

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

**3185** *Pleno. Sentencia 25/2017, de 16 de febrero de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 7067-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción. Competencias sobre comercio interior: nulidad de los preceptos legales autonómicos que limitan, en determinados períodos temporales, la libertad de horarios comerciales reconocida por la normativa básica estatal (STC 211/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:25

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7067-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1.2 b), 2.1, letras i) y j), 3.1, 3.2 y 16.10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción. Han comparecido y formulado alegaciones las Letradas del Gobierno de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 24 de noviembre de 2014, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.2 b), 2.1, letras i) y j), 3.1, 3.2 y 16.10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de la norma impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad. El recurso se fundamenta en los motivos que se resumen a continuación.

a) En un supuesto de inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, resulta vulnerada la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, cuyo carácter básico ex art. 149.1.13 CE, declarado en su disposición final primera, ha sido confirmado por la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 6. La Ley catalana 3/2014 contiene una regulación que restringe el alcance liberalizador de los horarios comerciales establecido por la legislación básica, operación que no puede considerarse como propia del desarrollo autonómico, puesto que su aplicación produciría como resultado la invasión y anulación, al menos en una parte, del régimen jurídico de libertad de horarios y de organización comercial fijado por el Estado.

El art. 1.2 b) de la Ley catalana 3/2014, al fijar un máximo de 72 horas semanales para la apertura de establecimientos comerciales, contraviene el art. 3.1 de la Ley 1/2004, según el cual el horario global semanal en que los comercios pueden estar abiertos no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 90 horas semanales.

Las excepciones a la limitación de horarios recogidas en el art. 2, letras i) y j) de la Ley catalana 3/2014 restringen el régimen jurídico básico garantizado en el art. 5 de la Ley 1/2004, en la redacción dada por el art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que otorga libertad total de fijación de horarios de apertura comercial a los establecimientos de las clases enumeradas en el precepto; se conculca también la libertad horaria que el art. 5 de la Ley 1/2004 atribuye a los establecimientos comerciales en general, cuando la superficie útil para la exposición y venta al público sea inferior a 300 m<sup>2</sup>, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña o mediana empresa según la legislación vigente.

El art. 3 de la Ley catalana 3/2014, al fijar legalmente el concepto de municipio turístico, no respeta los criterios mínimos contenidos en el art. 5.4 de la Ley 1/2004, construyendo con ello las posibilidades de declaración de municipio turístico a efectos de libertad comercial, y afectando también al criterio legal de ordenación recogido en el art. 5.5 de la Ley 1/2004.

b) En un nuevo supuesto de inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, la regulación de los períodos de rebajas recogida en el art. 16.10 de la Ley catalana 3/2014, al limitar la capacidad de autorregulación de los comerciantes, entra en contradicción con el art. 25 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en la redacción dada por el art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que permite la venta en rebajas en los períodos de mayor interés comercial, sin condicionarla a épocas concretas, y con una duración sin límite, decidida libremente por cada comerciante.

La competencia estatal para regular esta cuestión ha quedado confirmada en la citada STC 26/2012, FJ 10.

2. Por providencia de 2 de diciembre de 2014, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. El día 10 de diciembre de 2014, el Presidente del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el día 11 de diciembre de 2014 el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el mismo sentido.

4. La Abogada de la Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el día 30 de diciembre de 2014, instando la desestimación del recurso con base en los argumentos que seguidamente se sintetizan.

a) La amplísima liberalización de horarios comerciales y la desregulación de las ventas en rebajas, introducidas en el ordenamiento a través del Real Decreto-ley 20/2012, restringen o simplemente eliminan el espacio normativo autonómico para la ordenación administrativa de estos dos subámbitos de la actividad comercial.

El ámbito material del comercio minorista, de competencia autonómica, abarca diversas submaterias o actividades, entre otras, las modalidades de venta (SSTC 264/1993, de 22 de julio, FJ 5, y 124/2003, de 19 de junio, FFJJ 5 y 7), o los horarios comerciales (SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 2; 228/1993, de 9 de julio, FJ 2; 264/1993, de 22 de julio, FJ 3; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4; 124/2003, FFJJ 11, y 14; 254/2004, de 23 de diciembre, FJ 7, y 164/2006, de 24 de mayo, FJ 5). Este ámbito autonómico no es sin

