades autónomas, pues se trata de una competencia conexa a las que ostentan uno y otras para la regulación del régimen sustantivo de las diversas actividades o servicios de la administración, siendo el reparto material el que condiciona el impacto del título estatal previsto en el art. 149.1.18 CE sobre los concretos preceptos enjuiciados [STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 15 b)]» [STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8 b)]. A ello es preciso añadir que el legislador estatal, cuando reguló en el art. 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (y, anteriormente, en el art. 132 de la Ley 30/1992), los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones, determinó que son aplicables en defecto de previsión legal expresa, disponiendo, como regla general, que «prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan»; leyes que pueden ser tanto estatales como autonómicas, en función de la titularidad de la competencia en cada caso.

Pero, en el caso de la prescripción, también hemos declarado en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32, que «[e]l señalamiento de los plazos de prescripción de las infracciones, acomodados a su gravedad, conviene a la seguridad jurídica y, sobre todo, la uniformidad en esta materia procura la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales cuya garantía, en su dimensión normativa, solo puede conseguirse mediante la regulación de sus condiciones básicas (art. 149.1.1 CE)». Más concretamente, en cuanto a la prescripción que se regula en el art. 70 de la Ley 7/1996, este tribunal argumentó en la mencionada STC 124/2003, FJ 8 c), que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, defirió la regulación de la prescripción de infracciones y sanciones a posteriores previsiones legales, y añadió que, en el caso de dicho precepto «se trata de una regla que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.1 CE para responder a exigencias derivadas del tratamiento igual del que los administrados son acreedores en sus relaciones con las administraciones

públicas», considerándolo, de esta forma, parte del régimen sancionador básico en la materia. Y, con base en este pronunciamiento, afirmamos en la STC 142/2016, de 21 de julio, FJ 10, que «la prescripción, en cuanto determinante de la extinción de la responsabilidad, debe necesariamente ser objeto de tratamiento unitario».

Ateniéndonos a este canon, el contraste entre el art. 69 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017 y el art. 70 de la Ley 7/1996 nos muestra una diferencia evidente en cuanto a los plazos de prescripción, pues mientras el art. 69 de la Ley autonómica, en sus apartados 1 y 2, determina que el plazo de prescripción de las infracciones muy graves es de cinco años, el de las leves dieciocho meses y el de las sanciones leves de un año, el art. 70 de la Ley de ordenación del comercio minorista fija para las infracciones muy graves un plazo de prescripción de tres años, para las leves de seis meses, y para las sanciones leves de seis meses. Diferencia que, en atención al criterio sustentado por este tribunal en la materia, nos conduce a la declaración de inconstitucionalidad del inciso «Las infracciones muy graves prescriben a los cinco años», así como del inciso «y las leves a los dieciocho meses», ambos del art. 69.1; y del inciso «y las leves al año» del art. 69.2.

6. Régimen lingüístico.

La última parte del recurso de inconstitucionalidad se refiere al art. 8.3 *in fine* de la Ley 18/2017, y, por extensión, al art. 72.1 b), que establece como infracción leve el incumplimiento de la previsión de aquel. El primero de ellos dispone que quienes accedan a la actividad comercial y a la prestación de servicios, incluso si lo hacen en calidad de trabajadores asalariados, «deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña».

El abogado del Estado aduce que la norma incumple la doctrina establecida en el fundamento jurídico 22 de la STC 31/2010, respecto a que el deber de disponibilidad lingüística solo es exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, y no en las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público. La letrada del parlamento de Cataluña, por el contrario, afirma que dichos preceptos encuentran cobertura en las competencias autonómicas en materia de lengua, invocando el fundamento jurídico 14 de la STC 31/2010 y defendiendo que se trata de garantizar que los consumidores puedan ser atendidos en cualquiera de las lenguas oficiales en pie de igualdad, tesis que respalda invocando el art. 128.1 del Código de consumo de Cataluña, declarado constitucional por la STC 88/2017. Por su parte, la abogada de la Generalitat sostiene que los preceptos impugnados se encuadran en las competencias que ostenta la Generalitat en materia lingüística y de defensa de los derechos de los consumidores, amparándose en diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, especialmente en la previsión del deber de disponibilidad lingüística del art. 34 EAC, sobre el que ya se pronunció la STC 31/2010, excluyendo la imposición de obligaciones directas, obligaciones que no se incluyen en el precepto cuestionado, sino solo un deber genérico de «atender a los consumidores» que empleen la lengua catalana.

