

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LA REGLAMENTACION ADMINISTRATIVA DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (SSTC 225/1993, 227/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993)

Por

LUIS MIGUEZ MACHO  
Area de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

**SUMARIO:** I. *Introducción.*—II. *Libertad de horarios comerciales y competencias autonómicas en materia de comercio interior:* A) Planteamiento de la cuestión. B) Restricción de la libertad de horarios y libertad de empresa. C) Regulación de los horarios comerciales y competencias sobre comercio interior. D) El carácter de norma básica del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985. E) Problemas que plantea la concepción del artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985 como norma básica.—III. *Requisitos administrativos para el ejercicio de la actividad comercial. Problemas de constitucionalidad y régimen de distribución de competencias:* A) Planteamiento de la cuestión. B) Requisitos administrativos para el ejercicio de la actividad comercial y libertad de empresa. C) Regulación autonómica de la actividad del comercio y principios de unidad de mercado e igualdad de las posiciones jurídicas básicas de todos los españoles. D) Posibles títulos competenciales concurrentes sobre la regulación de los requisitos para el ejercicio del comercio. E) Reserva de ley en materia de comercio interior y remisiones al desarrollo reglamentario.—IV. *Las licencias para la apertura de establecimientos comerciales en las Leyes autonómicas de Comercio:* A) Planteamiento de la cuestión. B) Licencias para la apertura de establecimientos comerciales y libertad de empresa. La incidencia de su regulación por las Comunidades Autónomas en la unidad de mercado y en la igualdad de las posiciones jurídicas básicas de todos los españoles. C) Reserva de ley de materia de comercio interior y remisiones al desarrollo reglamentario. D) Licencias autonómicas para la instalación de grandes superficies comerciales y autonomía local. E) Equipamientos comerciales y planeamiento urbanístico.—V. *Protección de los consumidores y usuarios y competencias de las Comunidades Autónomas:* A) Planteamiento de la cuestión. B) Defensa de la competencia y protección de los consumidores y usuarios. C) Régimen jurídico-privado de las obligaciones contractuales y protección de los consumidores y usuarios.—VI. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCIÓN

Las sentencias del Tribunal Constitucional que ocupan nuestra atención, dictadas entre los meses de julio y de septiembre del año 1993, analizan la constitucionalidad de determinados preceptos contenidos en Leyes

autonómicas que inciden sobre un mismo sector del Ordenamiento jurídico: el de la reglamentación administrativa de la actividad comercial. En efecto, las normas recurridas pertenecen a la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales; a la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales; a la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia; a la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón, y a la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1993, de 29 de noviembre, de Comercio Interior.

En cuanto al tipo de impugnaciones planteadas, son todas ellas recursos de inconstitucionalidad, presentados por el Presidente del Gobierno, representado por la Abogacía del Estado, en los casos de las Leyes valenciana, gallega, aragonesa y catalana de Comercio Interior, y por más de cincuenta diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso, con el diputado Trillo-Figueroa Martínez-Conde como Comisionado, en lo que se refiere a las Leyes valenciana y catalana de Comercio y a la Ley catalana de Equipamientos Comerciales. Además, en el supuesto de la Ley valenciana, el Tribunal Constitucional decidió acumular a estos recursos dos cuestiones de inconstitucionalidad remitidas por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Para acabar, mencionaremos que fueron ponentes el Magistrado González Campos en las sentencias 225/1993 y 264/1993; el Magistrado De la Vega Benayas en la 227/1993; el Presidente del Tribunal, Magistrado Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, en la 228/1993, y el Magistrado Díaz Eimil en la 284/1993.

Dos son los aspectos básicos que van a aparecer en el horizonte de este comentario, como cabría esperar teniendo en cuenta la materia que regulan las leyes controvertidas. Uno, el más general de la constitucionalidad de ciertas intervenciones de los poderes públicos en la economía, concretamente en un campo, el de la actividad comercial, que se puede entender protegido de forma muy directa por el principio de la libertad de empresa que reconoce como derecho fundamental el artículo 38 de la Constitución, en el marco de la economía de mercado y sin perjuicio de las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Otro, el del deslinde de competencias entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, porque, como ocurre con cierta frecuencia, la afirmación por los Estatutos de Autonomía de la exclusividad de determinadas competencias, en este caso las que recaen sobre la materia del comercio interior, no resuelve, ni mucho menos, la compleja trama de entrecruzamientos competenciales que deriva del conocido hecho de que la realidad material no se puede dividir en compartimentos estancos, cada uno atribuido a la exclusiva responsabilidad de alguno de los Poderes públicos.

También con carácter previo al inicio de nuestro estudio, se puede anunciar que ninguna de las líneas jurisprudenciales sentadas en estas sentencias resulta demasiado novedosa. El Tribunal Constitucional ha op-

tado por resolver las controversias que se le sometieron mediante la aplicación, sin excepción alguna, de principios firmemente asentados en su jurisprudencia. Ahora bien, la existencia de dos votos particulares, que reúnen en total las firmas de cinco Magistrados (salvo en la sentencia 227/1993, en la que sólo disiente un Magistrado del parecer mayoritario) (1), pone de manifiesto que, tras la seguridad que muestra el alto Tribunal al acudir a su doctrina, se ocultan cuestiones doctrinales y hasta políticas nada pacíficas, con lo que tampoco podría resultar demasiado sorprendente que en un futuro no muy lejano se produjese un giro jurisprudencial de gran trascendencia para la articulación jurídica de las relaciones entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la estructuración de este comentario, se respetará en lo posible el orden expositivo que siguen las sentencias del Tribunal Constitucional, dedicándose un apartado diferente a cada uno de los principales artículos o grupos unitarios de artículos impugnados en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que dieron origen a las sentencias que vamos a estudiar. Sin embargo, dentro de cada uno de esos apartados, se adoptará una sistemática propia a la hora de ordenar en torno a los diferentes problemas de constitucionalidad planteados los argumentos de las partes y los pronunciamientos del Tribunal (2).

## II. LIBERTAD DE HORARIOS COMERCIALES Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR

### A) *Planteamiento de la cuestión*

La regulación de los horarios comerciales es uno de los aspectos más antiguos de la intervención administrativa en la actividad de los establecimientos de comercio (3), presentando una evidente relación con la reglamentación de la jornada laboral, aunque también resulta claro que ambas materias no guardan entre sí una vinculación absoluta e irrenunciable. Ahora bien, las corrientes liberalizadoras de la economía que se empezaron a imponer a partir de las dos grandes crisis energéticas de los años se-

(1) Dichos votos fueron formulados, el primero, por el Magistrado Viver Pi-Sunyer, al que se sumaron los Magistrados De la Vega Benayas, Gimeno Sendra y De Mendizábal Allende, y el segundo, por el Magistrado Gabaldón López.

(2) Para elaborar dicha sistematización, nos hemos basado esencialmente en los estudios del Profesor TORNOS MAS, «Comercio exterior, comercio interior y empresa», en *La empresa en la Constitución Española*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1989, págs. 233-259, y «Ordenación constitucional del comercio», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. V, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, págs. 4105-4136.

(3) El Profesor TORNOS MAS, en el estudio «Ordenación constitucional del comercio», citado en la nota anterior, menciona la política de protección del precio del pan y las limitaciones fiscales como las primeras manifestaciones en el siglo XIX de las intervenciones del Poder público restrictivas del principio de libertad de comercio que el liberalismo había proclamado (*Estudios sobre la Constitución Española*, cit., pág. 4106).

tenta y que en nuestro país han adquirido un desarrollo singular tras el ingreso en las Comunidades Europeas, ponen en duda la conveniencia de muchas de las intervenciones de los Poderes públicos en la actividad económica y, entre ellas, la consistente en la limitación de los horarios de apertura al público de los establecimientos comerciales. En este marco de liberalización tendente a flexibilizar las estructuras económicas para estimular la actividad y el empleo, se enmarcan las medidas adoptadas por el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, cuyo artículo 5 lleva el significativo título de «Libertad de horario para los locales comerciales».

Sin embargo, en contraste con las exigencias de la liberalización económica, surge una demanda de protección dirigida a los Poderes públicos por parte del pequeño comercio, ese comercio tradicional al que se habían venido dirigiendo las reglamentaciones administrativas de esta actividad, frente a la aparición de un nuevo y temible competidor: las grandes superficies comerciales, que en los últimos diez años se han ido implantando por todo el territorio nacional, conquistando cada vez mayores cuotas de mercado. Han sido los Poderes territoriales, las Comunidades Autónomas, quienes han dado respuesta a esta demanda, a través de las Leyes de ordenación del comercio impugnadas en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que provocaron las sentencias que ahora comentamos, y ello con independencia del color político de la mayoría dominante en cada una de las Asambleas legislativas autonómicas implicadas.

Así, en los artículos 9 de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, 11 y 12 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, 6 de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989 y 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1993 se establecen restricciones a la libertad de horarios comerciales que parecen chocar frontalmente con lo dispuesto por el citado artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985. No obstante, la primera cuestión que quiso abordar el Tribunal Constitucional en la sentencia 225/1993, relativa a la Ley valenciana de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, que es la que inaugura la serie de las que estamos estudiando y que sienta la doctrina luego repetida por las demás, fue la de analizar si, en efecto, existe esa total contraposición entre las normas enfrentadas, dado que el artículo 5.1 del Real Decreto-Ley, aunque dispone que «el horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales... será(n) de libre fijación por las Empresas en todo el territorio del Estado», añade también que esto se entiende «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía».

Como era de esperar, los representantes de las Comunidades Autónomas alegaron en todos los casos la existencia de ese inciso final del artículo 5.1 para negar que el Real Decreto-Ley 2/1985 excluya la posibilidad de restricciones autonómicas a la libertad de horarios, por lo menos en las Comunidades con competencias normativas sobre la materia del comercio interior (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia). Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que la mención a «todo el territorio del Estado» y la naturaleza de norma básica del pre-

cepto (destinada, por tanto, a implantar un «mínimo común normativo» en la materia para todo el territorio nacional, como se comprobará después que sostiene y argumenta con detalle el Tribunal), no dejan duda sobre la imposibilidad de conciliar por esta vía las normas en conflicto.