embargo estanco, ya que no excluye las competencias estatales concurrentes, destacadamente el art. 149.1.13 CE (jurisprudencia citada y STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59, 64 y 68), como reconoce indirectamente el art. 121.1 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Ahora bien, esta competencia estatal no habilita al legislador estatal para fijar las bases de la ordenación administrativa del comercio minorista sino que, como ha señalado la muy abundante jurisprudencia constitucional, únicamente le permite fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que significa que las prescripciones estatales deben limitarse a la fijación de directrices y de criterios globales de la planificación económica o de un sector específico que tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, y no puede amparar medidas de escasa entidad económica y de alcance reducido o de proyección meramente local (entre otras muchas, SSTC 143/2012, de 2 julio, FFJJ 3 y 5).

Por su parte, la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de comercio interior (art. 121.1 EAC) ha sido analizada por la STC 31/2010, FJ 68, que declaró su plena conformidad a la Constitución y fijó su alcance.

Habiéndose generalizado las medidas liberalizadoras estatales que inciden, restringiéndolos, en los ámbitos materiales que el bloque de la constitucionalidad atribuye a la competencia de las comunidades autónomas, en particular el relativo al comercio interior, parece llegado el momento de recapitular y de tratar de articular una interpretación que, sin rectificación de la previa jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la competencia estatal *ex art.149.1.13 CE*, que nadie discute, renuncie a un traslado mecánico de los argumentos vertidos en anteriores pronunciamientos y proceda *ex novo* a una estricta aplicación de los criterios en los que se fundamenta dicha doctrina jurisprudencial, analizando en concreto si las distintas medidas liberalizadoras adoptadas por la norma estatal constituyen instrumentos de ordenación de la economía con incidencia directa, inmediata y significativa sobre la actividad económica general, circunscritas funcionalmente al ámbito de las bases y la coordinación económica.

Si los preceptos de la legislación básica estatal en materia de horarios comerciales y de venta en rebajas que la demanda invoca como infringidos no constituyen materialmente, por su objeto y contenido, normas destinadas a la planificación o coordinación de la actividad económica global o del sector comercial, ni tienen una incidencia en la actividad económica que sea directa, inmediata y significativa. Proceden a una casi completa desregulación que restringe o elimina el espacio de regulación autonómica sectorial y, en esa medida, altera el régimen de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad a la vez que incumple el mandato que el art. 51 CE.

b) En materia de horarios comerciales, los preceptos estatales básicos alegados como presuntamente infringidos penetran en el ámbito material del comercio interior, de competencia autonómica exclusiva, formulando una exhaustiva regulación de los horarios comerciales en sus distintas facetas. No constituyen materialmente preceptos básicos, ya que no se limitan a fijar un mínimo denominador normativo común y uniforme para todo el Estado, sino que contienen una extensa y completa regulación de los horarios comerciales.

Esta densidad normativa comporta una invasión del ámbito normativo autonómico en materia de comercio, por lo que deben reputarse inconstitucionales y no pueden erigirse en parámetro para sustentar la inconstitucionalidad mediata de los preceptos autonómicos impugnados por infracción del art. 149.1.13 CE (STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 4).

(i) El art. 1.2 b) de la Ley 3/2014, que se confronta con el art. 3.1 de la Ley 1/2004, supone 12 horas de apertura diaria frente a las 15 (o 90 en cómputo semanal) fijadas por el precepto estatal. No parece que este extensísimo horario constituya una norma básica respetuosa con el margen de desarrollo normativo necesario para que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo su propia política de horarios comerciales. Se deja formalmente un margen de desarrollo autonómico para ampliar el horario, pero materialmente es un espacio normativo ficticio, por inoperante, que encubre una auténtica liberalización de los horarios comerciales durante los días laborables, puesto que la práctica totalidad de la actividad comercial se lleva a cabo en horario diurno. Se estima que la doctrina recogida, entre otras, en la STC 140/2010, de 14 de septiembre, FJ 4, no

resulta acorde con el concepto material de bases ni se compadece con la interpretación restrictiva y teleológica del art. 149.1.13 CE del propio Tribunal. No puede seguir manteniéndose una interpretación basada en el enjuiciamiento individual y aislado de la naturaleza materialmente básica de cada una de las medidas liberalizadoras, ya que la progresiva expansión del fenómeno liberalizador, que alcanza prácticamente todo el subsector de los horarios comerciales y se proyecta sobre otros subsectores, como el régimen de instalación de los establecimiento comerciales o las modalidades de venta, exige que el carácter materialmente básico de las normas estatales se determine teniendo en cuenta globalmente la incidencia del conjunto de medidas desreguladoras que afectan al comercio.

