

Nº y año del exped.
516_14-TC
Referencia
29.12.14

## DENOMINACIÓN:

**ACUERDO DE 30 DE DICIEMBRE DE 2014, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE AUTORIZA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 4, 5, 6, Y 7, ASÍ COMO EL ANEXO I, DE LA LEY, 18/2014, DE 15 DE OCTUBRE, DE APROBACIÓN DE MEDIDAS URGENTES PARA EL CRECIMIENTO, LA COMPETITIVIDAD Y LA EFICIENCIA.**

Con fecha 5 de julio de 2014 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Por parte de la Consejería de Turismo y Comercio, se informó sobre la posible inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6, y 7, así como del Anexo I, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, por vulneración del artículo 86.1 de la Constitución Española (en adelante CE) debido al uso abusivo, arbitrario e inadecuado del instrumento del Real Decreto-ley. Además, también se denunciaba la vulneración del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> CE, por extralimitación competencial del Estado y la consiguiente invasión de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, atribuidas por el artículo 58.1 1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por Acuerdo de 23 de Septiembre de 2014, del Consejo de Gobierno, se autorizó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4,5,6,y 7, así como del Anexo I, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia.

Este Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, ha sido tramitado como proyecto de ley por las Cortes Generales y aprobado como la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, publicada en el BOE el 17 de octubre de 2014.

Como esta Ley sustituye en el ordenamiento jurídico al Real Decreto-ley y dado que se han transcrito literalmente los artículos que en su día fueron recurridos por nuestra Comunidad Autónoma, excepto alguna modificación de tipo técnico, se estima que debe interponerse recurso de inconstitucionalidad al entender que los artículos 4, 5, 6, 7 y Anexo I de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, vulneran los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, al que se añade el apartado 1.18<sup>a</sup> del mismo artículo como título competencial habilitante para dictar el artículo 6 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, a pesar del limitado alcance que este otro título competencial posee según la STC 50/1999, de 6 de abril, y el artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía y cualquier otro concordante.

Debe partirse de la consideración de que el reconocimiento al Estado de una competencia sobre la ordenación general de la economía, que no se encuentra explícitamente reservada en tales términos al Estado en el artículo 149.1 CE, se ha venido justificando por parte del Tribunal Constitucional en su doctrina más reciente, en que la ordenación general de la economía como título competencial estatal deriva del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las «*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*». Así podemos verlo en la STC 186/1988, que señala que «*las facultades de ordenación general de la economía [están] reservadas con carácter general al Estado por el art. 149.1.13*» (STC 186/1988, FJ 2 y en parecidos términos la STC 95/2001).

El propio Tribunal Constitucional ha establecido límites teóricos a la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía. El Tribunal Constitucional ha considerado que el referido título competencial no puede alcanzar a «*incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general*» (SSTC 186/1988 y 133/1997) pues de no ser así, «*se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (el de la Comunidad Autónoma)*» (SSTC 112/1995, FJ 4, 21/1999, FJ 5, o 95/2001, FJ 3).

Por otra parte, debemos tener en cuenta el artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que declara que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas en «*La ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos las ferias y mercados interiores; la regulación de los calendarios y horarios comerciales, respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado y la ordenación general de la economía; el desarrollo de las condiciones y la especificación de los requisitos administrativos necesarios para ejercer la actividad comercial; la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial; la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales, incluido el establecimiento y la autorización de grandes superficies comerciales; el establecimiento y la ejecución de las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial; la adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado, y la ordenación administrativa del comercio interior, por cualquier medio, incluido el electrónico, sin perjuicio en este último caso de lo previsto en la legislación del Estado*».

El artículo 6 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, modifica el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. La exposición de motivos indica que acomete esta reforma en cumplimiento de lo previsto por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que otorgaba un plazo de seis meses para proceder a las modificaciones normativas necesarias para la adecuación de la legislación sectorial vigente a la mencionada Ley de garantía de la unidad de mercado.