En consecuencia, la salvedad de las competencias de las Comunidades Autónomas no tiene aquí otro alcance que el de recordar que, dado que nos encontramos ante una norma de los órganos centrales del Estado de carácter básico, cabe que las Comunidades con competencias sobre la materia dicten, en su caso, la pertinente legislación de desarrollo y ejecuten el conjunto normativo resultante. El problema, que también habrá de abordar el Tribunal más adelante, es si en este supuesto en particular queda espacio para algún desarrollo de la norma básica que no suponga su contravención y si, en caso de que no quede, tal situación resulta constitucionalmente admisible. Como ejemplo ilustrativo de las complicaciones que presentaría ese hipotético desarrollo normativo autonómico, cabe mencionar el fracaso del intento de los representantes de los órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón de defender la compatibilidad del artículo 6.2 de la Ley aragonesa de Comercio con el artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985, basándose en el carácter expresamente excepcional con el que se prevén en el primero las restricciones a la libertad de horarios, a diferencia de lo que ocurre en las demás normas autonómicas controvertidas, matiz que, sin embargo, no fue considerado relevante por el Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar la constitucionalidad del precepto.

Excluida, pues, por el Tribunal Constitucional la posibilidad de la vigencia simultánea y armónica del artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985 y de las disposiciones autonómicas recurridas en el territorio de las Comunidades que las dictaron, el siguiente paso que va a dar se enmarca ya dentro del doble plano que, como se ha adelantado en la Introducción, debe incluir cualquier análisis desde la perspectiva constitucional de la reglamentación administrativa de la actividad comercial por las Comunidades Autónomas, y que consiste en el examen, por una parte, de su compatibilidad con la libertad de empresa y, por otra, de los diferentes títulos competenciales que concurren sobre la materia. Hay que matizar, además, que, aunque el alto Tribunal hubiera afirmado la compatibilidad de los preceptos enfrentados, tal conclusión tampoco le hubiera exonerado de encarar este estudio, dado que nos hallamos ante recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, y no de un simple conflicto de competencias; en consecuencia, lo que realmente aporta el rechazo de aquella compatibilidad es que el conflicto planteado sólo admita una de estas dos soluciones: o la declaración de nulidad por inconstitucionales de las normas autonómicas implicadas, o la restricción del ámbito de aplicación directa del artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985 al territorio de las Comunidades Autónomas sin competencias normativas exclusivas en la materia del comercio interior.

### B) *Restricción de la libertad de horarios y libertad de empresa*

En cuanto a la cuestión de la compatibilidad de un régimen de restricción de los horarios comerciales con la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, fue planteada solamente por los diputados recurrentes del Grupo parlamentario popular del Congreso y no por la Abogacía del Estado, y la resuelve el Tribunal Constitucional mediante la aplicación de su doctrina acerca de la doble naturaleza de esa libertad, como derecho individual y garantía institucional (4), que le lleva a concluir que «en esta materia el artículo 38 CE no genera otra exigencia que la de un régimen de horarios comerciales que permita el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial y esté exento, por tanto, de limitaciones irracionales, desproporcionadas o arbitrarias que puedan impedir o menoscabar gravemente el ejercicio de dicha actividad» (fundamento jurídico tercero, apartado B, de la sentencia 225/1993), sin que quepa entender que las normas autonómicas impugnadas sobrepasen esos límites. De esta manera, el alto Tribunal niega también que, a pesar de lo afirmado por el Real Decreto-Ley 2/1985 en su Preámbulo, la medida liberalizadora adoptada sea una necesidad derivada del artículo 38 de la Constitución.

### C) *Regulación de los horarios comerciales y competencias sobre comercio interior*

Por lo que se refiere al título competencial habilitante de los preceptos autonómicos, en todos los casos se alude a los artículos de los correspondientes Estatutos de Autonomía que atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias normativas más o menos amplias sobre la materia de comercio interior, dejando siempre a salvo las facultades de los órganos centrales del Estado para regular las bases y la ordenación de la actividad económica general, además de la legislación sobre la defensa de la competencia (arts. 34.1.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 30.1.4 del Estatuto de Galicia, 36.1.c del Estatuto de Aragón y 12.1.5 del Estatuto de Cataluña).

El primer interrogante que se suscita a este respecto es si la regulación de los horarios comerciales debe entenderse incluida sin más en la materia del comercio interior o, por el contrario, sobre ella inciden otros títulos

(4) Sobre la doble naturaleza del artículo 38 de la Constitución puede consultarse, entre otras, la obra del Profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho administrativo económico*, vol. I, Ed. La Ley, Madrid, 1988, págs. 84 y ss. Centrado ya específicamente en las relaciones entre libertad de empresa y actividad comercial, el Profesor TOROS MAS habla, en su estudio «Ordenación constitucional del comercio», del «doble carácter de los derechos fundamentales, como derecho-institución y como derecho-titularidad», añadiendo que «como derecho-institución constituye una figura que resume un valor asumido en el sistema jurídico de una comunidad y se inserta con fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico. Como derecho-titularidad actúa como derecho subjetivo, ejercitable ante los Tribunales» (*Estudios sobre la Constitución Española*, cit., pág. 4115).

competenciales que justifican su segregación y correlativa sujeción a un régimen jurídico distinto.

Así, aduce la Abogacía del Estado, teniendo muy en cuenta el tenor del Preámbulo del Real Decreto-Ley 2/1985, que maneja este argumento como uno de los títulos que fundamentaría la competencia del Gobierno de la Nación para dictar el artículo 5.1, que la uniformidad del régimen de horarios comerciales en todo el territorio nacional, y la consiguiente atribución de esta materia a la competencia de los órganos centrales del Estado, vendrían requeridas por los artículos 139 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, por tratarse de una exigencia de la unidad del orden económico nacional y una de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, en este caso la libertad de empresa. Negada la vinculación necesaria entre libertad de horarios y libertad de empresa, parte de este razonamiento queda ya sin base, pero es que, además, el Tribunal Constitucional tiene ocasión en este punto de traer a colación su conocida doctrina de que, en un sistema de autonomías territoriales con entes dotados de verdaderos poderes de decisión política como es el español, la igualdad no puede equivaler a uniformidad absoluta de régimen jurídico.

Por otro lado, en relación con la prohibición, recogida por el artículo 139.2 de la Constitución, de la adopción de medidas que obstaculicen directa o indirectamente la libertad de circulación de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, el Tribunal afirma que «no toda incidencia es un obstáculo», dado que «éste sólo existe cuando así se desprenda de la finalidad de la norma autonómica o de sus consecuencias objetivas (STC 3/1981). Lo que no ocurre evidentemente en el presente caso, pues la limitación de horarios comerciales establecida... si se contempla desde la exigencia del artículo 139.2 CE, “ni obstaculiza por sí misma al empresario para ejercer su actividad libremente ni excluye su acceso al mercado” en esa parte del territorio español, como se dijo en la STC 52/1988. Sin que pueda, pues, estimarse que su incidencia —en la medida que afecta a la uniformidad de horarios comerciales en la totalidad del territorio español— es incompatible con el artículo 149.1.1 CE» (fundamento jurídico tercero, apartado C, de la sentencia 225/1993). Acoge de esta forma el Tribunal las tesis de los representantes de las Comunidades Autónomas, que rechazaban que la unidad de mercado conlleve ineludiblemente la uniformidad del régimen de los horarios comerciales, poniendo incluso como ejemplo el Mercado único europeo, donde tal homogeneidad no se ha considerado imprescindible.

Otro argumento que postularía la separación del régimen de los horarios comerciales respecto del general de la reglamentación administrativa de la actividad comercial, alegado ahora por los diputados recurrentes del Grupo parlamentario popular del Congreso y por el órgano judicial que planteó las dos cuestiones de inconstitucionalidad contra la Ley valenciana, es el consistente en que los horarios comerciales constituyen un aspecto de la actividad comercial vinculado directamente con la defensa de la

competencia, materia sobre la que conservan plenas competencias los órganos centrales del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, que en ningún momento vacila en estas sentencias a la hora de incluir, por su propia naturaleza material, la regulación de los horarios comerciales dentro del ámbito del comercio interior, rechaza firmemente la existencia de tal vinculación, «pues aun cuando este régimen de horarios (el impuesto por el Real Decreto-Ley 2/1985) incida sobre el funcionamiento del mercado, su finalidad no es en modo alguno la de eliminar los acuerdos o prácticas entre empresas susceptibles de obstaculizar, restringir o falsear la libre competencia en el mercado que persigue la legislación sobre libre competencia» (fundamento jurídico tercero, apartado A, de la sentencia 225/1993).

Por lo tanto, resulta claro que, puesto que nuestro Tribunal Constitucional no alberga duda alguna de que la regulación de los horarios comerciales se integra en la materia del comercio interior, será el régimen general de distribución de competencias aplicable a ésta el que nos dé la solución del problema que estamos tratando.

#### D) *El carácter de norma básica del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985*

Otra de las razones aportadas por el Preámbulo del Real Decreto-Ley 2/1985 con el fin de justificar la competencia del Gobierno de la Nación para dictar el artículo 5 de esa disposición, es la de que nos hallamos ante una medida que se debe considerar básica al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> («el Estado tiene competencias exclusivas sobre... bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), lo que le otorgaría una posición de prevalencia sobre cualquier regulación de las Comunidades Autónomas acerca de la misma materia.