El preámbulo del Real Decreto-ley 20/2012, se limita a recoger declaraciones meramente formales que no acreditan una real incidencia sobre la economía y son manifiestamente insuficientes para justificar la ablación del ámbito normativo autonómico sobre el comercio interior. Por el contrario, el informe de la Dirección General de Comercio de la Generalitat de Cataluña 18 de diciembre de 2014, acompañado de notas estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, que se adjunta como documento núm. 2, que se sintetiza en los esquemas y cuadros divulgativos que se adjuntan al presente escrito como documento núm. 3, pone de relieve cómo el modelo de ordenación comercial de Cataluña, ha permitido sortear la crisis económica de los años 2008 a 2014.

De no aceptar esta argumentación, habría que considerar que, a diferencia de las regulaciones estatales enjuiciadas con anterioridad (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7), las 90 horas semanales establecidas por el vigente art. 3.1 de la Ley 1/2004 no dejan margen a la regulación autonómica, incurriendo por este motivo en un exceso competencial que impide que pueda aducirse como parámetro de la inconstitucionalidad mediata del art. 1.2 b) de la Ley 3/2014.

(ii) En el art. 2.1 letras i) y j) de la Ley 3/2014, se relaciona una serie de supuestos en los que los establecimientos comerciales gozan de plena libertad horaria. Su contraste con el art. 5.2 de la Ley 1/2004 suscita similares consideraciones, por cuanto el precepto estatal ha desbordado el ámbito competencial del Estado, y por ello debe ser tachado de inconstitucional por vulneración de la competencia autonómica sobre comercio interior. En el precepto estatal, las excepciones al horario comercial común son tantas y tan extensas que en la práctica los establecimientos con libertad de apertura se convierten en la regla general: según el informe citado, los nuevos umbrales de superficie determinan que nueve de cada diez establecimientos situados en Cataluña se rijan por la libertad de apertura; si se les suman los restantes establecimientos comerciales contemplados en la norma estatal, el porcentaje de desregulación alcanza el 91,62 por 100.

Resulta así evidente que el art. 5.2 de la Ley 1/2004 impide una regulación autonómica propia que viene exigiendo la jurisprudencia constitucional, sin que el legislador estatal haya acreditado que la libertad horaria contemplada en el art. 5.2 de la Ley 1/2004 tenga una incidencia directa y significativa sobre la marcha general de la economía. Incurrir así en un exceso competencial determinante de su inconstitucionalidad, lo que inhabilita su invocación como parámetro de la inconstitucionalidad mediata del precepto catalán impugnado.

(iii) El art. 3.1 y 2 de la Ley 3/2014 se confronta con el art. 5.4 de la Ley 1/2004, que en la redacción anterior dejaba margen de regulación autonómico, como apreció el Tribunal (STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 5). Sin embargo, la nueva regulación introducida mediante el Real Decreto-ley 20/2012 incorpora una regulación detallada de las condiciones que caracterizan las zonas de gran afluencia turística, cuya concurrencia obliga a las Comunidades Autónomas a su delimitación. Dichas prescripciones, entre otras, fueron impugnadas por el Gobierno de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1983-2013. Las modificaciones introducidas posteriormente por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y la posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, acentúan el exceso competencial, al establecer la regulación detallada de las circunstancias que obligan a la delimitación de las zonas de gran afluencia turística, sin dejar espacio para una regulación autonómica propia. Por ello no procede la invocación del art. 5, 4 y 5 de la Ley 1/2004 como parámetro de la inconstitucionalidad mediata del art. 3, 1 y 2 de la Ley 3/2014.

Aún en el supuesto de que se admitiera que la norma básica estatal no ha invadido la competencia autonómica en materia de comercio y es constitucional, el precepto autonómico tampoco incurriría en ninguna tacha de inconstitucionalidad, ya que no contiene una regulación que discrepe significativamente de la regulación estatal invocada en la demanda, dándose a lo sumo un silencio normativo sobre ciertos aspectos que no resulta relevante a efectos de la constitucionalidad del precepto autonómico, ya que la legislación autonómica de desarrollo de la legislación básica no está en modo alguno obligada a reproducir los contenidos normativos de la referida normativa básica, que posee de suyo fuerza vinculante sin necesidad de dicha reiteración. El precepto autonómico no contiene prescripciones contrarias al estatal, sino simplemente complementarias, ya que ambas regulaciones pretenden alcanzar el máximo aprovechamiento comercial de los flujos turísticos.

c) El artículo 16.10, relativo a la venta en rebajas, se impugna por el mismo motivo de inconstitucionalidad mediata, concretamente por infracción del art. 25 de la Ley 7/1996 en la redacción dada por el art. 28.3 del Real Decreto-ley 20/2012.

