

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3912 *Pleno. Sentencia 59/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 576-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con los artículos 33.2 y 46.2 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, en la redacción dada por la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril. Competencias sobre ordenación general de la economía y comercio: nulidad parcial del precepto legal relativo a la venta en rebajas (STC 18/2016).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 576-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, en cuanto que modifican los artículos 33.2 y 46.2, respectivamente, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra. Ha formulado alegaciones el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 29 de enero de 2014 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, en cuanto que modifican los artículos 33.2 y 46.2, respectivamente, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjera la suspensión de los preceptos objeto de recurso.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

El Abogado del Estado señala que la legislación estatal reguladora de los horarios comerciales, y, en general, la normativa referente a aspectos propios del comercio minorista, cuando no traspasa los contornos de lo que puede entenderse como básico siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es una materia que cabe integrarla, desde la perspectiva jurídico-constitucional, en el título competencial del art. 149.1.13 CE. En concreto, la libertad de horarios comerciales, en cuanto a sus aspectos propios de regulación, puede encuadrarse como un subsector específico al que directamente se refiere la regulación en materia de comercio interior. En ese sentido sostiene, con cita de la STC 124/2003, que la atribución competencial exclusiva a los Estatutos de Autonomía no impide la intersección del título estatal, afectando a un

subsector concreto dentro del espacio más amplio de la competencia autonómica. Este criterio se completa con el del carácter potencialmente agotador de las bases de carácter liberalizador de un sector económico, citando la doctrina de las SSTC 225/1993, 254/2004 o 31/2010. Es doctrina constitucional consolidada la posibilidad de incidencia transversal específica, cuando está justificada, por parte del título estatal en el ámbito más general de la competencia autonómica, en particular en relación con la regulación de los horarios comerciales y de determinados aspectos o áreas de la realidad económico-social del comercio minorista.

Los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, mediante los que se modifican a su vez los arts. 33.2 y 46.2 de la Ley Foral 17/2001, contienen una regulación que restringe el alcance liberalizador de los horarios comerciales que se establece en la legislación estatal. El primero de ellos delimita la posibilidad de apertura de los comercios en festivos y domingos, reduciéndola a un máximo de un día hábil por cada mes, a excepción de diciembre en el que podrán establecerse dos, y a un máximo de dos domingos autorizados como hábiles durante el año, y que no podrán ser consecutivos. Frente a ello, la norma estatal introducida por el Real Decreto-ley 20/2012, modificando el art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, «establece previsiones o criterios de claro y evidente mayor amplitud de margen disponibilidad para que las Comunidades Autónomas fijen los calendarios de apertura; criterios tales como la apertura de un día festivo cuando coincidan dos o más continuados; la apertura en los domingos y festivos de los períodos de rebajas; la apertura en los domingos y festivos de mayor afluencia turística en la Comunidad Autónoma y la apertura en los domingos y festivos de la campaña de Navidad». El segundo precepto impugnado restringe los períodos de venta en rebajas, contraviniendo la norma estatal que prevé o permite que las ventas en rebajas tengan lugar en los períodos estacionales de mayor interés comercial según el criterio de cada comerciante, y que la duración de cada período será la que libremente decida cada comerciante. Al respecto señala que no puede admitirse que la norma de desarrollo pretenda afectar al alcance liberalizador de la norma estatal, introduciendo restricciones que ésta no ha previsto.

La regulación autonómica sobre horarios comerciales y venta en rebajas, afecta de manera restrictiva a una clase de normativa estatal cuyo carácter básico ha sido declarado por la doctrina constitucional, planteándose un problema de inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto. Esta clase de vulneración exige la concurrencia de dos circunstancias: (i) que la norma estatal infringida sea una norma básica en el doble sentido material y formal, así como, (ii) en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. En el caso de los horarios comerciales las normas estatales cumplen los anteriores criterios conforme a doctrina constitucional reiterada (de la que cita las SSTC 26/2012 y 140/2011, entre otras).