Ciertamente, por lo que se refiere a la posibilidad de que los órganos centrales del Estado establezcan normas básicas que incidan en la reglamentación de la actividad comercial, resulta difícil negar que, a estos efectos, el comercio interior es un sector más de la economía, ya que así lo reconocen los propios artículos de los Estatutos de Autonomía que hablan de competencias «exclusivas» sobre esta materia, pero dejando expresamente a salvo, como ya se ha indicado, las facultades de los órganos centrales del Estado para regular las bases y la ordenación de la actividad económica general (5). Es conocida, además, la doctrina del Tribunal Consti-

---

(5) Sobre estas cláusulas de los Estatutos de Autonomía, el Profesor TORNOS MAS mantiene que «puede afirmarse que su redacción pone de relieve la voluntad de significar que en materia económica el Estado cuenta con un poder general de ordenación y dirección de la economía», a partir del cual, según este autor, el Tribunal Constitucional «ha llegado a construir... un título material competencial a favor del Estado», concluyendo que «en consecuencia, la competencia autonómica exclusiva comercio interior queda reducida en todo aquello que pueda incluirse en la elaboración y dirección de la política económica estatal» («Ordenación constitucional del comercio», en *Estudios sobre la Constitución Española*, cit., págs. 4129 y ss.).



tucional, nuevamente reiterada en las sentencias que ahora comentamos, sobre el amplio alcance de las facultades de los órganos centrales del Estado *ex* artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, por hallarse estrechamente ligadas a los principios de unidad del orden económico nacional y de mercado nacional único, y sin que sea condición necesaria para su ejercicio la existencia formal de una «planificación general» de la economía, del estilo de la diseñada por los antiguos Planes de Desarrollo (6).

Pues bien, el Tribunal Constitucional, partiendo de un análisis de los fines del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985, de su «objetivo predominante» (potenciar la demanda interna, operando una auténtica reestructuración del mercado nacional de la distribución, al servicio de una mayor competitividad económica de las empresas y de las necesidades de los consumidores, y produciendo también efectos indirectos sobre la producción de bienes y la prestación de servicios), así como de la «necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general» (fundamento jurídico tercero, apartado D, de la sentencia 225/1993), concluye que la naturaleza jurídica de la norma controvertida es la de una verdadera disposición básica, enmarcable tanto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución como en los artículos de los Estatutos de Autonomía que atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias normativas sobre la materia del comercio interior. Por tanto, el resultado final va a ser indefectiblemente la declaración de inconstitucionalidad de las normas autonómicas que prevén restricciones a la libertad de horarios comerciales, triunfando las impugnaciones del Presidente del Gobierno y de los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso.

Es de notar que este razonamiento del Tribunal Constitucional, aunque se base en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, puesto en relación con los principios de unidad del orden económico nacional y de unidad de mercado, no contradice el rechazo que se ha visto que el propio Tribunal mostraba hacia la idea de que esos mismos principios, pero ahora en conexión con el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, exijan una regulación uniforme de los horarios comerciales en todo el territorio nacional. En efecto, lo que pondría en peligro la unidad del orden económico nacional no es la heterogeneidad del régimen de los horarios por sí misma, sino el hecho de que una medida, que aquí es la liberalización de dicho régimen, pero que podría ser también otra diferente, adoptada por el Gobierno de la Nación como manifestación de la competencia que tienen atribuida los órganos

---

(6) La construcción doctrinal de las facultades de los órganos centrales del Estado para la ordenación de la actividad económica general puede encontrarse, por mencionar un autor que destaca en el estudio del Derecho público autonómico, en la conocida obra del Profesor MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 484 y ss.; en cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, se puede acudir al estudio del Letrado del propio Tribunal PULIDO QUECEDO, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas*, publicado en la «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 18, mayo-septiembre 1987, págs. 153-173.

centrales del Estado en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, sea contravenida por disposiciones de las Comunidades Autónomas de signo contrario. En consecuencia, si bien estas últimas son libres para elegir y aplicar sus propios principios de política económica, como es en este caso el de la protección del pequeño comercio, tales principios han de ceder frente a los que establecen los órganos centrales del Estado en uso de sus atribuciones de ordenación general de la economía (7).

Frente a lo dicho, no da acogida el Tribunal al razonamiento a través del cual los representantes de las Comunidades Autónomas y los Magistrados que formulan los dos votos particulares en la sentencia 225/1993 y posteriores intentan justificar la prevalencia de las competencias autonómicas en materia de comercio interior sobre las de los órganos centrales del Estado para regular la ordenación general de la economía, y que se basa en el carácter «más específico» de las primeras, frente a la generalidad de las segundas. Como ya se ha visto, la materia del comercio interior tiene un carácter más específico que la ordenación general de la economía precisamente porque es una parte de ésta, con lo que no parece acertado el sostener que a los órganos centrales del Estado les esté vedado incidir en la reglamentación del comercio cuando ejercen sus facultades constitucionales de emanar normas básicas dirigidas a planificar la actividad económica.

E) *Problemas que plantea la concepción del artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985 como norma básica*

Con todo, los problemas a que da lugar el artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 2/1985 no acaban aquí. Según se ha expuesto, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que se trata de una norma de carácter básico a través de un análisis de sus fines (de su «objetivo predominante»), así como de la «necesaria correspondencia de la medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general», aspectos que va a buscar al Preámbulo de la norma.

Ahora bien, como se cuidan de recordar las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en el recurso planteado contra determinados artículos de la Ley catalana de Comercio (sentencia 284/1993), las Exposiciones de Motivos carecen de valor normativo, por lo que cabría dudar de que la calificación de un precepto como básico se pueda extraer de ellas. El Tribunal Constitucional no responde directamente a esta objeción en la sentencia 284/1993, ni en ninguna de las anteriores, de suerte

---

(7) El Profesor TORNOS MAS describe esta situación diciendo que «la competencia autonómica existe, incluso a nivel legislativo. Pero en todo caso condicionada a no romper la unidad de mercado y no impedir la definición estatal de la política económica» («Ordenación constitucional del comercio», en *Estudios sobre la Constitución Española*, cit., pág. 4132).

que parece que da por sentado que la calificación formal del carácter básico de la disposición no es necesaria, quizás porque tanto el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, como los artículos de los Estatutos de Autonomía que reservan a las Comunidades Autónomas competencias sobre la materia del comercio interior, no utilizan el concepto más formal de «legislación básica», sino justamente el de «bases», donde la naturaleza material de éstas se podría desenvolver en toda su plenitud.

Otra tacha que se le pone a la interpretación que hace el Tribunal Constitucional de la naturaleza del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985 es que no toma en consideración la verdadera incidencia que va a tener la medida adoptada sobre la ordenación general de la economía, y que, según sostienen los representantes de los órganos de las Comunidades Autónomas implicadas y el Magistrado Viver Pi-Sunyer en su voto particular, firmado por tres Magistrados más, no será efectiva para el fin que se pretende conseguir: «para que esta finalidad pueda convertirse en criterio para atribuir la titularidad de la medida al Estado será necesario que la actuación controvertida produzca un desarrollo económico significativo», señala el Magistrado antes citado, y añade poco después que «de los datos económicos manejados se desprende que la libertad de horarios no produce un incremento significativo del volumen de la actividad comercial en su conjunto, no genera un aumento directo y significativo de la demanda interna», propugnando asimismo que, dado que se adopta un concepto material de bases, se acuda incluso a criterios procedentes de otras ciencias y saberes a la hora de realizar la labor hermenéutica.

Nuevamente, el Tribunal contesta a la objeción acudiendo a una línea de su jurisprudencia firmemente asentada; en esta ocasión, la que rechaza todo análisis de la oportunidad o acierto de las disposiciones impugnadas, sin perjuicio de la aplicación en casos extremos del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, para evitar que lleguen a integrarse de manera definitiva en el Ordenamiento jurídico preceptos manifiestamente arbitrarios o irrazonables. En definitiva, el Tribunal considera irrelevante que la medida adoptada por el Gobierno de la Nación sea efectiva o no para conseguir su objetivo, se haya acertado o no al adoptarla; a los efectos de considerarla incluida en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y concordantes de los Estatutos de Autonomía, basta que ese objetivo se corresponda con los intereses y fines generales que habilitan al Estado para actuar planificando la actividad de un sector económico.

Quedan dos cuestiones más por examinar acerca del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985, una vez dejadas atrás las objeciones formuladas al carácter básico del precepto. La primera se refiere al hecho de que éste se haya establecido a través del instrumento normativo del Real Decreto-Ley, procedimiento cuya corrección constitucional es puesta en duda por las representaciones de los órganos de las Comunidades Autónomas involucradas en estos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, tanto por rechazar que se puedan introducir normas básicas por Decreto-Ley, como por entender inexistente, o al menos ya decaído, el presupuesto habilitante

que consiste en la «extraordinaria y urgente necesidad» de la medida, conforme al artículo 86 de la Constitución.

Tampoco innova el Tribunal Constitucional cuando dice, y ahora acudimos a la sentencia 228/1993, recaída en relación con la Ley gallega de Comercio, que «el Decreto-ley es fuente apta para el ejercicio de las competencias estatales *ex* artículo 149.1 (SSTC 29/1986 y 177/1990) y aunque la existencia efectiva de su presupuesto habilitante puede ser enjuiciada cuando así se impugna (SSTC 29/1982, 6/1983 y 29/1986) no cabe confundir tan hipotética tacha con la que aquí se ha articulado... relativa no sólo, como decimos, a la mera pérdida sobrevenida de sentido de la norma en razón de un aducido cambio de circunstancias socioeconómicas que corresponde apreciar al legislador, no a este Tribunal» (fundamento jurídico tercero de la sentencia 228/1993).

Asimismo, respecto de la existencia del presupuesto habilitante en el momento en que se dictó el Real Decreto-Ley, había afirmado el Tribunal en la sentencia 225/1993 que «este Tribunal ha reputado constitucionalmente lícita la utilización del decreto-ley en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos de la gobernación del país y que “por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, fundamento jurídico 5.º). Lo que tiene pleno encaje en este caso, por la situación de la economía mundial de la que parte la medida adoptada y que antes se ha expuesto» (fundamento jurídico cuarto de la sentencia 225/1993).