El artículo 25 de la Ley 7/1996 alude a los «períodos estacionales», concepto jurídico indeterminado que apunta a la necesidad de que esta modalidad de venta de promoción se circunscriba a alguna o algunas de las cuatro estaciones astronómicas, y en cualquier caso permite sostener que la norma estatal básica atribuye al legislador autonómico un margen normativo para fijar los períodos estacionales dentro de los que los comerciantes pueden llevar a cabo esta modalidad de venta, con la duración que estimen conveniente dentro de cada período. La definición de los dos períodos, invierno y verano, de venta en rebajas que formula el art. 16.10 de la Ley 3/2014 constituye una norma de disciplina de mercado concerniente a las relaciones verticales entre comerciantes y consumidores, destinada a evitar que las distintas estrategias de venta que legítimamente desarrollen los comerciantes puedan llegar a confundir a los consumidores sobre si se hallan realmente frente a una verdadera venta en rebajas, de manera que esta modalidad de venta no vea difuminadas sus características y condiciones tradicionales hasta el punto de no ser identificable respecto de las otras modalidades de ventas promocionales (saldos, oportunidades, etc.) con las que puede coexistir.

No contraviene el art. 25.1 de la Ley 7/1996, ya que este precepto no determina los períodos estacionales, que por ello serán los que desde la perspectiva jurídico-pública de la ordenación de la actividad comercial y de la defensa de los derechos de consumidores y usuarios determinen las Comunidades Autónomas.

5. Con fecha 17 de diciembre de 2014, se registró en este Tribunal escrito de la Letrada del Parlamento de Cataluña, personándose en el proceso y solicitando prórroga del plazo para formular alegaciones, que mediante providencia del Pleno de 18 de diciembre de 2014 le fue concedida por ocho días, a contar desde la expiración del plazo ordinario. En el escrito de alegaciones, registrado con fecha 14 de enero de 2015, solicita la íntegra desestimación del recurso por las razones que seguidamente se resumen.

a) Como reza su disposición final segunda, la Ley 3/2014 constituye un ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de comercio interior (art. 121.1 EAC), de la que según la doctrina constitucional forman parte las submaterias relativas a horarios comerciales (SSTC 225/1993, FJ 2, y 31/2010, FJ 68) y a las modalidades de ventas (SSTC 264/1993, FJ 5, y 124/2003, FFJJ 5 y 7).

El límite constitucional a la competencia autonómica en materia de horarios comerciales y ventas promocionales lo constituye el título horizontal del art. 149.1.13 CE, invocado en la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012 para las medidas contenidas en el título V, que recogen las modificaciones de la Ley 1/2004 y la Ley 7/1996 que se alegan como parámetro para enjuiciar la supuesta inconstitucionalidad mediata o indirecta de los preceptos impugnados de la Ley 3/2014.

De la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el alcance de este título competencial estatal (entre otras SSTC 225/1993, FJ 2, 124/2003, FJ 3, y 143/2012, FJ 5) se desprende que debe ser aplicado restrictivamente cuando se proyecte sobre un sector



de competencia autonómica exclusiva y más específica, como es la relativa al comercio interior. Además, la normativa estatal dictada al amparo del art. 149.1.13 CE deviene constitucional siempre que se limite a establecer un contenido mínimo, o común denominador normativo necesario, y tenga una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

En lo que se refiere a la competencia autonómica, la STC 31/2010, FJ 68, declaró la constitucionalidad de las letras a), b) y c) del art. 121 EAC, considerando que no impedía en modo alguno el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

b) La regulación contenida en los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012 es formalmente básica, pero desde el punto de vista material excede de los límites competenciales del Estado, toda vez que el grado de desarrollo y detalle es tan extenso que se ocasiona un vaciamiento de las competencias de la Generalitat, hasta el punto de desplazar o anular su potestad legislativa en la materia.

