



<http://civil-mercantil.com/>

## TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia de 13 de marzo de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)*

*Rec. n.º 2439/2010*

### SUMARIO:

**Ordenación del territorio. Impugnación de disposiciones de carácter general. Desaparición sobrevenida del objeto. Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial del Principado de Asturias.** No ofrece dudas que una normativa como la impugnada, que regula las directrices sectoriales de equipamiento comercial, cuyo objetivo es orientar la localización de los centros comerciales en la Comunidad Autónoma de Asturias, resulta contraria al principio de libertad de establecimiento, respecto de aquellas limitaciones impuestas a la apertura de establecimientos comerciales que carecen de justificación, por tener un mero carácter económico, o son inadecuadas para garantizar objetivos esenciales de interés general relativos a la ordenación del territorio, la preservación del medio ambiente o la protección de los derechos de los consumidores. Sin embargo, la derogación de la Ley del Principado de Asturias 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior, por la Ley 9/2010, determina la pérdida de vigencia del Decreto 137/2005, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, por lo que procede decretar la pérdida sobrevenida del recurso de casación, pues carece de interés jurídico examinar la pretensión anulatoria de una disposición general que ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Siendo el recurso directo contra disposiciones generales un instrumento procesal que tiene como finalidad la de eliminar del ordenamiento jurídico las normas emanadas de los titulares de la potestad reglamentaria cuando sean contrarias a derecho, y no tanto la de resolver acerca de las pretensiones individualizadas que pudieran derivarse de una determinada relación jurídica entre el recurrente singular y la Administración, aquel recurso pierde su sentido cuando, al tiempo de dictar sentencia, la norma reglamentaria ha sido ya eliminada, por cualquier otro medio, del propio ordenamiento jurídico.

### PRECEPTOS:

Tratado de 25 de Marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art. 43.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 95.1 d).

Ley del Principado de Asturias 10/2002 (Comercio Interior), art. 17 y disp. derog.

Decreto Asturias 137/2005 (Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial).

### PONENTE:

*Don José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.*

### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Marzo de dos mil catorce.

VISTO el recurso de casación registrado bajo el número 2439/2010, interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de diciembre de 2009, que desestimó el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 528/2006, formulado contra el Decreto del Consejo de Gobierno del Principado de

<http://civil-mercantil.com/>

Asturias 137/2005, de 15 de diciembre, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial. Ha sido parte recurrida el PRINCIPADO DE ASTURIAS, representada y defendida por el Letrado del mismo.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

En el proceso contencioso-administrativo número 528/2006, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias dictó sentencia con fecha 23 de diciembre de 2009 , cuyo fallo dice literalmente:

« En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ha decidido: Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED), contra el Decreto del que dimana el presente procedimiento, en el que intervino el Principado de Asturias, actuando a través de su representación procesal; el cual se mantiene por ser conforme a derecho. Sin costas. ».

##### **Segundo.**

Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) recurso de casación, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias tuvo por preparado mediante providencia de fecha 24 de marzo de 2010 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

##### **Tercero.**

Emplazadas las partes, la representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 3 de mayo de 2010, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que tenga por presentado este escrito y documentos acompañantes y sus copias, los admita, me tenga por personado y por interpuesto en nombre de mi mandante ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) el recurso de casación preparado contra la sentencia dictada, en fecha 23 de diciembre de 2009, por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias , admita a trámite el recurso y, en su momento, dicte sentencia estimando todos los motivos, casando la resolución recurrida y, conforme al Art. 95.2 de la LJCA se resuelva sobre el fondo del asunto, estimando el presente recurso contencioso administrativo declare la ilegalidad y consiguiente nulidad del DECRETO 137/2005, de 15 de diciembre, por el que se aprueban definitivamente las DIRECTRICES SECTORIALES DE EQUIPAMIENTO COMERCIAL de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras y de Industria y Empleo, del Principado de Asturias en su conjunto; subsidiariamente de los artículos y anexos, que han quedado determinados como objeto del recurso en apartado I, A, del MOTIVO PRIMERO DE CASACIÓN, con imposición de costas al Principado de Asturias si sostuviere su oposición.

Por Otrosí Digo manifiesta que no interesa la celebración de vista.

Por Otrosí Digo solicita a la Sala que valore la pertinencia de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea frente al Decreto 137/2005, de 15 de diciembre, por el que



<http://civil-mercantil.com/>

se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial del Principado de Asturias, si tuviera duda de la falta de validez de las restricciones a los derechos que se realizan en dichos textos legales o sobre si las Directrices de Comercio Asturianas vulneran los derechos aludido garantizados en el Tratado de la Unión Europea. ».