La segunda dificultad a la que hacemos referencia es la derivada del posible exceso en que incurriría el Gobierno de la Nación al dictar una disposición básica que absorbe en su totalidad la regulación de la materia afectada, privando de espacio a las Comunidades Autónomas con competencias sobre ella para emanar normas de desarrollo (8), pues no hay duda de que, frente a la decisión de implantar un régimen de libertad de horarios comerciales, poco o nada les queda por hacer a las Comunidades Autónomas en ese terreno. Ante esto, el Tribunal Constitucional no puede dejar de reconocer que, debido al carácter desregulador del artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985, ciertamente no caben posteriores desarrollos legislativos del mismo, pero no por ello rechaza su constitucionalidad, ya que también sostiene que la materia de los horarios comerciales, como se ha destacado en otro lugar de este comentario, es sólo un subsector de otra materia mucho más amplia, el comercio interior, respecto de la cual, como

---

(8) O, como dicen los Profesores E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ de una manera que resulta muy adecuada para el caso que nos ocupa, «la normativa básica estatal no puede, so capa de interés general, absorber toda la regulación de la materia (podrá hacerlo, como ya hemos indicado, en el seno de este núcleo o círculo primero a que nos estamos refiriendo (el del interés general)..., sino que debe dejar un espacio sustantivo, capaz de albergar una “política propia”, para la normación autonómica, espacio lógicamente ordenado sobre los “intereses respectivos de las Comunidades Autónomas”» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 5.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1990, pág. 318).

es evidente que no ha habido un total vaciamiento competencial en favor de los órganos centrales del Estado.

### III. REQUISITOS ADMINISTRATIVOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL. PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

#### A) *Planteamiento de la cuestión*

En la repetidamente citada sentencia 225/1993, la segunda cuestión que analiza el Tribunal Constitucional es la relativa a la constitucionalidad de determinados requisitos que las Leyes de Comercio de las Comunidades Autónomas imponen para el lícito ejercicio de la actividad comercial, y que se añaden a la tradicional licencia municipal de apertura de establecimientos comerciales. Estos requisitos se hallan recogidos en los artículos 3 y 4 de la Ley de la Generalitat Valenciana de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, 3 y 4 también de la Ley del Parlamento de Cataluña de Comercio Interior y en preceptos similares de las Leyes gallega y aragonesa. Sin embargo, sólo los artículos de las Leyes valenciana y catalana que se han especificado fueron objeto de impugnación, porque en el punto que ahora se estudia no presentó recurso la Abogacía del Estado en representación del Presidente del Gobierno, sino exclusivamente los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso, que no actuaron contra las Leyes gallega y aragonesa.

En concreto, los requisitos de los que hablamos consisten en la posibilidad de exigir determinadas condiciones de cualificación técnica o de capacitación oficial a los comerciantes, y en la obligatoriedad de la inscripción de éstos en unos registros especiales que se crean al efecto. Además, hay que decir que los artículos controvertidos prevén también la necesidad de contar con la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio del comercio y con la condición de comerciante, al igual que la de cumplir determinadas obligaciones de naturaleza tributaria o relacionadas con el régimen de la Seguridad Social, y de respetar la legislación vigente en materia sanitaria y de defensa de la competencia, todo lo cual podría dar a entender que, en lo que atañe a este último grupo de requisitos, se produce una masiva y claramente inconstitucional invasión de materias atribuidas sin ninguna duda a la competencia de los órganos centrales del Estado.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional diferencia con nitidez los requisitos que se han citado en último lugar en el párrafo anterior de los mencionados al principio (capacitación oficial o cualificación técnica e inscripción registral), y centra sus esfuerzos en el análisis de los problemas de constitucionalidad que presentan los segundos. En efecto, entiende el Tribunal que las alusiones de las Leyes autonómicas a la capacidad jurídica, a la legislación fiscal, a las normas que regulan el régimen de la Seguridad Social, etc., se deben interpretar como una mera remisión a las correspondientes disposiciones de los órganos centrales del Estado que contie-

nen la disciplina de esas materias, y no como un intento de asumir competencias sobre ellas, sin que el hecho de que se haya empleado una técnica legislativa un tanto defectuosa sea motivo suficiente para la declaración de inconstitucionalidad.

En cuanto al esquema que se va a seguir, volverá a partir del examen de la compatibilidad con la libertad de empresa de estas nuevas manifestaciones de la reglamentación administrativa del comercio, para pasar sólo después de solventada tal dificultad a tratar de los conflictos competenciales entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas. Dentro de este tema, a su vez, se verán primero las colisiones que se denuncian de los preceptos autonómicos con los artículos 149.1.1.ª y 139.2 de la Constitución y, a continuación, las posibles invasiones de títulos competenciales específicos de los órganos centrales del Estado. Finalmente, se abordará un problema que no aparecía en el epígrafe anterior, no porque no lo hubiera planteado alguno de los recurrentes (de hecho, sí lo hicieron los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso), sino porque el Tribunal Constitucional anuló los preceptos cuestionados sin necesidad de llegar a su análisis: la relación entre la reserva de ley que impone el artículo 51.3 de la Constitución en la materia del comercio interior y las remisiones a normas reglamentarias realizadas por algunos de los preceptos de las Leyes autonómicas discutidas.

B) *Requisitos administrativos para el ejercicio de la actividad comercial y libertad de empresa*

La cuestión de la compatibilidad con la libertad de empresa de requisitos como la inscripción obligatoria de los comerciantes en un registro no se aborda de manera directa en los fundamentos jurídicos de las dos sentencias que ahora importan, la 225/1993 y la 284/1993, sin duda porque los diputados recurrentes no acudieron al artículo 38 para sustentar su demanda en este punto, a diferencia de lo que hicieron en relación con determinados aspectos de la regulación de las licencias de apertura de establecimientos comerciales.

Es el Magistrado Gabaldón López en su voto particular quien, en cambio, sí se extiende sobre el asunto, afirmando que «la normativa relativa al comerciante mismo, según el citado artículo 38 y los principios del comercio, reclama una básica libertad en el ejercicio de su actividad. La regulación de la Ley impugnada configura una intervención administrativa en la libertad de comercio contraria al precepto constitucional porque convierte al comerciante libre en una profesión regulada administrativamente», a lo que añade más adelante que «no nos hallamos ante exigencias de la economía general o de la planificación que podrían limitarla según el artículo 38 y ni siquiera de limitaciones legales posibilitadas por el artículo 51, cuyo párrafo 3.º, por otra parte, no permite otra regulación del comercio interior que no esté en el marco de la defensa de los consumidores y usuarios».

Por lo tanto, quizás la única respuesta del Tribunal que se puede encontrar sobre este tema hay que ir a buscar a las consideraciones que se glosaban en el apartado de este comentario dedicado a los horarios comerciales, y que se remitían a la doble faz del artículo 38 de la Constitución, como derecho individual y garantía institucional, para justificar la posibilidad de intervenciones administrativas en el ejercicio del comercio, pues no otra naturaleza se le puede atribuir a la regulación de los horarios comerciales, aunque el Magistrado Gabaldón López matice que esta última, a diferencia de las otras reglamentaciones que se están viendo, «no menoscaba realmente aquella libertad (la de empresa), puesto que de hecho se refiere al orden externo de funcionamiento del establecimiento y no al régimen administrativo para el comerciante».

De todos modos, es de lamentar que no se encuentre en las sentencias que comentamos un pronunciamiento específico del Tribunal Constitucional sobre las condiciones y títulos habilitantes que han de concurrir para que se pueda considerar constitucionalmente legítima la intervención reglamentadora de los Poderes públicos sobre una actividad amparada por la libertad de empresa, como es el caso del comercio, aunque también es comprensible que la preocupación del Tribunal en estas sentencias se dirija preferentemente a la clarificación de los complejos problemas competenciales suscitados, y ello no le permita centrarse en otro tipo de cuestiones con el grado de detalle que sería de desear.

C) *Regulación autónoma de la actividad del comercio y principios de unidad de mercado e igualdad de las posiciones jurídicas básicas de todos los españoles*

Igual que ocurría a propósito de los artículos de las Leyes autonómicas de Comercio que imponían restricciones a la libertad de horarios, los diputados recurrentes del Grupo parlamentario popular del Congreso solicitaron del Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que ahora se estudian por considerarlos atentatorios contra el principio de unidad de mercado que recoge el artículo 139 de la Constitución, y lesivos de las competencias atribuidas a los órganos centrales del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En concreto, adujeron que estos artículos de las Leyes autonómicas suponen «el establecimiento de unos requisitos y cargas que no existen en el resto del territorio», según se puede leer en los antecedentes de la sentencia 225/1993.

No necesitó en este caso el alto Tribunal extenderse demasiado para justificar la desestimación de la alegación de los recurrentes, porque, al fin y al cabo, le bastaba con acudir a similar doctrina que la aplicada cuando rechazó que la diversidad de regulaciones de los horarios comerciales rompiese por sí misma la unidad de mercado o afectase a la igualdad básica de

todos los españoles: «no basta afirmar —manifiesta ahora el Tribunal— que existe una diferenciación jurídica resultante de una regulación autonómica y, sin analizar tal diferencia y precisar su alcance, alegar que la misma vulnera los mencionados preceptos constitucionales. Pues como se ha dicho antes, admitida la existencia de una diferenciación jurídica, lo decisivo es determinar si la regulación autonómica... no sólo incide en la actividad comercial, sino que entraña un obstáculo por sí misma o excluye el acceso al mercado en una parte del territorio nacional (STC 52/1988)» (fundamento jurídico sexto de la sentencia 225/1993) (9).

A este respecto, el Tribunal reprocha a los diputados recurrentes no haber entrado en el análisis de la diferenciación jurídica resultante de la regulación autonómica, por lo cual decide hacerlo él mismo, llegando a la conclusión de que «dichos requisitos no entrañan una discriminación en favor de las empresas radicadas en la Comunidad Valenciana, y de otra parte, ... su contenido no supone un obstáculo que impida la actividad comercial en esta Comunidad de las empresas radicadas fuera de la misma. Por lo que ha de concluirse que tales requisitos dejan a salvo la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de la actividad mercantil» (mismo fundamento jurídico y sentencia que la cita anterior).

