



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO

Nº de Registro: 630-2013

Excmos. Sres.:

D. Pascual Sala Sánchez  
D. Ramón Rodríguez Arribas  
D. Manuel Aragón Reyes  
D. Pablo Pérez Tremps  
D. Francisco José Hernando Santiago  
D<sup>a</sup> Adela Asua Batarrita  
D. Luis Ignacio Ortega Álvarez  
D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel  
D<sup>a</sup> Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Juan José González Rivas

**ASUNTO:** Recurso de  
inconstitucionalidad promovido por el  
Presidente del Gobierno.

**SOBRE:** Artículos 1.2 letras a) a e) de  
la Ley del Parlamento de Cataluña  
8/2004, de 23 de diciembre, de  
horarios comerciales, en la redacción  
dada por el art. 1 del Decreto-ley  
4/2012; los arts. 2.1, letras b), c), d), f),  
i) y l) y 2.2 de la misma Ley 8/2004,  
en la redacción dada por el art. 2 del  
Decreto-ley 4/2012 y el art. 5 del  
Decreto-ley 4/2012.

### AUTO

#### I. Antecedentes

1. El 1 de febrero de 2013, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.2 letras a) a e), 2.1 letras b), c), d), f), i) y l), 2.2 y 5 del Decreto Ley de Cataluña 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción, invocando el art. 161.2 CE y el art. 30 LOTC a los efectos de la suspensión de los preceptos recurridos.

2. Por providencia de 26 de febrero de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso y tener por invocado el art. 161.2 CE con suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Asimismo acordó dar traslado de la demanda y documentos aportados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, para que pudieran personarse y formular alegaciones.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 6 y 7 de marzo de 2013, los Presidentes del Senado y del Congreso comunicaron la personación de sus respectivas Cámaras en el presente proceso constitucional.





4. La Letrada de la Generalidad de Cataluña se opuso a la demanda mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 22 de marzo de 2013, suplicando, además, el levantamiento de la suspensión sin esperar a que transcurrieran los cinco meses. Alega que el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados no ocasiona daños irreversibles o de difícil reparación reales y efectivos a los intereses generales o de terceros, lo que basa en que el Decreto Ley se ha limitado a mantener el "statu quo" anterior a la norma impugnada, caracterizado por promover el equilibrio entre los distintos formatos comerciales. Un modelo que permite la accesibilidad de los consumidores a los servicios comerciales y contribuye a la conciliación de la vida laboral y familiar, cuya aplicación no produciría daños irreparables, pues la extensión del horario comercial no se traduce en un incremento del consumo sino que se limita a desplazar a los consumidores de unos formatos comerciales y de unos segmentos horarios a otros. Por el contrario, la prórroga de la suspensión conllevaría la desaparición del modelo comercial de Cataluña, y su desmantelamiento irreversible, ya que los establecimientos de pequeño formato y proximidad no podrían resistir la competencia de las grandes cadenas y en pocos años irían desapareciendo con el consiguiente perjuicio de los consumidores que se verían privados de un comercio de proximidad y del turismo urbano atraído por la oferta comercial de la ciudad.

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 22 de marzo de 2013, la Letrada del Parlamento de Cataluña, actuando en representación de este último, presentó alegaciones solicitando, además, el levantamiento anticipado de la suspensión por entender que el mantenimiento de la misma produce, en primer lugar, un vacío normativo que afecta a la regulación general de los establecimientos comerciales así como para los supuestos de exclusión del art. 2 de Decreto Ley de Cataluña. Entiende, en segundo lugar, que del mantenimiento de la suspensión no se obtiene beneficio alguno pero se produce un perjuicio irreparable a la estructura comercial catalana, dado el predominio de los grandes centros comerciales sobre el pequeño comercio. El levantamiento de la suspensión significaría mantener la situación preexistente que hasta la fecha no ha generado ningún perjuicio económico toda vez que la ampliación de horarios solo sería una expectativa de negocio.