La cuestión de la libertad de regulación en materia de ventas en rebajas que introduce el Real Decreto-Ley 20/2012 se incardinaría en la competencia estatal para el establecimiento de la normativa básica en defensa de la competencia, bajo la cobertura del art. 149.1.13 CE. Esta legislación básica estatal, es decir, el art. 25 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, resulta vulnerada por el art. 3 de la Ley Foral 15/2013, que da nueva redacción al artículo 46.2 de la Ley Foral 17/2001, en relación con la regulación parcial de las ventas en rebajas. Esta norma estatal fue dictada también al amparo del art. 149.1.6 CE. El Abogado del Estado alude, por último, al dictamen del Consejo de Estado, que ha señalado la contradicción entre el precepto estatal y el autonómico.

Por todo ello, el Abogado del Estado considera que los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, de modificación de determinados artículos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, por los que se da nueva redacción a los artículos 33.2 y 46.2 de ésta, son inconstitucionales por contravenir de la legislación estatal básica establecida en los arts. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, y 25 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, conforme a la redacción dada a estos preceptos por el Real Decreto-ley 20/2012.

2. Por providencia de 11 de febrero de 2014, el Pleno acordó, a propuesta de la Sección Primera, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, en cuanto que modifican los artículos 33.2 y 46.2, respectivamente, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —29 de enero de 2014— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 20 de febrero de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado el 6 de marzo.

4. El Parlamento de Navarra formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de marzo de 2014, interesando la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación, por las razones de las que resumidamente se deja constancia.

El recurso debe ser inadmitido por haber sido presentado fuera de plazo. La Ley Foral 15/2013 fue publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» el 29 de abril de 2013, habiéndose interpuesto el recurso de inconstitucionalidad con fecha 29 de enero de 2014, una vez superado con creces el plazo establecido en el art. 33.1 LOTC. La demanda no ha alegado ni acreditado el cumplimiento de los trámites previstos en el art. 33.2 LOTC, siendo carga procesal del recurrente su invocación y, en su caso, la aportación documental que permita la ampliación del plazo procesal previsto en el apartado 1, plazo de caducidad que no admite interrupciones (ATC 547/1989, de 15 de noviembre). Tratándose de un trámite insubsanable en este momento procesal, se solicita que se declare la inadmisión del recurso de inconstitucional por ser manifiestamente extemporáneo.

En cuanto al fondo del asunto, el Letrado del Parlamento de Navarra denuncia que la noción de competencia en materia de comercio interior de la que parte el Abogado del Estado supone vaciarla de contenido, a pesar de lo establecido en el art 56.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA). Indica además que el Real Decreto-ley 20/2012 se encuentra cuestionado en varios recursos de inconstitucionalidad tanto por razones formales —la falta de presupuesto habilitante— como materiales, por vulneración de las competencias autonómicas. El Letrado del Parlamento de Navarra niega el presupuesto del que se parte en el recurso de inconstitucionalidad respecto a la relación del comercio interior con el art. 149.1.13 CE, pues ello reduciría la legislación foral que desarrolla el art 56.1 d) LORAFNA a un mero complemento necesario de la legislación básica. En definitiva, según el Letrado del Parlamento de Navarra, el título de comercio interior debe ser interpretado de forma diversa a la que propone la representación del Estado, no debiendo ser, por tanto, encuadrado en el concepto ordenación general de la economía sino, por el contrario, permitiendo que cumpla una función ordenadora que equilibre el principio de libre apertura con otros, que tienen que ver con la preservación del pequeño comercio, la existencia de un tejido comercial como urdimbre de la trama urbana y el mantenimiento de puestos de trabajadores autónomos.