D) *Posibles títulos competenciales concurrentes sobre la regulación de los requisitos para el ejercicio del comercio*

En cuanto a los títulos competenciales alegados por las partes en relación con los artículos que nos ocupan, las Leyes autonómicas se basan de nuevo en los preceptos de los Estatutos de Autonomía que reservan a las Comunidades Autónomas competencias normativas sobre la materia de comercio interior.

Por lo que se refiere a los recurrentes, afirman, por un lado, que establecer la posibilidad de exigir a los comerciantes requisitos de cualificación técnica o capacitación oficial por parte de las Comunidades Autónomas supone una vulneración del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye a los órganos centrales del Estado la competencia para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, y, por otro, que la inscripción preceptiva en un registro especial tiene un carácter cuasi-constitutivo, lo que invade tanto las competencias de los órganos centrales del Estado sobre la legislación mercantil, que incluye el estatuto jurídico-privado del comerciante (art. 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución), como las que recaen sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8.<sup>a</sup> del mismo cuerpo legal).

---

(9) Una exposición detallada de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de unidad de mercado aparece en el estudio de FERNANDO PABLO, *Las funciones del principio de unidad de mercado en la Jurisprudencia Constitucional*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 73, enero-marzo 1992, págs. 29-45.



A esto hay que unir las consideraciones que hace el Magistrado Gabaldón López en su voto particular a la sentencia 225/1993, luego reiterado en las posteriores, quien, coincidiendo parcialmente con la argumentación expuesta, rechaza la constitucionalidad de la exigencia de los requisitos mencionados, no ya sólo, como se ha visto en otra parte de este estudio, por entender que resulta incompatible con la libertad de empresa, sino también por creer que modifica sustancialmente el concepto de comerciante, que se define por su libre actividad en los artículos uno y siguientes del Código de Comercio, con clara vulneración, a su juicio, del artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución.

No acepta, sin embargo, el Tribunal Constitucional ninguna de estas alegaciones. Respecto de la exigencia de requisitos de capacitación oficial o cualificación técnica, señala que «de la doctrina sentada por este Tribunal en numerosas resoluciones (SSTC 83/1984, 42/1986 y 122/1989, entre otras), resulta avalada la distinción entre título académico oficial y simple capacitación oficial», admitiendo que «dentro del debido respeto al derecho reconocido por el artículo 35 CE, y como medio para proteger intereses generales, los poderes públicos —y, por tanto, las Comunidades Autónomas— “intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud” (STS 122/1989)» (fundamento jurídico sexto, apartado C, de la sentencia 225/1993).

En lo que atañe al requisito de la inscripción registral, el Tribunal Constitucional se manifiesta por el carácter puramente administrativo del mismo, declarando que «pertenece al ámbito de la disciplina del mercado que está atribuido a la competencia autonómica, careciendo de incidencia en la regulación mercantil de las transacciones comerciales», con remisión al fundamento jurídico octavo, apartado C, de la sentencia 88/1986 (fundamento jurídico sexto, apartado C, de la sentencia 225/1993). En el mismo sentido, se lee en la sentencia 284/1993, relativa a la Ley catalana de Comercio, que «el Registro que crea el precepto impugnado es de naturaleza administrativa, habida cuenta de las finalidades perseguidas por su institución... y del carácter puramente administrativo de la infracción y sanción previstas... para el caso de incumplimiento del deber de inscripción, incumplimiento que no genera consecuencia alguna en las relaciones *inter privados*» (fundamento jurídico tercero de la sentencia 284/1993).

E) *Reserva de ley en materia de comercio interior y remisiones al desarrollo reglamentario*

Un último vicio de inconstitucionalidad denunciado por los diputados recurrentes respecto de los preceptos impugnados, en particular de los artículos 4.1 *in fine* y 4.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, y 4.2 y 4.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1993, de Comercio Interior, consiste en que

configuran un régimen de «absoluta discrecionalidad», con infracción de los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del artículo 9 de la Constitución, o en que, como más matizadamente se afirma en los antecedentes de la sentencia 284/1993, relativa a la Ley catalana, contienen «amplísimas deslegalizaciones», que violarían el artículo 51.3 de la Constitución (10) y el 53 conectado con el 38.

En efecto, en las normas autonómicas referidas hay remisiones en blanco al reglamento, tanto para concretar los requisitos de cualificación técnica o capacitación oficial que cabrá exigir a los comerciantes (arts. 4.2 de la Ley valenciana y 4.3 de la Ley catalana), como para determinar las condiciones que habrán de reunir éstos para poderse inscribir en el registro que se crea (art. 4.2 de la Ley catalana). Finalmente, alcance aún más amplio tiene el artículo 4.1 *in fine* de la Ley valenciana, pues dicho precepto dice literalmente que «para el ejercicio de la actividad profesional, todo comerciante deberá estar inscrito en el Registro General de Comerciantes y de Comercio y reunir los siguientes requisitos y *los que, en su caso, se establezcan reglamentariamente*».

Empezando por la remisión al reglamento en la materia de los requisitos de cualificación técnica o capacitación oficial, no resulta muy explícito el Tribunal Constitucional cuando admite su constitucionalidad diciendo que «es claro que las futuras normas autonómicas únicamente vendrán a completar y precisar esta exigencia de capacitación profesional para el ejercicio de la actividad mercantil ya determinada en la Ley, lo que resulta justificado, pues por vincularse al desarrollo de la formación profesional en materia comercial dentro de la Comunidad, resulta difícil prever anticipadamente los distintos supuestos en los que ha de concretarse dicho requisito» (fundamento jurídico sexto, apartado C, de la sentencia 225/1993), argumento que el Tribunal considera suficiente para acotar el ámbito del futuro desarrollo reglamentario, sin que la otra sentencia que trata el tema, la 284/1993, añada gran cosa, salvo la declaración de que, por los motivos antes apuntados, ésta es «materia típicamente reglamentaria» (fundamento jurídico tercero de la sentencia 284/1993).

La existencia de una reserva de ley en el ámbito del comercio interior, estatuida por el artículo 51.3 de la Constitución, aparte de las vinculaciones que se puedan encontrar con la libertad de empresa, quizás hubiese requerido del Tribunal Constitucional una determinación más cuidadosa de los límites dentro de los que son posibles las remisiones de este tipo al reglamento; especialmente, la fijación de los principios a los que los reglamentos que se dicten se deberán ajustar, para que sean verdaderamente

---

(10) El Profesor TORNOS MAS, en su estudio «Ordenación constitucional del comercio», al que ya se ha acudido en ocasiones anteriores dentro de este mismo comentario, tras analizar las distintas opiniones de la doctrina y las decisiones jurisprudenciales referentes a la naturaleza del artículo 51.3 de la Constitución, llega la conclusión de que «el constituyente ha querido consagrar de forma expresa esta reserva legal, al señalar que la Ley regulará esta materia», con lo que considera inadmisibles en este campo tanto el reglamento independiente como las remisiones en blanco a aquél (*Estudios sobre la Constitución Española*, cit., págs. 4121 y ss.).

desarrollo ejecutivo de la Ley y no meras manifestaciones de una remisión en blanco o de una deslegalización.

Si se encuentra ese examen más riguroso, en cambio, en relación con el artículo 4.2 de la Ley catalana («los requisitos para la inscripción en el citado Registro se establecerán reglamentariamente»), al manifestar el Tribunal que «aunque la remisión al reglamento... está expresada en términos genéricos, su constitucionalidad no ofrece problema si se interpreta que los requisitos en cuestión no son aquellos que han de satisfacerse para el ejercicio de la actividad comercial... sino los puramente instrumentales de los mismos referentes a la ordenación de la inscripción registral, entre los cuales se hallan los medios de acreditación de su cumplimiento. Esta interpretación es, desde luego, la más lógica en atención a la ubicación sistemática del precepto y la única compatible con las exigencias de la reserva legal en materia de comercio interior, que, obviamente, no se extienden a la vertiente procedimental de los mecanismos de inscripción en el Registro» (fundamento jurídico tercero de la sentencia 284/1993). Así, el fallo de la sentencia 284/1993 condiciona la constitucionalidad del artículo 4.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1993 a que éste se interprete en el sentido indicado en la cita que se acaba de aportar.

Para finalizar, el único precepto que se declara inconstitucional de los de esta serie es el inciso final del artículo 4.1 de la Ley valenciana, que dice, que, además de los requisitos que se enuncian de forma expresa en el precepto, los comerciantes deberán reunir «los que, en su caso, se establezcan reglamentariamente». Sin embargo, aunque no se puede negar la corrección de la conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional, otra vez la justificación que ofrece no parece excesivamente cuidadosa, pues se basa solamente en el artículo 9.3 de la Constitución, repitiendo la famosa declaración de que el principio de legalidad «no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador» (fundamento jurídico sexto, apartado D, de la sentencia 225/1993), pero sin hacer ni una sola alusión a la existencia de una reserva de ley en materia de comercio interior, que es lo que realmente determina que no quepa una remisión en blanco al reglamento, y no la mera referencia al artículo 9.3 de la Constitución.

#### IV. LAS LICENCIAS PARA LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE COMERCIO

##### A) *Planteamiento de la cuestión*

Decíamos en otro punto de este comentario que las licencias municipales para la apertura de establecimientos comerciales eran una de las mani-

festaciones más tradicionales de la intervención administrativa en el sector. Pues bien, las Leyes autonómicas de Comercio Interior no se olvidan de ellas, y el tratamiento que les otorgan es el tema que nos va a ocupar en los párrafos siguientes: por un lado, las Leyes mencionadas prevén los requisitos a que se deberán ajustar los reglamentos que dicten las Administraciones de las Comunidades Autónomas para regular la concesión por los Ayuntamientos de dichas licencias y, por otro, crean un nuevo tipo de autorizaciones previas para la instalación de una clase peculiar de establecimientos comerciales, las llamadas «grandes superficies», atribuyendo la competencia para su otorgamiento a órganos autonómicos de ámbito supramunicipal. En ambos supuestos, como se verá, se plantearon ante el Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidad contra los artículos que consagran la mentada regulación.