6. Evacuando el trámite conferido por la providencia del Pleno de 1 de abril de 2013, la Abogacía de Estado, por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de abril de 2013, presentó, en el incidente cautelar, las alegaciones que se resumen a continuación. Antes de proceder a la concreta ponderación de los daños y perjuicios que se ocasionarían por el



mantenimiento o levantamiento de la suspensión, expone (a partir de datos obtenidos del INE), la situación en que se encuentra el comercio interior en general y, en especial, la situación en que se encuentra el comercio minorista en Cataluña que, en comparación con el del resto de Comunidades Autónomas, habría experimentado una evolución menos positiva, es decir, un porcentaje menor de ocupados en el comercio minorista, una tasa superior de incremento del paro en este tipo de comercio, y un decremento más intenso del número de locales de comercio minorista. Por el contrario, la Comunidad de Madrid, que habría aplicado el modelo más liberalizador, arroja datos mucho mejores, tanto en número de locales comerciales, como en datos de empleo y evolución del índice de precios de consumo.

En cuanto a los perjuicios irreparables que se ocasionarían como consecuencia del levantamiento de la suspensión, la Abogacía del Estado distingue entre (i) aquellos que vendrían provocados por la restricción del régimen de horarios comerciales y (ii) por la restricción de los periodos para realizar ventas en rebajas. En cuanto a la restricción de horarios expone que la impuesta por el Decreto Ley impugnado a la libertad estatal de horarios tiene una especial trascendencia en relación con el resto del sector comercial nacional y en relación con los volúmenes de ventas, por lo que los comerciantes de Cataluña quedan en una posición sustancialmente inferior a los del resto del sector nacional. Además, entiende que incide en las expectativas económicas del sector y en la creación de puestos de trabajo, y que si se generalizase esta práctica legislativa en las Comunidades Autónomas, el Real Decreto Ley del Estado carecería virtualmente de toda eficacia mientras se tramitaran los correspondientes recursos de inconstitucionalidad. Asimismo indica que los intereses de los consumidores se verían lesionados y que los comerciantes que hayan realizado las correspondientes inversiones para poder ampliar su horario hasta los límites permitidos en el Real Decreto Ley estatal se verían perjudicados por el levantamiento de la suspensión.

En cuanto a las restricciones a las modalidades de venta que se imponen por el decreto ley impugnado, su levantamiento originaría daños irreversibles a los comerciantes. Finalmente entiende que la incidencia que la normativa catalana está generando y puede generar en el comercio minorista, privando a los comerciantes situados en esta Comunidad Autónoma de desarrollar su actividad comercial en un plano de igualdad con el resto, es un perjuicio real inmediato y directo que no puede ser posteriormente reparado.

## II. Fundamentos jurídicos



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

1. Es objeto del presente incidente cautelar determinar si procede el levantamiento anticipado de la suspensión acordada por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 26 de febrero de 2013, de los arts. 1.2 letras a) a e), 2.1 letras b), c), d), f), i) y l), 2.2 y 5 del Decreto Ley de Cataluña 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción. El levantamiento de la suspensión, instado en los escritos de contestación a la demanda de los Letrados de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña, se fundamenta en que la suspensión de la normativa autonómica con la que se pretende conservar el “statu quo” existente, provocaría un daño irreparable al pequeño comercio, sin que se haya acreditado en modo alguno que la liberalización de horarios tenga un efecto beneficioso sobre el consumo. El Abogado del Estado se opuso a lo solicitado de contrario. Entiende que los datos, comparativamente menos favorables del comercio minorista en Cataluña, se deben a la escasa liberalización del sector comercial y que el mantenimiento de la suspensión supondría un daño irreparable para los comerciantes catalanes en relación con el resto de comerciantes, para los consumidores, y en general para el consumo, con especial incidencia en la economía.

2. Es doctrina de este Tribunal que la solicitud de levantamiento anticipado de la suspensión, sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, constituye una solicitud viable procesalmente, y que forma parte de las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (ATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2). Asimismo, tenemos señalado que para la resolución de este tipo de incidentes de suspensión, resulta necesario ponderar los intereses, tanto el público como los privados o de terceros, que se verían afectados por el levantamiento o mantenimiento de la suspensión, y los daños o perjuicios irreparables que podría ocasionar la resolución adoptada, todo ello al margen de la apreciación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) de las pretensiones formuladas en la demanda. Finalmente, hemos afirmado que, como consecuencia de la presunción de constitucionalidad que asiste a la norma autonómica impugnada, el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de perjuicios derivados de su aplicación, sino que razone consistentemente sobre su procedencia y la imposible o difícil reparación de dichos perjuicios (ATC de Pleno de 21 de mayo de 2013, relativo al incidente de suspensión en el RI 27-2013, FJ 2).