Respecto al impugnado art. 2 de la Ley Foral 15/2013, niega que la norma reduzca el marco general liberalizador de la economía del país pues «siendo la liberalización de los horarios comerciales un criterio tendencial y gradual, que permite a cada Comunidad Autónoma un régimen de apertura acomodado a su estructura comercial y a su régimen de población y políticas comerciales, no puede considerarse que la opción de Navarra por un interpretación restrictiva, pero que supone una voluntad de cumplimiento en sus términos generales de la legislación en materia de horarios comerciales, pueda concitar la atención del Gobierno de la Nación con tanto ímpetu». La representación procesal del Parlamento de Navarra señala que se cumple el mínimo de apertura de diez días, velando por no incumplir ninguno de los límites expresos a los que hace referencia el art. 56.1 d) LORAFNA.

Sobre la regulación de las ventas en rebajas, alega que «sin negar el carácter restrictivo que el legislador foral hace del nuevo régimen de rebajas, no puede dejar de tenerse en cuenta con carácter general, tal como el art. 3 dispone, que 'la venta en rebajas será fijada según el criterio del comerciante y decidiendo libremente su duración, con sujeción a los siguientes parámetros, que los apartados a, b y c) del art. 46.2 establecen, no pueden entenderse sino una regulación general que como mínimo deberán llevar a cabo los establecimientos comerciales sin que la regulación foral pueda impedir otros periodos de rebajas de mayor interés comercial sin condicionarlas a épocas concretas'. Por ello concluye que interpretado «como un mínimo que los comerciantes deben observar, pero que no les impide acogerse o llevar a cabo otras rebajas cuando lo consideren de interés comercial, el art. 3 de la Ley Foral 15/2013, puede considerarse conforme a la Constitución».

5. El Gobierno de Navarra, por escrito registrado el día 14 de marzo de 2014 comunicó el acuerdo que había adoptado en el sentido de «darse por enterado de la interposición y admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 576-2014, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, por los que se modifican los artículos 33.2 y 46.2, respectivamente, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra».

6. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley Foral 2/2014, el Pleno, por providencia de 1 de abril de 2014, acordó oír a las partes personadas —Abogado del Estado y Parlamento de Navarra— para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, mediante ATC 153/2014, de 27 de mayo, acordó levantar la suspensión de los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, en cuanto que modifican los arts. 33.3 y 46.2, respectivamente, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio de Navarra.

7. Por providencia de 15 de marzo de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra los arts. 2 y 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, en cuanto que modifican los arts. 33.2 y 46.2, respectivamente, de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado argumenta que los dos preceptos impugnados establecen una regulación que restringe el alcance liberalizador de los horarios comerciales acerca del régimen de apertura en festivos y en lo relativo a los períodos de venta en rebajas, establecidos por los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012, que modificaron en estos aspectos 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, respectivamente, vulnerando así las competencias estatales ex art. 149.1.13 CE en materia de ordenación general de la economía en el subsector del comercio. El Letrado del Parlamento ha interesado la inadmisión del recurso por extemporáneo y, subsidiariamente, su desestimación por entender que en el caso del art. 33.2 no se vulneran las bases estatales y que el art. 46.2 admite una interpretación conforme compatible con ellas.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso y antes de comenzar a resolverlo hemos de examinar el óbice procesal formulado por el Letrado del Parlamento Foral.

Éste solicita la inadmisión por haberse presentado el recurso fuera del plazo de tres meses establecido en el art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), sin que resulte aplicable la ampliación a nueve meses prevista en el art. 33.2 LOTIC, al no haberse alegado ni acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en este precepto.