En particular, los preceptos recurridos son ahora los artículos 13.3 y 17 de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales; 3, 4, 9.1, 10, 11, 17, 18 y 19 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de Equipamientos Comerciales, y la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón. Una vez más, la Ley gallega de Comercio queda al margen de la impugnación, en parte por contener un desarrollo de la materia menos amplio que las demás Leyes autonómicas y en parte también porque, una vez más, son los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso, que no recurrieron contra la Ley gallega, quienes llevan el peso de los recursos, salvo frente a la Ley aragonesa, en que lo hace la Abogacía del Estado en representación del Presidente del Gobierno. Hay que decir también que, para el asunto que se está tratando, la sentencia que resulta más interesante es la 227/1993, ya que resuelve el recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, cuerpo normativo orientado de manera específica a establecer la disciplina legal de la instalación de establecimientos comerciales y, en general, del equipamiento de carácter comercial.

En cuanto a los problemas de constitucionalidad con que nos vamos a encontrar, empiezan, como en los casos anteriores, por el de la compatibilidad de la regulación autonómica de las licencias o autorizaciones previas con la libertad de empresa y con los principios de unidad de mercado y de igualdad básica entre todos los españoles. No surgen, en cambio, más dudas acerca de la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y los órganos centrales del Estado. Además, se va a ver cómo aparece otra vez el tema de la corrección de determinadas remisiones al reglamento, en conexión con la reserva de ley que el artículo 51.3 de la Constitución impone en materia de comercio interior, y, finalmente, se estudiarán dos cuestiones novedosas en este comentario: la relación entre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior y la autonomía local, a raíz de la naturaleza autonómica y no municipal de las autorizaciones que se exigen en las Leyes autonómicas de Comercio para la apertura de grandes superficies comerciales, y la relación

entre las competencias mencionadas y la materia del urbanismo y la ordenación del territorio.

- B) *Licencias para la apertura de establecimientos comerciales y libertad de empresa. La incidencia de su regulación por las Comunidades Autónomas en la unidad de mercado y en la igualdad de las posiciones jurídicas básicas de todos los españoles*

La alegación por parte de los diputados recurrentes de la vulneración del artículo 38 de la Constitución por la regulación autonómica de los requisitos de la concesión de licencias y autorizaciones para la apertura de establecimientos comerciales tiene, a nuestro entender, un fundamento bastante más endeble que cuando se formulaba tal reproche con respecto a las restricciones de la libertad de horarios o a las condiciones que imponían las Leyes autonómicas para el lícito ejercicio del comercio. Sin embargo, la Abogacía del Estado, que frente a la Ley valenciana de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales y a la catalana de Equipamientos Comerciales se había abstenido cuidadosamente de secundar la impugnación de los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso en este extremo, y hasta había aportado razones para su desestimación, al fundamentar el recurso presentado contra la Disposición Transitoria cuarta de la Ley aragonesa de Ordenación de la Actividad Comercial y sin que la redacción de ésta justifique tal variación de criterio, va a emplear argumentos sustancialmente idénticos a los que había considerado improcedentes en los recursos de los diputados.

En realidad, tanto en el caso de las tradicionales licencias municipales como en el de las novedosas autorizaciones autonómicas previas para la instalación de grandes superficies comerciales, más que discutir la constitucionalidad misma de su existencia, lo que los diputados recurrentes o la Abogacía del Estado cuestionan es la pretendida amplitud de los criterios que se prevén para su otorgamiento, pues, al convertirse en discrecional la concesión de tales autorizaciones, según sostienen aquéllos, se entrega al arbitrio de la Administración el ejercicio de la libertad de empresa. Además, esa situación de discrecionalidad circunscrita a determinadas Comunidades Autónomas, frente al predominio de las licencias regladas en el resto, supondría una violación del principio de unidad de mercado del artículo 139 de la Constitución y una ruptura de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales.

Sin gran esfuerzo, el Tribunal Constitucional rechaza los argumentos expuestos diciendo que «en lo que se refiere a la amplitud de los criterios que han de presidir la concesión de las licencias de apertura de los establecimientos comerciales, es de señalar que la regulación autonómica se halla incompleta, dada la remisión que los artículos 13.3 y 17.3 de la Ley 8/1986 efectúan a la potestad reglamentaria del Gobierno Valenciano, de modo

que sólo tras la producción de las normas de desarrollo de aquellos preceptos legales cabría evaluar la licitud de los referidos criterios desde la perspectiva del derecho constitucional a la libertad de empresa y de la competencia del Estado *ex* artículo 149.1.1 CE» (fundamento jurídico séptimo, apartado A, de la sentencia 225/1993). El Tribunal acude de este modo a su doctrina de que no cabe declarar la inconstitucionalidad de un precepto sobre la base de las futuras e hipotéticas vulneraciones de la Constitución a las que pueda dar lugar su desarrollo reglamentario.

Acerca de las autorizaciones para la instalación de grandes superficies comerciales, añade la sentencia 227/1993, relativa a la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, que «la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional... y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos» (fundamento jurídico cuarto, apartado e, de la sentencia 227/1993). Gran importancia revisten, a nuestro parecer, las palabras finales de esta cita, pues en ellas se encuentran expresamente reseñados los concretos títulos constitucionales que hacen lícita la restricción de la libertad de empresa que puede suponer el sometimiento de la instalación de un determinado tipo de establecimientos comerciales a un régimen riguroso de autorización previa, a diferencia de la menor claridad que mostraba el Tribunal a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de otros tipos de intervenciones administrativas en la actividad comercial.

Por lo demás, para negar que las autorizaciones autonómicas que nos ocupan vulneren los artículos 149.1.1 y 139.2 de la Constitución, el Tribunal vuelve a acudir a la idea de que la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales no exige la rigurosa y monolítica uniformidad del Ordenamiento jurídico, pues ello haría imposible que las Comunidades Autónomas ejercitasen sus competencias, y matiza, además, que tales autorizaciones no se pueden considerar «un requisito exento de lógica ni carente de adecuación al respeto de otros derechos (los de los consumidores y vecinos de las zonas afectadas) y bienes constitucionales ni, en cualquier caso, supone una carga excesiva o desproporcionada para el solicitante» (fundamento jurídico cuarto, apartado d, de la sentencia 227/1993), con lo que no resultan un obstáculo arbitrario o desproporcionado a las libertades de circulación y establecimiento de las personas y a la libre circulación de bienes por todo el territorio nacional.

En cuanto a las posibles arbitrariedades atentatorias contra la libertad de empresa a que puede dar lugar la concesión de las autorizaciones recogidas en el artículo 10 de la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, dada la inconcreción de los criterios que se establecen en el artículo 11 para decidirla, incluso con el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, el Tribunal considera que no es motivo suficiente para dar lugar a una declaración de inconstitucionalidad, señalando la posibilidad de depurar

tales irregularidades a través de los recursos administrativos y contencioso-administrativos ordinarios, doctrina que se reitera en la sentencia 264/1993, relativa a la Ley aragonesa de Comercio, a propósito de la Disposición Transitoria cuarta de ésta.

C) *Reserva de ley de materia de comercio interior y remisiones al desarrollo reglamentario*

Los preceptos recurridos de los que se está hablando, en especial los artículos 13.3 y 17 de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1986, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, y 9.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de Equipamientos Comerciales, contienen remisiones al desarrollo reglamentario para el establecimiento de las normas y criterios que regirán la concesión de las licencias y autorizaciones previstas por ellos, lo que provocó una nueva impugnación de los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso por vulneración de la reserva de ley recogida en el artículo 51.3 de la Constitución, en conexión con el artículo 9.3, similar a la planteada contra tales remisiones en la materia de los requisitos de capacitación oficial y de inscripción registral.

No presenta, en cambio, este problema el artículo 11 de la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, ni tampoco la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón, por contener ellos mismos los criterios para el otorgamiento de las autorizaciones autonómicas de instalación de grandes superficies comerciales que crean, aunque se acaba de comprobar que se alegó, sin éxito, que la inconcreción de esos criterios podía ser fuente de arbitrariedades inconstitucionales.

Es de destacar que en esta ocasión el Tribunal Constitucional examina con mayor precisión el tema de los límites de las remisiones al desarrollo reglamentario en las materias donde existe reserva de ley de lo que lo hacía en los supuestos paralelos abordados en el apartado anterior de este comentario. En este sentido, la sentencia 227/1993 se preocupa tanto de recordar la doctrina general del Tribunal sobre dichas remisiones, como de estudiar en concreto si cumple los requisitos que señala esa doctrina el artículo 9 de la Ley catalana de Equipamientos Comerciales. Por su parte, también la sentencia 225/1993 resulta, a nuestro entender, plenamente acertada cuando analiza la constitucionalidad de los artículos 13.3 y 17 de la Ley valenciana de Comercio.

Así, desestima el Tribunal los recursos dirigidos contra estos preceptos afirmando que «tampoco se trata de una reserva de Ley absoluta (la que impone el artículo 51.3 de la Constitución) que excluya la intervención en todo caso del Reglamento. Antes bien, ocurre todo lo contrario: no hay obstáculo alguno a que la Ley —estatal o autonómica— habilite expresamente al Reglamento para concretar o desarrollar sus mandatos en un objeto concreto fijando los criterios para ello, mediante una imprescindible

colaboración entre las potestades legislativa y reglamentaria que, en un asunto como éste, en el cual son previsibles numerosas ordenaciones sectoriales muy detalladas, resulta inevitable e incluso conveniente» (fundamento jurídico cuarto, apartado *b*, de la sentencia 227/1993).

Más adelante, el Tribunal, después de un análisis detallado de los criterios con que se enmarcan las remisiones al reglamento en la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, concluye que «el artículo 9 de la Ley llama en sus dos apartados al Reglamento en ejecución de Ley para desarrollar sus contenidos, pero estableciendo un objeto preciso y cierto y fijando los criterios que ha de seguir el titular de la potestad reglamentaria» (fundamento jurídico quinto de la sentencia 227/1993). Un razonamiento similar se desarrolla en el fundamento jurídico séptimo, apartado *A*, de la sentencia 225/1993, en relación con los artículos 13.3 y 17 de la Ley valenciana, llegando el Tribunal a idéntica conclusión que respecto del citado artículo 9 de la Ley catalana, aunque no formula además una doctrina general sobre los límites de las remisiones al reglamento.