Su incidencia real en la economía es nula, no establece criterio o directriz en materia de ordenación del sector económico de la distribución minorista, ni articula una actuación unitaria para alcanzar un objetivo de política económica estatal. Por el contrario, invadiendo la materia relativa al comercio interior, formula una exhaustiva regulación de los horarios comerciales, de la tipología de establecimientos comerciales que gozan de plena libertad horaria así como de las características que definen a un municipio como turístico a los mismos efectos.

c) Lo dicho supone que la regulación estatal no puede ser utilizada como parámetro determinante de la inconstitucionalidad mediata. Concretamente:

(i) Art. 1.2 b): el art. 3 de la Ley 1/2004 impide cualquier opción propia de la Generalitat, sin encontrar acomodo desde el punto de vista teleológico en el art. 149.1.13 CE. El legislador estatal ha incorporado una auténtica liberalización de los horarios comerciales, sin acreditar una incidencia real en la economía. Abre un pretendido espacio normativo ficticio que, en realidad, es imposible de modular por la Generalitat, ya que el período cubierto por la regulación estatal cubre toda la franja diurna de la actividad comercial.

(ii) Art. 2.1, letras i) y j): el art. 5, 1 y 2 de la Ley 1/2004 rige la libertad de apertura comercial en términos tan amplios que se convierten en la regla general, en una desregulación *de facto*, impidiendo el desarrollo autonómico, sin que quede acreditado su contenido económico con incidencia significativa sobre la ordenación económica general.

(iii) Art. 3.1 y 2: en el art. 5.4, letras b) a g), y 5 de la Ley 1/2004 se recoge una concreción tan pormenorizada de las circunstancias que determinan la condición de zona turística, unida a la posibilidad de que el Gobierno revise los umbrales a efectos de la declaración preceptiva de las zonas de gran afluencia turística (disposición final segunda), que desplazan por completo la competencia normativa autonómica, permitiéndole únicamente una decisión meramente ejecutiva de carácter reglado.

d) El art. 16.10 de la Ley 3/2014 regula los dos períodos en los que se podrá llevar a cabo la venta en rebajas. No contraviene el art. 25 de la Ley 7/1996, ya que el precepto básico estatal establece que las ventas en rebajas podrán tener lugar en los períodos estacionales de mayor interés comercial, lo que permite que sean concretados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

Debe además rechazarse el título competencial invocado por el Estado, ya que el Tribunal ha incluido la submateria de ventas promocionales dentro del concepto o título competencial del comercio interior (STC 31/2010, FJ 68).

6. Mediante ATC 67/2015, de 14 de abril, el Pleno acordó mantener la suspensión de los arts. 1.2 b), 2.1, letras i) y j), y 16.10 de la Ley 3/2014, y levantar la suspensión de los arts. 3.1 y 3.2 de la misma Ley.

7. Por providencia de 14 de febrero de 2017 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 16 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución persigue resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1.2 b), 2.1, letras i) y j), 3.1, 3.2 y 16.10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción.

Para el Abogado del Estado, la regulación en entredicho, relativa a horarios comerciales y períodos de venta en rebajas, vulnera la normativa básica dictada por el Estado ex art. 149.1.13 CE, contenida tanto en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, como en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

Por su parte, los representantes procesales del Gobierno y el Parlamento de Cataluña refutan el carácter materialmente básico de la citada normativa estatal, y con ello 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 por el art. 121.1, b) y c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Sostienen asimismo que cabe interpretar que los arts. 3, 1 y 2, y 16.10 no entran en contradicción efectiva e insalvable con la normativa estatal.

2. Se nos plantea así un problema de constitucionalidad mediata o indirecta, en el que la cuestión a dilucidar pivota sustancialmente no tanto sobre la contradicción efectiva e insalvable de las normas estatales y autonómicas que se someten a contraste, como sobre el carácter materialmente básico de las normas estatales 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.

Más específicamente, y como más adelante se detallará, una parte de los preceptos impugnados en este proceso suceden, con algunas diferencias de redacción, al contenido en las normas previamente recogidas en el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción, que fue impugnado sustancialmente por los mismos motivos en el recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 630-2013, y que ha sido objeto de la reciente STC 211/2016, de 15 de diciembre.

Abordamos pues la resolución de este proceso en aplicación de la doctrina que ha quedado citada, lo que nos permite darla por reproducida.