Hemos de comenzar por señalar que el art. 34 EAC, que invocan ambas representaciones autonómicas, tras establecer el derecho de todas las personas a ser atendidas oralmente o por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras, dispone en su segundo inciso que «[l]as entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley». Sobre esta previsión ya dijimos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 22, que, sin perjuicio de que la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística quedan diferidos en el art. 34 EAC a los términos que establezca la ley, en todo caso, «el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a estas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser

atendido en cualquiera de dichas lenguas solo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos», por lo que consideramos el art. 34 EAC conforme a la Constitución interpretado en tales términos. De acuerdo, pues, con la doctrina de este tribunal la extensión del derecho de opción lingüística al ámbito de las relaciones privadas no puede ser realizada de manera indiscriminada y habrá en cada caso que analizar la concreta normativa para determinar si la misma se encuentra suficientemente justificada (STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 3).

En el caso del precepto examinado, la Ley 18/2017 prevé un deber de «estar en condiciones de poder atender a los consumidores» que se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña, lo que no es equiparable, como sostiene el abogado del Estado, a un «deber de conocimiento» que recaiga de forma directa sobre unos sujetos concretos (el titular de la actividad o el empleado del establecimiento). En este sentido, el precepto se ajustaría a la doctrina establecida en la STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 4, que, en relación con el Código de consumo de Cataluña y el derecho de los consumidores a ser atendidos en cualquiera de las lenguas cooficiales establecido en el mismo, afirma que «en el ámbito de las relaciones entre privados no cabe imponer obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo». El precepto no ha de verse como una imposición de uso de una determinada lengua oficial, sino como una garantía de respeto a la opción lingüística ejercida por el ciudadano, una previsión de defensa de los consumidores y usuarios que tiene como fin garantizar un trato respetuoso y no discriminatorio del cliente que usa libremente cualquiera de las lenguas oficiales, pero sin imponer el necesario conocimiento de una de ellas. Se trataría, en definitiva, de una regla similar a la establecida en el Código de consumo de Cataluña, antes mencionada, respecto de la cual afirmamos que «la proclamación *in abstracto* del derecho del consumidor a ser atendido en la lengua oficial que escoja, en los términos en los que se lleva a cabo por el precepto recurrido, no atenta por sí misma contra los derechos constitucionales invocados» (STC 88/2017, FJ 4).

Así pues, entendido en estos términos, el art. 8.3 ha de ser considerado constitucional, conclusión que ha de extenderse a la previsión sancionadora del art. 72.1 b), que se limita a tipificar como infracción leve, en general, el incumplimiento de «las condiciones y los requisitos establecidos en el artículo 8 para el ejercicio de cualquier actividad comercial o de prestación de servicios en el ámbito territorial de Cataluña», sin identificar expresamente ninguna conducta relativa al incumplimiento de un deber de conocimiento lingüístico.

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 parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 36.2 b); 37.1 j) y k); 37.2; el inciso «se considera denegada» de los apartados 5 y 6 del art. 38; los incisos «Las infracciones muy graves prescriben a los cinco años», así como «y las leves a los dieciocho meses», ambos del art. 69.1; el inciso «y las leves al año» del art. 69.2, y la disposición transitoria primera.

2.º Por conexión con el apartado primero de este fallo se declaran también inconstitucionales y nulos el inciso «y el período de vigencia de la excepción, que no puede ser superior a cuatro años» del art. 38.2; y el resto del art. 38.6.

3.º Declarar que el art. 20.6 no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 3.

4.º Declarar que el art. 8.3, inciso «y deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña», no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6, pronunciamiento que se extiende al art. 72.1 b).

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

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Santiago Martínez-Vares García.–Antonio Narváez Rodríguez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–Inmaculada Montalbán Huertas.–
Firmado y rubricado.