D) *Licencias autonómicas para la instalación de grandes superficies comerciales y autonomía local*

La articulación entre la autonomía local y las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el comercio interior no genera, en principio, grandes dificultades. Como se ha visto, las Leyes autonómicas de Comercio la suelen resolver habilitando a las Administraciones de las Comunidades Autónomas para que, de acuerdo con los criterios que en ellas se detallan, dicten los reglamentos que contendrán las normas a las que se deberán ajustar los Ayuntamientos para conceder las tradicionales licencias de apertura de establecimientos comerciales, y resulta muy significativo, en nuestra opinión, que entre los reproches de inconstitucionalidad formulados contra los artículos relativos a esta materia no se encuentre el de que lesionen la autonomía municipal, reconocida en el artículo 137 de la Constitución y desarrollada, en lo que atañe a la concesión de licencias de este tipo y a la materia, estrechamente relacionada con la anterior, de la gestión y la ejecución urbanística, en los artículos 2.1 y 25.2.d) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (11).

---

(11) Esta relación entre las competencias de las Comunidades Autónomas y las de las Corporaciones locales la define el Profesor SALAS en lo relativo a la protección de consumidores y usuarios, aunque entendemos que también se puede extender a toda la materia del comercio interior, en su estudio *Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales*, publicado en el núm. 119 de esta REVISTA, diciendo que «es, pues, al legislador ordinario al que corresponde establecer las competencias de las Corporaciones locales (...). Bien entendido que el legislador al que nos estamos refiriendo no es exclusivamente el legislador estatal, ya que existen una serie de Comunidades Autónomas que tienen atribuida... competencia legislativa en materia de régimen local en términos generales, aunque, eso sí, sometida a las bases que sobre régimen jurídico de las correspondientes Administraciones establezca el Estado» (núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto 1989, págs. 72 y 73).



Sin embargo, más problemático resulta el caso de las nuevas licencias o autorizaciones que se crean en las Leyes autonómicas para la instalación de grandes superficies comerciales, cuyo otorgamiento no se atribuye a la competencia de los Ayuntamientos, sino a órganos supramunicipales o, directamente, a la propia Administración autonómica. En el recurso de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno, representado por la Abogacía del Estado, presentó contra determinados artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón, se denuncia la posible inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria cuarta, que dispone que, hasta que la Diputación General no elabore el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón previsto por el artículo 14 de la Ley, las solicitudes de apertura de establecimientos comerciales que merezcan la consideración de grandes superficies deberán someterse a la correspondiente Comisión Provincial de Equipamiento Comercial, de modo que sólo si se consigue la autorización de ésta, que resolverá teniendo en cuenta los criterios recogidos en la propia Disposición Transitoria, se podrá obtener la licencia municipal de apertura. Ahora bien, en la mentada Comisión no siempre va a estar presente el Ayuntamiento directamente implicado, y de ahí las dudas sobre la constitucionalidad del precepto.

El tratamiento de la cuestión en las demás Leyes autonómicas de Comercio no resulta muy diferente, a pesar de lo cual ni la Abogacía del Estado, ni los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso que han presentado buena parte de estos recursos, quisieron suscitar el problema de la compatibilidad de las normas autonómicas con la autonomía local. De la Ley catalana de Equipamientos Comerciales nace un órgano parecido al de la Ley aragonesa, la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales, también de carácter supramunicipal, cuyo informe favorable es indispensable para obtener la licencia municipal de apertura (art. 10) (12), mientras que en las Leyes valenciana y gallega de Comercio la peculiaridad más notable es que la concesión de las autorizaciones corresponde al Departamento de la Administración autonómica con competencias sobre la materia del comercio interior (arts. 17 de la Ley valenciana y 7 de la gallega).

La respuesta que el Tribunal Constitucional ofrece para la controversia planteada resulta muy ilustrativa sobre la manera en que éste entiende en la actualidad la configuración y el alcance de la autonomía local, tema complejo y polémico, respecto de la cual el alto Tribunal tardó un cierto tiempo en afirmar una doctrina segura. Así, se puede leer en la sentencia 264/1993 que «el que, sin perjuicio de la concesión de las licencias de apertura de los establecimientos comerciales por parte de los Ayuntamientos...

(12) Poniendo precisamente como ejemplo esta norma, señala el Profesor TORNOS MAS que «la presencia superpuesta de la Comunidad Autónoma reduce la autonomía local, con la creación... de autorizaciones o informes preceptivos de órganos del ente autonómico para las licencias de apertura de grandes establecimientos comerciales» («Ordenación constitucional del comercio», en *Estudios sobre la Constitución Española*, cit., pág. 4134). Sin embargo, no llega a pronunciarse por la inconstitucionalidad del artículo.

haya, además, en el caso de las grandes superficies, una autorización especial que compete dispensar a órganos de la Administración autonómica obedece al carácter supramunicipal de los intereses concernidos por la instalación de un centro de esta especie», lo que le permite negar un poco más adelante que «en ello pueda verse atentado alguno a la autonomía municipal, dada la dimensión territorial de los intereses en presencia» (fundamento jurídico sexto de la sentencia 264/1993).

### E) *Equipamientos comerciales y planeamiento urbanístico*

Como complemento del tema que se acaba de abordar, se puede hacer también una referencia al llamado «urbanismo comercial», es decir, a las interrelaciones entre planeamiento urbanístico y equipamiento comercial de las poblaciones. Las mayores complicaciones surgen respecto de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de Equipamientos Comerciales, en relación con sus artículos 3 y 4, que recogen los aspectos de naturaleza comercial que deberá tener en cuenta el planeamiento urbanístico, aunque las demás Leyes autonómicas de comercio que se están viendo también contienen determinaciones indirectas sobre la materia. La Ley valenciana estatuye a este respecto que, entre los criterios que tendrán en cuenta los reglamentos autonómicos que regulen las normas para la concesión de las licencias municipales de apertura de establecimientos comerciales, estará el de que se tienda a alcanzar «un nivel adecuado de equipamiento comercial y de distribución territorial» (art. 13.3), y la Ley aragonesa prevé un «Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón» que tiene entre sus principales objetivos «lograr un nivel adecuado de equipamiento comercial y una correcta distribución territorial de los establecimientos comerciales».

Los diputados recurrentes del Grupo parlamentario popular del Congreso estimaron, en el caso de los artículos citados de la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, que se produce un desbordamiento de las finalidades propias del planeamiento urbanístico, que podría llegar a vulnerar la libertad de empresa, aunque no articularon de forma más concreta sus alegaciones, ni cuestionaron directamente la competencia autonómica sobre esta materia, perteneciente al ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo. Sin embargo, y a pesar de lo impreciso de la impugnación, el Tribunal Constitucional se preocupó de aclarar que «nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto objeto material de la competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales... pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística» (fundamento jurídico sexto de la sentencia 227/1993), lo que despeja dudas acerca de la constitucionalidad de esta interesante faceta del urbanismo moderno (13).

---

(13) El Profesor TORNOS MAS destaca la importancia que el urbanismo comercial tiene para la autonomía local, entendiendo que «la progresiva reducción de las competencias

## V. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS Y COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### A) Planteamiento de la cuestión

En el artículo 51.3 de la Constitución, la regulación legal del comercio interior se vincula claramente a los principios de protección de los consumidores y usuarios que se recogen en los dos primeros apartados del mismo precepto, hasta el punto de que, como ya se ha mencionado, el Magistrado Gabaldón López llegaba a sostener en su voto particular a la sentencia 225/1993, reiterado luego en casi todas las demás que se están comentando, que la referida norma constitucional «no permite otra regulación del comercio interior que no esté en el marco de la defensa de los consumidores y usuarios» (14). De cualquier modo, y aunque no se comparte la argumentación del Magistrado disidente, es un hecho que, en los artículos de los Estatutos de Autonomía que reservan para las Comunidades Autónomas competencias en materia de comercio interior, siempre aparece al lado la atribución competencial sobre protección de los consumidores y usuarios (15).

Como consecuencia de lo anterior, las Leyes autonómicas de Comercio que han dado origen a esta serie de sentencias del Tribunal Constitucional contienen, con la lógica excepción de la Ley catalana de Equipamientos Comerciales, normas cuyo objetivo más o menos directo pretende ser la defensa de los consumidores y usuarios, aun cuando no se intente regular de manera específica la materia que ahora nos ocupa, sino sólo en la medida en que es una parte de la más general ordenación del sector del comercio interior. Pues bien, algunos de estos preceptos, en particular los artícu-

---

municipales en materia de comercio interior sufre una clara inflexión a través de una competencia conexa, el urbanismo. A través del urbanismo comercial el municipio asume un amplio poder de intervención para incidir en el ejercicio de la actividad comercial a través de la localización de este equipamiento. El carácter omnicompreensivo del urbanismo y la figura del Plan Especial van a permitir ordenar la localización de espacios comerciales sobre el territorio comercial, lo que constituye una potestad de enorme importancia» («Ordenación constitucional del comercio», en *Estudios sobre la Constitución Española*, cit., pág. 4134). Con todo, cabría también plantearse la pregunta de si una excesiva intervención de las Comunidades Autónomas en la materia, aun cuando respetase formalmente la autonomía local, no podría frustrar las esperanzas expresadas por el autor.

(14) El Profesor TORNOS MAS, en el estudio sobre «Ordenación constitucional del comercio» que se ha venido citando en este comentario, también manifiesta, aunque de una forma más moderada que el Magistrado Gabaldón López, que «no cabe duda que la ideología consumerista jugó un papel destacado en la elaboración de este precepto (el artículo 51 de la Constitución)» y que «el constituyente quiso vincular la Ley del comercio interior a la temática de la protección de los consumidores» (*Estudios sobre la Constitución Española*, cit., págs. 4120 y 4124).