Esta objeción debe rechazarse, como ya hiciéramos en las SSTC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1 a), y 111/2014, de 26 de junio, FJ 1 a). Como en aquellas ocasiones se razonó, también en este proceso se han cumplido todos los requisitos exigidos por el art. 33.2 LOTIC para interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo especial de nueve meses. El acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra relativo a la Ley Foral 15/2013 fue suscrito el 21 de junio de 2013, y notificado al Tribunal Constitucional mediante escrito registrado el 8 de julio de 2013, dentro de los tres meses siguientes a la publicación oficial de la Ley en el «Boletín Oficial de Navarra». El referido acuerdo fue publicado con fecha 5 de agosto de 2013 en el «Boletín Oficial del Estado» (por resolución de 10 de julio de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local), y en el «Boletín Oficial de Navarra» (por resolución 472/2013, de 11 de julio, del Director General de Presidencia y Justicia de la Comunidad Foral), siendo por tanto de general conocimiento.

Por tanto, el recurso no es extemporáneo y no puede aceptarse el óbice procesal planteado por el Parlamento de Navarra.

3. Dado el contenido de los preceptos impugnados, la controversia competencial suscitada en el presente proceso ha de encuadrarse, en la materia comercio interior. Ello no se discute por las partes comparecidas, que han centrado el debate en el alcance que ha de atribuirse a las competencias estatales derivadas del art. 149.1.13 CE en relación con las competencias autonómicas en materia de comercio interior, asumidas en los términos del apartado d) del art. 56.1 la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), que le atribuye competencia exclusiva sobre «Comercio interior... sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación sobre defensa de la competencia», correspondiéndole tal competencia «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado... en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales».

Debe tenerse en cuenta que este Tribunal ha precisado que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto ... esta atribución competencial 'no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias» (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 3, y las en ella citadas). Así, conforme al criterio recogido por el texto estatutario e igualmente destacado por nuestra doctrina, las competencias autonómicas no pueden dejar de atemperarse, según prevé la propia LORAFNA, a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias.

En el caso que nos ocupa, ello se traduce en el ejercicio de la competencia autonómica en el marco de los principios básicos que el Estado haya establecido al amparo de su competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» del art. 149.1.13 CE (en tal sentido, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 68). De hecho, el Abogado del Estado ha argumentado que las normas forales impugnadas incurren en una inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, en cuanto que lo impugnado es la infracción de las normas básicas en materia de horarios comerciales y de períodos de venta en rebajas anteriormente citadas, establecidas por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE, derivando la inconstitucionalidad de su efectiva contradicción con aquellas.

Por tanto, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina el análisis de la posible inconstitucionalidad mediata del precepto legal autonómico cuestionado exige, examinar, en primer lugar, el carácter básico, tanto formal como material, de la regulación estatal a la que debe ajustarse la normativa autonómica de desarrollo; y, en segundo lugar, si la posible contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica es efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 3).

4. Conforme a los anteriores criterios podemos ya abordar la resolución de la controversia competencial que aquí se plantea, comenzando por el art. 2 de la Ley Foral 15/2013, que modifica el artículo 33 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, para darle la siguiente redacción:

«Artículo 33. *Apertura en domingos y festivos.*

1. Los domingos y festivos no serán hábiles para el ejercicio de la actividad comercial en la Comunidad Foral de Navarra, salvo los expresamente autorizados.

2. Antes del 1 de noviembre se establecerá por el Departamento competente en materia de comercio, previa audiencia del Consejo de Comercio de Navarra, el calendario que regirá para el año siguiente, comprensivo de los domingos y festivos que se consideren hábiles. El número de domingos y festivos que se consideren hábiles será de diez.

Los criterios para dicho establecimiento serán los siguientes:

a) Un máximo de 1 día hábil por cada mes, a excepción de diciembre en el que podrán establecerse dos.

b) Un máximo de 2 domingos autorizados como hábiles durante el año. Estos domingos, en ningún caso podrán ser consecutivos.

3. Este calendario será susceptible de variación por el departamento competente, previa solicitud motivada. En el caso de los ayuntamientos y para variaciones en sus respectivos términos municipales, la solicitud deberá realizarse con una antelación de dos meses.