#### **Cuarto.**

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Auto el 16 de junio de 2011 , cuya parte dispositiva dice literalmente:

« 1º) Inadmitir el motivo segundo del recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED), contra la Sentencia de fecha 23 de diciembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, dictada en el recurso nº 528/2006 .

2º) Admitir el motivo primero del recurso de casación interpuesto por la misma representación procesal, con remisión de las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde según las normas de reparto de asuntos . » .

#### **Quinto.**

Por diligencia de ordenación de 24 de octubre de 2011, se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (el PRINCIPADO DE ASTURIAS), a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó el Letrado de dicho Principado por escrito presentado el día 2 de diciembre de 2011, en el que expuso, los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó solicitando « que se declare no haber lugar al recurso de casación ».

#### **Sexto.**

Por providencia de fecha 29 de abril de 2013, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 24 de septiembre de 2013, suspendiéndose el mismo por providencia de esa misma fecha, al objeto de oír a las partes sobre la incidencia en la resolución del presente recurso de casación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011 (C-400/08 ) y sobre la eventual declaración de pérdida de objeto del recurso de casación debido a la derogación de la Ley del Principado de Asturias 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior -cuyo desarrollo establece el Decreto 137/2005, de 15 de diciembre, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial-, por la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, evacuándose dicho trámite por el Procurador Don José Manuel Villansante García, en representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) recurrente, que presentó escrito el 17 de octubre de 2013, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por presentado el presente escrito, lo admita, y tenga por conveniente pronunciarse sobre el fondo del asunto del recurso de casación planteado a pesar de haberse derogado la norma objeto de la litis inicial . » .

#### **Séptimo.**

Por diligencia de ordenación de 22 de octubre de 2013 se declara caducado el trámite de alegaciones concedido por providencia de 24 de septiembre de 2013 al Principado de Asturias, al no haber presentado escrito alguno en el plazo otorgado.



<http://civil-mercantil.com/>

**Octavo.**

Por providencia de fecha 21 de noviembre de 2013, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 11 de marzo de 2014, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

La representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) interpuso recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de diciembre de 2009 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha Asociación contra el Decreto del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias 137/2005, de 15 de diciembre, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial.

**Segundo.**

Habiéndose expresamente derogado la Ley del Principado de Asturias 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior, en virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 7 de noviembre, de Comercio Interior, lo que determina la pérdida de vigencia del Decreto 137/2005, de 15 de diciembre, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, procede decretar la pérdida sobrevenida del recurso de casación, en la medida que estimamos que carece de interés jurídico examinar la pretensión anulatoria de una disposición general que ha desaparecido del ordenamiento jurídico.

Al respecto, cabe consignar que en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2010 (RC 5147/2007 ), dijimos:

« [...] La desaparición del objeto del recurso ha sido considerada, en muchas ocasiones, como uno de los modos de terminación del proceso contencioso-administrativo; tanto cuando lo impugnado eran disposiciones generales, en que la ulterior derogación de éstas, o su declaración de nulidad por sentencia anterior, ha determinado la desestimación del recurso, porque la derogación sobrevenida de la norma priva a la controversia de cualquier interés o utilidad real, como en recursos dirigidos contra resoluciones o actos administrativos singulares, en los que se ha considerado que desaparecía su objeto cuando circunstancias posteriores les privaban de eficacia, hasta el punto de determinar la desaparición real de la controversia ( sentencia de 10 de mayo de 2001, recurso número 3331/1994 , con cita de 19 y 21 de mayo de 1995 , 25 de septiembre de 2000 y 19 de marzo de 2001 ). ».

Asimismo, en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 5 de febrero de 2001 (RC 6715/2003 ), sostuvimos:

« [...] Siendo el recurso directo contra disposiciones generales un instrumento procesal que tiene como finalidad la de eliminar del ordenamiento jurídico las normas emanadas de los titulares de la potestad reglamentaria cuando sean contrarias a derecho, y no tanto la de resolver acerca de las pretensiones individualizadas que pudieran derivarse de una determinada relación jurídica entre el recurrente singular y la Administración, aquel recurso pierde su sentido cuando, al tiempo de dictar sentencia, la norma reglamentaria ha sido ya eliminada, por cualquier otro medio, del propio ordenamiento jurídico.

[...]



<http://civil-mercantil.com/>

Aun cuando la razón de ser del recurso de casación es controlar la aplicación de la ley que haya hecho el órgano jurisdiccional de instancia y pudiera sostenerse que, para este juicio, los elementos temporales no tienen la misma relevancia que en los recursos directos, no cabe olvidar que una eventual estimación de los motivos de casación coloca al Tribunal Supremo en la posición de "resolver lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate" ( artículos 95.1.d de la nueva Ley Jurisdiccional y 102.1.3 de la precedente).