Esta modificación apela a las competencias del Estado previstas en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, sobre el procedimiento administrativo común. Sin embargo, no existe una justificación constitucional suficiente, pues ese marco legal ya se establece en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Por lo tanto, lo que se realiza es una alteración en la relación jurídica entre una Directiva europea (la Directiva de Servicios) y la entidad político-administrativa competente en materia de comercio interior para transponer la Directiva, que es la Junta de Andalucía. Así lo hizo a través de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modificaban diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, ya que competencias transversales como las del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, sobre el procedimiento administrativo común, no deben utilizarse de forma adjetiva cuando ya el marco normativo se ha establecido por una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. De esta manera, lo que se consigue es distorsionar el mecanismo competencial de transposición de las directivas europeas que no se atribuye de forma monopolística al Estado sino a la entidad político-administrativa con competencias sustantivas y directas en la materia.

Por otro lado, los artículos 4, 5, 6 y 7, y el Anexo I de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, afectan a la regulación de horarios comerciales. En particular, el artículo 7 modifica la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales. Consideramos que los contenidos de estos artículos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, vulneran el artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que específicamente ha introducido una pormenorización de las materias competenciales exclusivas de la Comunidad Autónoma, que incluyen la ordenación administrativa de la actividad comercial. Estos artículos vacían de contenido esta exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, vulnerando la modificación del Estatuto de Autonomía que

justamente ha ido en la dirección de emplear un mayor grado de detalle en la delimitación de las materias respecto de las cuales se asumen competencias, apareciendo las denominadas “submaterias”, como sectores de materias desglosadas del principal.

Así, la materia “comercio interior”, en lugar de limitarse a emplear términos genéricos, viene desglosada minuciosamente, denominándose doctrinalmente a estos conceptos desglosados del principal como “submaterias”. La finalidad que se pretende con la inclusión o ampliación de estas “submaterias” es la de dotar de mayor certeza y seguridad jurídica a la delimitación del contenido material de las competencias, reforzando así la protección de las competencias autonómicas asumidas sobre las materias desglosadas, puesto que pueden existir materias definidas genéricamente (unas asumidas por el Estado y otras por las Comunidades Autónomas) que se yuxtapongan, facilitando la concreción expresa de estas “submaterias” en el texto estatutario el correspondiente deslinde competencial y, consiguientemente, la elusión o resolución de los conflictos que puedan producirse. Esta importantísima innovación del “bloque de constitucionalidad” del que forma parte el Estatuto de Autonomía para Andalucía, ha sido ignorada, precisamente al regularse con gran concreción los horarios comerciales como si se tratase de una competencia exclusiva y directa del Estado.

Hay que tener en cuenta que cualquier Comunidad Autónoma, en el marco de la actual normativa básica del Estado, puede declarar la total libertad horaria, como así lo ha hecho por ejemplo la Comunidad de Madrid, por lo que estas normas no habilitan para una mayor liberalización de horarios, sino que imponen unas determinadas políticas comerciales que impiden el desarrollo de las propias por la Comunidad Autónoma de Andalucía, a pesar de tener competencias al efecto.

Estos últimos argumentos fundamentan el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6 y 7, así como contra el Anexo I, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, sobre la base de que una amplia interpretación del alcance competencial estatal sobre la ordenación general de la economía, supondría una potencial restricción de la capacidad autonómica de adoptar políticas propias en materia económica. Ello convertiría en la práctica las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia económica en competencias compartidas, pues el Estado, al utilizar el artículo 149.1.13.ª, estaría delimitando lo básico, amén de profundizar en la idea de si la reforma normativa introducida por la Ley posee efectivamente una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

En su virtud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 41.2 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, a propuesta del Consejero de Turismo y Comercio, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 30 de diciembre de 2014

## **ACUERDA**

**PRIMERO.-** Interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6, 7 y Anexo I de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, al entender que se vulneran los artículos 149.1.13.ª y 18ª de la Constitución y el artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía y cualquier otro concordante.

**SEGUNDO.-** Autorizar al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para la interposición del recurso de inconstitucionalidad referido, de acuerdo con lo previsto en los artículos 82.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de

octubre, del Tribunal Constitucional, y 40.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Sevilla, 30 de diciembre de 2014

Susana Díaz Pacheco  
PRESIDENTA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Rafael Rodríguez Bermúdez  
CONSEJERO DE TURISMO Y COMERCIO