3. Por referencia a lo previamente decidido por este Tribunal, el examen individualizado de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014 conduce a la estimación de este recurso de inconstitucionalidad, por las razones que seguidamente se especifican.

a) El art. 1.2 b) fija en un máximo de doce el número de horas diarias en las que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos, tanto en los días laborables como en los festivos autorizados. Impone así límites al horario diario de apertura de los establecimientos comerciales, en contradicción con las reglas recogidas en los arts. 3.2 y 4.3 de la Ley 1/2004, que determinan que tal extremo será libremente decidido por cada

comerciante, dentro del respeto al límite máximo del horario global semanal para los días laborables, y del régimen de apertura para los domingos y días festivos, respectivamente.

En cuanto a los límites aplicables en los días laborables, incurre en la misma contradicción con el art. 3.2 de la Ley 1/2004 determinante de la inconstitucionalidad y nulidad apreciada respecto del art. 1.2 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004, de horarios comerciales, en la modificación operada por el Decreto-ley 4/2012, en la STC 211/2016, FJ 7 a). Criterio que, con idéntica *ratio*, ha de extenderse ahora a los límites horarios aplicables a los festivos autorizados, pues también en este caso la base estatal recogida en el art. 4.3 de la Ley 1/2004 «establece ... un régimen de libertad de horarios respecto de los días laborables de la semana que, al igual que los examinados en otras ocasiones por este Tribunal (STC 140/2011, FJ 4, y las allí citadas), excluye la intervención autonómica en este concreto aspecto» [STC 211/2016, FJ 7 a)].

Por esta razón, el artículo 1.2 b) resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

b) Del artículo 2.1, que enumera los distintos tipos de establecimientos excluidos del horario comercial general, han sido impugnadas las letras i) y j) por entrar en contradicción con el art. 5 de la Ley 1/2004, precepto sobre cuyo carácter básico se ha pronunciado la STC 18/2016, FJ 9 c), por remisión a la STC 140/2011, de 14 de septiembre, FJ 4. También así lo ha recordado la STC 211/2016, FJ 8 e), al analizar el art. 2.1 i) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012.

Si bien la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014 ha desglosado en dos subapartados y modificado en algunos aspectos la regulación precedente, persiste 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: se reduce la superficie de venta a 150 metros cuadrados; se impone una limitación en la oferta de productos, salvo que se trate de municipios de población inferior a 5.000 habitantes con autorización del pleno municipal; y se limita la libertad horaria a los establecimientos cuya titularidad corresponda a pequeñas y medianas empresas que no pertenezcan bien a grupos empresariales [art. 2.1 i)] bien a cadenas de distribución u operen bajo el mismo nombre comercial [art. 2.1 j)].

Tales restricciones, como en el caso del precepto analizado por la STC 211/2016, al incurrir en contradicción con la norma básica, son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 2.1 i) y j).

c) Los apartados 1 y 2 del artículo 3 establecen los criterios que determinan la consideración de un municipio como turístico a efectos de su exclusión del horario comercial general. Esta regulación únicamente toma en consideración el incremento del promedio ponderado anual de población, el número de alojamientos turísticos o segundas residencias, o la gran afluencia de visitantes por motivos turísticos, criterios todos ellos que no quedan cuantificados o referidos de otro modo a parámetros objetivos y contrastables. Han sido impugnados por no respetar lo dispuesto en el art. 5.4 y 5 de la Ley 1/2004, cuyo carácter materialmente básico ha sido confirmado en las SSTC 156/2015, FJ 10, 18/2016, FJ 9 c), y 195/2016, FJ 5. Esta última se refiere ya a la redacción actualmente vigente del precepto básico estatal, modificado por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, incorporado sin modificaciones a la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Constituye por tanto el parámetro de contraste determinante de este análisis de constitucionalidad mediata.

La incompatibilidad del art. 3.1 y 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014 con la citada normativa básica se aprecia en varios extremos. De una parte, no recoge más criterios que los antes enunciados, excluyendo o relegando al criterio discrecional de la Comunidad Autónoma, como se desprende del apartado 4 del mismo precepto, la aplicación de las restantes circunstancias determinantes de la delimitación de una zona de gran afluencia turística, que aparecen enumeradas en los apartados b) a f) del art. 5.4 de la Ley 1/2004 (declaración de patrimonio de la humanidad o localización de bienes inmuebles de interés cultural integrados en el patrimonio histórico artístico, áreas de influencia de zonas



fronterizas, celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional, áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes, o áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras). Lo mismo sucede, de otra parte, con el régimen específico regulado en el art. 5.5 de la Ley 1/2004 para los municipios de población superior a los 100.000 habitantes, que fija concretos umbrales de pernoctaciones o pasajeros de cruceros turísticos a efectos de la delimitación de las zonas de gran afluencia turística.