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

3. Son objeto del recurso de inconstitucionalidad en cuyo seno se tramita este incidente cautelar, determinados preceptos, reguladores de los horarios comerciales y periodos de rebajas, del Decreto Ley 4/2012, de 30 de octubre, que trae causa del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, cuyos arts. 27 y 28, que contienen la regulación de horarios y ventas promocionales, han sido dictados en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE (disposición final cuarta del Real Decreto Ley 20/2012). Aunque son reiterados los pronunciamientos de este Tribunal sobre el levantamiento de la suspensión de normas autonómicas en materia de horarios comerciales y ventas promocionales (entre otros, AATC 20/2002, de 12 de febrero, 47/2002, de 21 de marzo, 453/2006, de 12 de diciembre), la presente cuestión incidental presenta una peculiaridad, que la distingue de los precedentes, ajena por completo al fondo de la controversia competencial trabada, cuya viabilidad no puede en modo alguno ser tomada en cuenta en este incidente cautelar.

En efecto, y sin entrar en modo alguno en el fondo del recurso planteado por el Estado contra los preceptos antes citados del Decreto Ley autonómico, cabe constatar, a partir de una mera lectura de su exposición de motivos y del escrito de alegaciones de la Generalidad de Cataluña en el que solicita el levantamiento anticipado de la suspensión de la norma autonómica, que ésta ha sido dictada con la finalidad de suspender los efectos de la legislación estatal básica, la cual ha sido impugnada ante este Tribunal por la Generalidad de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad que se tramita con el núm.1983-2013.

Singularidad en la que ha reparado la Abogacía del Estado que invoca el perjuicio que acarrearía para el interés general el levantamiento de la suspensión de la norma autonómica impugnada, consistente en la inaplicación de la normativa estatal que carecería virtualmente de toda eficacia mientras se tramitaran los correspondientes recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra ella.

La exposición de motivos de la norma impugnada reconoce que la situación generada por la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, ha comportado “la ruptura del equilibrio competencial existente hasta este momento entre el Estado y la Generalidad, tanto en materia de horarios comerciales como en determinados aspectos de la regulación de las ventas promocionales”, situación frente a la que ha tenido que reaccionar el Gobierno de la Generalidad detallando “de una manera clara en una disposición, (...) cuál es







la normativa aplicable en Cataluña en materia de horarios comerciales y en materia de actividades comerciales promocionales, visto el conjunto de modificaciones normativas mencionadas, y en virtud de los títulos competenciales en juego, en defensa de las competencias exclusivas de la Generalidad en materia de comercio". Señala, además, la exposición de motivos que "las medidas adoptadas en relación al conflicto planteado pueden conducir previsiblemente a la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad y considerando la demora inherente a los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Constitucional, se hace necesario aprobar, de manera urgente y como medida cautelar, este Decreto Ley con la finalidad de evitar daños irreparables derivados del impacto de la nueva regulación que ha sido impulsada por el Gobierno del Estado". Y concluye afirmando que "la urgencia dimana precisamente de la necesidad de preservar y clarificar el marco jurídico aplicable en Cataluña hasta el momento en que se produce el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional competente por lo que respecta a los títulos competenciales respectivamente invocados. Se trata de velar por la seguridad jurídica de los operadores y evitar perjuicios inmediatos e irreparables que la prolongación de la actual situación generaría sobre la estructura comercial catalana y sobre la conciliación de la vida laboral y familiar de las cerca de 300.000 personas que trabajan en el comercio al detalle"