4. El horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales en los domingos y festivos autorizados, con una jornada comercial máxima de quince horas, será fijado libremente por cada comerciante, todo ello sin perjuicio de los derechos reconocidos a los trabajadores en el régimen laboral.»

El Abogado del Estado ha cuestionado únicamente la nueva redacción del apartado 2 del art. 33, argumentado que el precepto restringe la posibilidad de apertura de los comercios dentro de los días festivos y los domingos establecido en el art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012, al modificar el art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales. El Letrado del Parlamento de Navarra, sin desmentir el carácter restrictivo de la norma foral, ha negado la anterior vulneración en la medida en que estima que el legislador foral ha procedido a la acomodación de la nueva legislación en materia de horarios comerciales, estableciendo un régimen de apertura ajustado a su estructura comercial y a su régimen de población y políticas comerciales.

En el examen de esta queja hemos de tener presente que, como ya advirtiera la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 8, «la opción legislativa estatal permitiendo la apertura en

festivos supone el establecimiento de normas básicas en lo relativo a la intervención administrativa en la fijación de los horarios comerciales, su concreción requiere la actuación autonómica con la consecuencia de que el establecimiento de dicho régimen debe respetar, como regla general, el reiterado criterio de este Tribunal Constitucional respecto a la articulación de las bases y su desarrollo como esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, permitiendo a éstas, dentro del margen establecido por las bases estatales, la adopción de sus propias decisiones en desarrollo de las mismas».

El régimen establecido en el art. 27.2 del Real Decreto-Ley 20/2012, al modificar el art. 4 de la Ley 1/2004, ha de ser considerado formal y materialmente básico. Desde la perspectiva formal, así se afirma en la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012 y desde un punto de vista material así lo declaran las SSTC 156/2015, de 9 de julio, FJ 10, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 9 b), en el primer caso en relación con los criterios para la determinación de los domingos y festivos de apertura del art. 4.5 y en el segundo respecto a la fijación por el Estado de un número de festivos hábiles para el ejercicio de la actividad comercial y a su concreción por cada Comunidad Autónoma (arts. 4.1, 4.2 y 4.4).

El punto de partida del régimen establecido en el art. 27.2 del Real Decreto-ley 20/2012 es el reconocimiento de las competencias autonómicas para determinar los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios (apartado 4), respetando el mínimo anual (señalado en los apartados 1 y 2). Dentro de ese marco común, el legislador estatal ha optado por establecer que «el número mínimo de domingos y días festivos en los que los comerciantes podrán permanecer abiertos al público será de dieciséis» (art. 4.1), si bien admite que las Comunidades Autónomas puedan modificar dicho número en atención a diversos criterios que la norma estatal concreta, con el carácter de prioritarios, en el art. 4.5 y sin que en ningún caso pueda limitarse el total de domingos y festivos de apertura autorizada por debajo de diez (art. 4.2). Siendo éstas las bases estatales, el legislador foral se acomoda a ellas, tanto en la regla general que declara inhábiles los domingos y festivos, salvo los expresamente autorizados, como sobre el número de festivos autorizados, toda vez que el número total de domingos y festivos en que se admite la apertura es de diez, coincidiendo con el mínimo estatal.

Ahora bien, una vez fijado ese número, resulta que el legislador estatal no distingue entre domingos y festivos para que las Comunidades Autónomas determinen los días de apertura autorizada. Frente a este régimen, la norma foral impone un máximo de dos domingos de apertura al año, exigiendo que en ningún caso sean consecutivos. De este modo, los ocho días restantes en los que, no tratándose de días hábiles, se permite la apertura del establecimiento hasta el máximo de diez fijado por el legislador foral, habrán de ser forzosamente días festivos, condición ésta tampoco prevista en la norma básica. Estas divergencias, derivadas del silencio de la norma estatal, no son suficientes para apreciar que entre ésta y la autonómica exista una contradicción insalvable. Los criterios de la Ley Foral para determinar los días de apertura en domingos y festivos, bien que diferentes, no excluyen a priori la aplicación de los fijados por la norma estatal en trance de determinar los festivos de apertura (apertura en al menos un día festivo cuando se produzca la coincidencia de dos o más festivos continuados; en los correspondientes a los períodos de rebajas; en los de mayor afluencia turística en la Comunidad Autónoma o en los de la campaña de Navidad). Algo que, en todo caso, no queda a la libre voluntad del comerciante, sino que corresponde a la intervención de la Comunidad Autónoma (art. 4.5 de la Ley 1/2004), lo que, por lo demás, se desprende de los criterios de la norma estatal pues, salvo el relativo a la campaña de Navidad, pueden variar en cada Comunidad Autónoma.