No resulta posible entender que la norma autonómica se acomoda a la base estatal. Es cierto que la doctrina constitucional (por todas, STC 154/2014, de 25 de septiembre) «no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas. Al contrario, ha sostenido, en su doctrina sobre la *lex repetita*, que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible en determinadas condiciones»; en concreto cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. «Así pues, la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, *per se*, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable» (FJ 4). Es precisamente lo que sucede en el presente caso con las omisiones que han quedado anteriormente identificadas.

La STC 195/2016, FJ 5 a), ha reiterado que el art. 5.4 de la Ley 1/2004 recoge condiciones mínimas y comunes, establece «un *minimum* sobre el que la Comunidad Autónoma puede establecer una normativa adicional en el ejercicio de sus competencias ... añadiendo otras zonas con dicha calificación, haciendo uso de la circunstancia contenida en la letra g) del apartado 4 que les permite, no sólo 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». Recuerda asimismo que son posibles «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 apertura de comercios en domingos y festivos y en materia de determinación de las zonas de gran afluencia turística» (STC 156/2015, FJ 10).

En sentido parecido, el fundamento jurídico 5 b) considera que el régimen del art. 5.5 de la Ley 1/2004, aplicable a los municipios con población superior a 100.000 habitantes, a la vez fija «las circunstancias, en forma de umbral de pernoctaciones y de población, que deben tenerse en cuenta para la determinación de las zonas de gran afluencia turística», y permite que las Comunidades Autónomas puedan establecer zonas adicionales.

En ambos casos, la Comunidad Autónoma ha de respetar los mínimos fijados por el legislador básico estatal, a partir de los cuales podrá desplegar su competencia legislativa en la materia y ejercer sus opciones en lo que concierne a la liberalización de los horarios comerciales. En términos de la STC 214/2016, el Estado, «en ejercicio de su competencia, con la finalidad de liberalizar los horarios comerciales, ha dispuesto la siguiente ordenación: las Comunidades Autónomas declararán las zonas de gran afluencia turística en los municipios de su territorio; esa facultad tiene un límite mínimo definido por la norma estatal: en los municipios que cumplan determinados requisitos tendrá que declararse 'al menos' una zona de gran afluencia turística; y tiene también un techo obvio, la declaración de todo el término municipal como tal zona. En otras palabras, las Comunidades Autónomas son las competentes para regular la libertad horaria ordenada por la norma estatal dentro de los dos criterios fijados por esta. Así pues, es a la Comunidad Autónoma a quien corresponde la decisión última en el marco diseñado por el legislador estatal» (FJ 4). Lo que la Comunidad Autónoma no puede hacer, sin detrimento de la eficacia de la normativa básica, es regular un régimen alternativo y diferente que presenta un grado escaso si no nulo de integración con las bases, al dejar la delimitación de zonas de gran afluencia turística, que vienen impuestas como consecuencia obligada de la aplicación de los criterios mínimos establecidos por el art. 5, 4 y 5 de la Ley 1/2004, en manos de la decisión

discrecional de la Comunidad Autónoma, con el resultado de restringir considerablemente el régimen de plena libertad horaria comercial que ha dispuesto el legislador básico estatal en el art. 5.1 de la Ley 1/2004.

En tales términos, la omisión es sinónimo de la pretensión de excluir la regulación dictada por el Estado ex art. 149.1.13 CE, lo que determina la infracción del orden constitucional de distribución de competencias, y la consiguiente inconstitucionalidad y nulidad del art. 3.1 y 2.

d) Con leves diferencias en la redacción, meramente formales, el contenido del art. 16.10 es sustancialmente coincidente con el art. 5 del Decreto-ley 4/2012, por lo que, con remisión a las razones expuestas en la STC 211/2016, FJ 9, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «en los siguientes períodos estacionales» y de las letras a) y b).

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1.2 b), 2.1, letras i) y j), 3.1, 3.2 y 16.10, en el inciso «en los siguientes períodos estacionales» y las letras a) y b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción.

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

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