Si, a tenor de lo expuesto, el debate sobre la legalidad o la ilegalidad de la disposición general impugnada carece ya de objeto, por haber sido derogada ésta, el obligado pronunciamiento final de la sentencia que haya de dictarse en casación -en la hipótesis de estimación de los motivos del recurso- deviene igualmente carente de objeto y de eficacia. El recurso de casación quedaría, de este modo, desnaturalizado o transmutado en una especie de consulta "histórica" sobre la validez objetiva de normas ya inexistentes jurídicamente. ».

Por ello, consideramos que no procede acoger la pretensión de casar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de diciembre de 2009 , ni acceder a la solicitud de planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues, a tenor del pronunciamiento del Tribunal de Justicia expuesto en la sentencia de 24 de marzo de 2011 (C-400/08 ), sostenemos que no ofrece dudas que una normativa como la impugnada en este proceso, que regula las directrices sectoriales de equipamiento comercial, cuyo objetivo es orientar la localización de los centros comerciales en la Comunidad Autónoma de Asturias, resulta contraria al principio de libertad de establecimiento, consagrado en el artículo 43 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea , respecto de aquellas limitaciones impuestas a la apertura de establecimientos comerciales que carecen de justificación, por tener un mero carácter económico, o son inadecuadas para garantizar objetivos esenciales de interés general relativos a la ordenación del territorio, la preservación del medio ambiente o la protección de los derechos de los consumidores.

Al respecto, cabe referir la profunda reforma de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial introducida por la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, con la finalidad de adaptar la normativa ordenatoria de la implantación de los equipamientos comerciales a la normativa europea, como se evidencia en la lectura del artículo 17 de la referida disposición legal:

« [...] 1. La ordenación de los usos y los equipamientos comerciales en la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma se realizará a través de unas Directrices Sectoriales, con arreglo al modelo definido por la legislación vigente en materia de ordenación territorial y urbanismo.

2. Las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial constituyen un instrumento de planificación y coordinación territorial cuya finalidad básica es orientar y ordenar la incidencia territorial y medioambiental de los usos y los equipamientos comerciales desde la defensa de un modelo de desarrollo urbano compacto, multifuncional, sostenible y socialmente solidario.

3. Los criterios de orientación y ordenación de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) No ser discriminatorios;
- b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) Ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) Ser claros e inequívocos;
- e) Ser objetivos;

- f) Ser hechos públicos con antelación;
- g) Ser transparentes y accesibles.

En ningún caso podrán establecerse criterios de naturaleza económica que supediten la implantación de los equipamientos comerciales a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o al cumplimiento de los requisitos de una eventual planificación económica.

4. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente en materia de ordenación territorial y urbanismo, las Directrices Sectoriales concretarán sus determinaciones atendiendo a la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Propiciar el desarrollo de la actividad comercial en ciudades, villas o núcleos de población, en especial, en sus cascos históricos, centros urbanos y nuevas áreas residenciales.
- b) Favorecer la salvaguardia de los centros históricos, conservando el mantenimiento y desarrollo, en los mismos, del comercio tradicional, conceptuado como parte del patrimonio e identidad cultural y fuente primordial de revitalización de su vida urbana. Igualmente, atribuir al comercio un papel destacado dentro de las iniciativas y los procesos de rehabilitación urbana y de renovación de las áreas degradadas o deficitarias desde el punto de vista del abastecimiento y los servicios.
- c) Abordar la integración de los equipamientos comerciales en su entorno, con especial atención a factores como la movilidad, el tráfico y la contaminación. En este sentido, la localización comercial deberá hacerse evitando, en la medida de lo posible, ubicaciones que generen desplazamientos masivos e innecesarios, saturación de las vías de comunicación, deficiencias en las conexiones a la red de infraestructuras o de transporte público.
- d) La ordenación de los usos y los equipamientos comerciales habrá de atender a satisfacer los intereses y las necesidades de compra de los consumidores, especialmente los de la población más dependiente y con dificultades de movilidad, o que viven en zonas de montaña o rurales.

5. Las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial tendrán, de conformidad con la vigente legislación en materia de ordenación territorial y urbanismo, una vigencia indefinida. Sin perjuicio de los procedimientos de revisión y actualización previstos en la normativa citada y, en su caso, en las propias Directrices, éstas deberán revisarse cada cuatro años . » .

En cuanto a las costas, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , la Sala considera justificado no imponerlas en atención a que se ha producido la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de casación.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del pueblo español, nos confiere la Constitución,

#### **FALLAMOS**

##### **Primero.**

- Declarar terminado, por pérdida sobrevenida de objeto, el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN (ANGED) contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de diciembre de 2009 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 528/2006.



<http://civil-mercantil.com/>

**Segundo.**

- No efectuar expresa imposición de costas , al no apreciarse temeridad ni mala fe.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.