Por tanto, en el enjuiciamiento abstracto que ahora nos corresponde, es posible apreciar que, con independencia del resultado que pueda producir su aplicación en un caso concreto, la introducción de estos criterios por el legislador foral (un máximo de día por mes, a excepción de diciembre en el que podrán establecerse dos, y un máximo de dos domingos autorizados como hábiles durante el año, sin que puedan ser consecutivos) no contradice los formulados por el Estado en el art. 4.5 (con el carácter de prioritarios, no exclusivos) en la medida en que no son excluyentes entre sí. Por lo demás, tampoco la

norma básica estatal contiene una prohibición expresa para la existencia de criterios sobre esta cuestión en las normas autonómicas sobre horarios comerciales, sino que únicamente reclama que, a la hora de fijar los domingos y festivos de apertura autorizada, se tengan en cuenta los que ella establece, condición que no puede estimarse incumplida por el tenor del art. 33.2 de la Ley Foral 17/2001 (en un sentido similar STC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 5, sobre los criterios de puntuación en los procesos de admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos).

En todo caso, ya advirtió la STC 156/2015, FJ 10, al pronunciarse sobre el régimen de apertura de domingos y festivos que realizan los diversos apartados del artículo 4 de la Ley 1/2004, que se trataba de una regulación que dejaba un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, ya que les faculta —teniendo en cuenta los criterios establecidos por el precepto estatal en su apartado 5— para que sean ellas las que establezcan los concretos domingos y festivos de apertura, en cuanto 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 apertura de comercios en domingos y festivos». Dicha concreción se encuentra, como ha quedado expuesto, sujeta a los límites que en ejercicio de la competencia exclusiva que le reconoce el artículo 149.1.13 de la Constitución, puede el Estado imponer, pero tales límites no se ven vulnerados ahora por la norma impugnada (de modo similar en la STC 26/2012, FJ 8), sin que, por otra parte, el Abogado del Estado haya desarrollado argumentación alguna para justificar la existencia de una contradicción determinante de la inconstitucionalidad de los criterios establecidos por el precepto autonómico.

5. El otro precepto impugnado, el art. 3 de la Ley Foral 15/2013, modifica el apartado 2 del artículo 46 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, al que da la siguiente redacción:

«2. La venta en rebajas será fijada según el criterio del comerciante y decidiendo libremente su duración, con sujeción a los siguientes parámetros:

a) Podrán celebrarse en dos temporadas anuales: una, iniciada al principio del año, y la otra, en torno al periodo estival, atendiendo a los usos y costumbres, y a los periodos de mayor venta.

b) Las rebajas tendrán una duración mínima de una semana y una máxima de dos meses.

c) Las fechas iniciales y finales de cada temporada se determinarán mediante orden foral del consejero del Departamento competente.

d) Las fechas de rebajas elegidas por cada comerciante, dentro de los criterios establecidos en la Orden Foral, deberán ser expuesta en el exterior de cada establecimiento comercial en lugar visible al público, incluso cuando dichos establecimientos permanezcan cerrados.»