El propósito declarado en los párrafos hasta aquí transcritos se ha visto, además, corroborado por la Letrada de la Generalidad de Cataluña en su escrito de alegaciones. En él reconoce expresamente que el Decreto Ley impugnado "no ha ceñido su regulación al exiguo espacio de regulación autonómica que, con infracción del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de comercio interior, ha dejado a salvo el Real Decreto Ley 20/2012". Afirma, asimismo, que, en ejercicio de las competencia que el art. 121 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de comercio interior, el Decreto Ley impugnado "se aparta de las modificaciones introducidas en la legislación básica estatal por el Real Decreto Ley 20/2012 en aquellos aspectos en que el Gobierno de Cataluña ha estimado que exceden del ámbito de la competencia estatal", razón por la cual el levantamiento de la suspensión de la norma autonómica no supone daño alguno para el interés general en cuanto que ésta se ha limitado a mantener el "statu quo", esto es, a mantener la situación regulatoria preexistente en Cataluña que debería haberse visto directamente afectada por las medidas liberalizadoras contenidas en el Real Decreto Ley estatal. En este mismo sentido, la Letrada del Parlamento de Cataluña reconoce que los preceptos impugnados son una simple



reiteración de la regulación contenida en la Ley catalana 8/2004, de horarios comerciales, de la Ley 7/1996, de 15 de enero de ordenación del comercio minorista y del Decreto 150/1996, de 30 de abril, por el que se establecen los periodos de rebajas, vigentes cuando se aprobó el Real Decreto Ley 20/2012.

4. El presente supuesto presenta una identidad sustancial con el resuelto en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre. En aquel caso, el Abogado del Estado se oponía al levantamiento de la suspensión de la normativa autonómica impugnada porque “en su criterio, ambas Leyes autonómicas tienen como objetivo bloquear una iniciativa del Gobierno materializada en un proyecto de Ley, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, que pretende devolver a la Generalidad de Cataluña y a determinadas personas físicas y jurídicas los fondos documentales que les fueron incautados tras la contienda civil y que se encuentran depositados en el Archivo General de la Guerra Civil, generando así los perjuicios consiguientes al interés general y a los intereses particulares” (FJ 3).

Entendimos entonces que “en éste, o en otros supuestos similares, la capacidad de bloqueo de una Ley Autonómica respecto del ejercicio de competencias atribuidas al Estado por el bloque de constitucionalidad excede de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental” (FJ 5).

Por ello concluimos que, en estos supuestos de clara trascendencia constitucional, no cabía seguir la doctrina de este tribunal sobre la necesidad de acreditar o demostrar los perjuicios que conllevaría el levantamiento de la suspensión: “Por ello, en estos supuestos, cuando se esté ante un caso de clara trascendencia constitucional que afecte a todo, o a parte, del conjunto normativo de una Ley y pese a que la doctrina de este Tribunal haya abundado, como igualmente se ha puesto de relieve con anterioridad en el F.J. 2º, en el criterio de que constituye una carga de la Administración recurrente, por medio de su representación procesal, señalar, e incluso evidenciar, los perjuicios que para el interés general pudieran derivarse del levantamiento de la suspensión reconocida por el art. 161.2 CE, éste Tribunal Constitucional no puede limitarse a seguir inexorablemente esa doctrina, que en definitiva vincula el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las disposiciones de que aquí se trata a que el Abogado del Estado haya presentado ante este Tribunal una argumentación



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

indicativa o, más aún, demostrativa del mencionado perjuicio a los intereses generales que derivarían del tan repetido levantamiento de la suspensión” (FJ 5).

Si bien es verdad que, a diferencia del caso analizado en el ATC 336/2005 citado, los límites de la competencia estatal no son claros e inequívocos, cuestión sobre la que habremos de pronunciarnos en el momento procesal oportuno, la finalidad expuesta en la norma impugnada de ejercer una competencia propia para bloquear el ejercicio por el Estado de las suyas, constituye un supuesto de clara trascendencia constitucional que debe llevarnos al mantenimiento de la suspensión de la norma autonómica impugnada mientras se determina por este Tribunal la conformidad con la distribución competencial de las normativas, estatal y autonómica, impugnadas.

Por lo anteriormente expuesto,

#### ACUERDA

Mantener la suspensión de los arts. 1.2, letras a) a e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-ley 4/2012; los arts. 2.1, letras b), c), d), f), i) y j) y 2.2 de la misma Ley 8/2004, en la redacción dada por el art. 2 del Decreto-ley 4/2012 y el art. 5 del Decreto-ley 4/2012.

En Madrid, a cinco de junio de dos mil trece.