El Abogado del Estado considera que la nueva redacción del art. 46.2 de la Ley Foral 17/2001 incurre en inconstitucionalidad mediata por vulnerar el art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012, cuyo apartado 3 modifica el art. 25 de la Ley 7/1996, que fijaba las temporadas de rebajas y su duración, para establecer que cada comerciante podrá decidirlos libremente. El Letrado del Parlamento de Navarra ha negado la contradicción con la norma estatal, sosteniendo que los parámetros de las letras a), b) y c) del art. 46.2 no pueden entenderse sino como una regulación general que, como mínimo, deberán llevar a cabo los establecimientos comerciales, sin que la regulación foral pueda impedir otros periodos de rebajas de mayor interés comercial ni condicionarlas a épocas concretas.

El art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012 se afirma dictado al amparo del art. 149.1.13 CE, según reza la disposición final cuarta, pese a que en la versión originaria de la Ley 7/1996, su art. 25, ahora modificado, se fundamentaba en la competencia exclusiva que el art. 149.1.6 CE atribuye al Estado para regular el derecho mercantil de la competencia. Dicha distinción no es relevante a los efectos del presente proceso, pues no

sólo el legislador estatal es libre para determinar el título competencial en el que funda sus decisiones, siendo lo único relevante que responda a un legítimo ejercicio de las competencias estatales, sino que, en todo caso, corresponde a este Tribunal identificar si finalmente el título competencial concreto que ofrezca —cuando proceda— da cobertura al precepto impugnado.

El art. 28.3 del Real Decreto-ley 20/2012 es un precepto básico en el doble sentido material y formal. En el sentido formal, porque así se declara en la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012. También lo es en sentido material, pues «le es aplicable nuestra doctrina según la cual las normas que regulan un marco temporal para el desarrollo de específicas modalidades de ventas, deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia (por todas, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 2), siendo, por tanto, competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE» (STC 18/2016, FJ 10).

Sentado el carácter básico de la norma estatal, debemos comprobar si la nueva redacción del art. 46.2 de la Ley Foral 17/2001 incurre en una contradicción constitucional insalvable por vía interpretativa. 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. El contraste entre el tenor del precepto estatal y el contenido del precepto foral es, pues, evidente, ya que este último limita el número de períodos de ventas en rebajas a dos únicas temporadas al año, acotando además las épocas en que cada una de ellas podrá tener lugar, e impone, además, para cada uno de tales períodos de rebajas una duración mínima de una semana y una máxima de dos meses. De este modo, el legislador foral introduce en el régimen aplicable a las ventas en rebajas, unas medidas restrictivas de la libertad del comerciante que no tienen cabida en el régimen liberalizador que configura el legislador estatal con carácter básico en este ámbito.

Esa contradicción no puede ser salvada por una interpretación como la que propone el Letrado del Parlamento de Navarra. Ciertamente, «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas, SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11; y 32/2011, de 17 de marzo de 2011, FJ 9). El tenor literal del cuestionado art. 46.2 es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias como la que se nos propone. De hecho, esa interpretación obvia los imperativos términos en los que el art. 46.2 aparece formulado, pues la proclamada libertad del comerciante lo es «con sujeción a los siguientes parámetros» entre los que se encuentra la restricción a dos temporadas anuales: una, iniciada al principio del año, y la otra, en torno al periodo estival; la fijación de su duración mínima y máxima y la determinación por el consejero competente de las fechas iniciales y finales de cada temporada.

Consecuentemente, el inciso «con sujeción a los siguientes parámetros», las letras a), b) y c) y el inciso «dentro de los criterios establecidos en la Orden Foral» de la letra d), todos ellos del art. 46.2 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, en la redacción dada por el art. 3 de la Ley Foral 15/2013, en los que se residencia la contradicción con la norma estatal, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos el inciso «con sujeción a los siguientes parámetros»; las letras a), b) y c) y el inciso «dentro de los criterios establecidos en la Orden Foral» de la letra d), todos ellos del art. 46.2 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, en la redacción dada por el art. 3 de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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