(15) El lector interesado podrá encontrar más información sobre los artículos de los Estatutos de Autonomía que operan esta atribución competencial en el estudio del Profesor SALAS *Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales* (núm. 119 de esta REVISTA, cit.). LÓPEZ PELLICER aborda el mismo tema en su estudio *Aspectos administrativos del régimen protector de los consumidores y usuarios*, en «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 234, abril-junio 1987, págs. 225-254.

los 15.4, 16.4 y 21.2.c) de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia; 15.3.c), 24, 25.1, 30.2, 35, 38.2 y 39.3 de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón, y 10 y 12.e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1993, de Comercio Interior, fueron recurridos por la Abogacía del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, por los motivos que a continuación se expondrán.

En este caso, los problemas de constitucionalidad no se relacionan con la libertad de empresa, ni con los principios de unidad de mercado y de igualdad de las posiciones jurídicas básicas de todos los españoles, aunque esta última reaparece en algún momento (16), sino que constituyen un puro conflicto de competencias entre las Comunidades Autónomas y los órganos centrales del Estado, debido a la necesidad de deslindar debidamente la materia de la protección de los consumidores y usuarios de otras dos fronterizas con ella: la defensa de la libre competencia, retenida por los órganos centrales del Estado en virtud del juego conjunto de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución y de los preceptos de los Estatutos de Autonomía que asignan competencias a las Comunidades Autónomas en la materia del comercio interior excluyendo este sector, y la legislación mercantil y las bases de las obligaciones contractuales, que están atribuidas a la exclusiva competencia de los órganos centrales del Estado por el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución (17).

Nuestro comentario, por tanto, se estructurará en torno a esos dos polos, y acudirá en esta ocasión principalmente a las sentencias 228/1993 y 264/1993, relativas a las Leyes gallega y aragonesa de Comercio, sin perjuicio de que también se harán las alusiones necesarias a la sentencia 284/1993, que se ocupa de la Ley catalana sobre la misma materia.

---

(16) Ni, podemos añadir, con la existencia de una hipotética atribución de competencias sobre las «bases» o la «legislación básica» de la materia a los órganos centrales del Estado, que no fue alegada por ninguno de los recurrentes, porque resulta evidente, como pone de relieve el Profesor SALAS, que «todas esas salvedades (las referentes a las competencias de los órganos centrales del Estado para regular las bases y la ordenación de la actividad económica general)... no convierten, sin embargo, la competencia de las Comunidades citadas, en lo que a la función legislativa se refiere, en una competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de defensa del consumidor, sino que constituyen, simplemente, otros tantos límites —periféricos, diría yo— al propio núcleo de lo que es el “contenido inherente” a la materia defensa del consumidor» (*Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales*, en el núm. 119 de esta REVISTA, cit., pág. 53).

(17) La solución de este tipo de conflictos de competencias buscando la delimitación de las materias implicadas, sin otorgar automáticamente la prevalencia a las competencias autonómicas, calificadas de exclusivas, sobre comercio interior o protección de los consumidores y usuarios, lleva a afirmar al Profesor TORNOS MAS que «en definitiva, la competencia autonómica sobre el comercio interior, pese a ser definida estatutariamente como exclusiva, se ha visto sometida a un fuerte proceso reductivo de su ámbito material» (*Estudios sobre la Constitución Española*, cit., pág. 4132). En cambio, el Profesor SALAS, en su estudio *Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales*, se abstiene de realizar valoraciones semejantes cuando se ocupa del mismo tema (núm. 119 de esta REVISTA, cit., págs. 59 y ss.).

B) *Defensa de la competencia y protección de los consumidores y usuarios*

El método que utiliza el Tribunal Constitucional en la sentencia 228/1993, y que luego reiterará en la 264/1993, para operar el deslinde entre la materia de la defensa de la competencia y la protección de los consumidores y usuarios se basa en el análisis de «las normas competenciales más directa y precisamente afectantes (*sic*) a la materia objeto de regulación» (fundamento jurídico cuarto de la sentencia 228/1993), sin que sea relevante a estos efectos la atribución general de competencias a las Comunidades Autónomas sobre la materia del comercio interior. En efecto, la posibilidad, vista en otro lugar de este comentario, de que un título competencial genérico, como era el de las bases y ordenación de la planificación general de la economía del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, permitiese la adopción de medidas que invadiesen el ámbito de otro título más específico, el relativo al comercio interior, se justificaba únicamente por el carácter prevalente de las competencias de los órganos centrales del Estado cuando la Constitución otorga a éstos el poder de regular las bases de una materia determinada, condición que, evidentemente, no concurre en este caso, dada la titularidad autonómica de las competencias sobre la materia de carácter más general. En definitiva, el problema se reduce a delimitar los dos ámbitos materiales implicados, dado que cada uno ha sido asignado a las competencias puestas constitucionalmente en un plano de igualdad de los órganos centrales del Estado y de determinadas Comunidades Autónomas.

El Tribunal comienza su labor reconociendo la dificultad de la misma: ambas materias son aspectos de la ordenación del mercado, de manera que resulta frecuente, de una parte, que «las medidas protectoras de la libre competencia funcionen también como garantía de los consumidores» y, de otra, el encontrarse con que «medidas adoptadas para la protección de éstos no dejan de tener incidencia en el desarrollo de la libre competencia», según decía la sentencia 88/1986 en su fundamento jurídico cuarto (18). Pues bien, el Tribunal va a acudir también a la sentencia citada para hallar los criterios delimitadores que empleará ahora, y que parten de la diferenciación de un «plano horizontal», que «se refiere a la regulación de la si-

---

(18) El Profesor BERMEJO VERA expresa del siguiente modo la cuestión en su estudio *Aspectos jurídicos de la protección del consumidor*, publicado en el núm. 87 de esta REVISTA: «No está de acuerdo la doctrina en lo que se refiere a la teleología de esta legislación. Muchos opinan que las prohibiciones de competir deslealmente tutelan o protegen directamente a la clientela constituida básicamente por los consumidores... Otros, en cambio, como Crugnola, afirman rigurosamente que las normas reguladoras de la competencia desleal son elaboradas para la tutela de los productores y no de los consumidores.» Finalmente, el autor se decanta por entender que «la balanza se inclina... del lado de quienes estiman, de acuerdo con las más modernas orientaciones legislativas, jurisprudenciales y doctrinales, que esta normativa constituye una importante punta de lanza para la protección jurídica efectiva de los consumidores. En todo caso, la protección cumplida por este tipo de normas es de segundo grado o indirecta» (núm. 87 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1978, págs. 283 y 284).

tuación recíproca de las empresas productoras o distribuidoras en el mercado... en cuanto... compiten en una situación que se quiere de igualdad» y que es el ámbito propio de la defensa de la libre competencia, de aquel otro plano en que «el consumidor aparece como destinatario de unos productos ofrecidos por las Empresas, productos cuyas condiciones de oferta se pretenden regular protegiendo, como indica el artículo 51 CE, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los consumidores» (fundamento jurídico quinto de la sentencia 228/1993). Finalmente, el Tribunal anuncia que atenderá al «objetivo predominante» de cada precepto impugnado para situarlo en uno u otro terreno.

Antes de pasar a ver los resultados de la aplicación de esta doctrina sobre los artículos controvertidos, hay que resaltar también que el Tribunal Constitucional rechaza la distinción que pretendía hacer la representación de la Xunta de Galicia entre defensa de la libre competencia y prevención de la competencia desleal, con el fin de extender las competencias autonómicas a este último ámbito. Es interesante comprobar cómo el Tribunal considera que no basta que las dos materias se hallen reguladas en dos leyes diferentes de las Cortes Generales para que se le deba otorgar relevancia constitucional a la distinción, por lo menos a los efectos de decidir a quién corresponden las competencias sobre aquéllas, siendo más correcto, por tanto, el operar con categorías interpretativas autónomas, extraídas exclusivamente de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (19).

En consecuencia, el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Abogacía del Estado en representación del Presidente del Gobierno va a prosperar en este punto, y los artículos 15.4, 16.4 y 21.2.c) de la Ley gallega de Comercio acaban siendo declarados nulos, porque «es claro que todos ellos limitan el libre ejercicio de la actividad mercantil a través del establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de específicas modalidades de venta y que tales medidas no pueden entenderse sino como encaminadas a evitar que el equilibrio y la paritaria concurrencia entre empresarios en el mercado queden rotos por el abuso de un tipo de ofertas que, como éstas (saldos y liquidaciones), aspiran a la preferente atracción de los consumidores» (fundamento jurídico sexto de la sentencia 228/1993).

En cuanto a la sentencia 264/1993, relativa a la Ley aragonesa de Comercio, aquí las normas recurridas por invasión de las competencias de los

---

(19) Mantiene un criterio más flexible sobre esta cuestión el Profesor SALAS cuando señala que el que una ley de las Cortes Generales no pueda constituirse en «parámetro» para enjuiciar la constitucionalidad de una ley autonómica «no quita para que la Ley en cuestión pueda ofrecer elementos en orden a la definición *positiva* de la materia que estamos estudiando (...). Y si se ha llegado a admitir... que conceptos jurídicos establecidos por el legislador ordinario —incluso anterior al propio legislador constituyente y a su producto, la Constitución— pueden ser tenidos en cuenta a la hora de interpretar los correspondientes términos utilizados por el constituyente, no vemos razón alguna para negar... la aplicación de la misma jurisprudencia a la interpretación de los términos empleados por el legislador estatutario y su producto, los Estatutos de Autonomía» (*Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales*, en el núm. 119 de esta REVISTA, cit., págs. 65 y 66).

órganos centrales del Estado sobre defensa de la competencia son los artículos 15.3.c), 24 (inciso primero), 25.1, 38.2 y 39.3, de los cuales sólo resulta declarado inconstitucional el 39.3, aunque nada más que en sus subapartados a) y b), que «prohíben la práctica de la modalidad de venta a pérdida cuando la misma responde a finalidades contrarias a la libre competencia» y «por consiguiente, encajan claramente en la materia “defensa de la competencia”, que es de titularidad estatal», mientras que «no sucede lo propio... con la restricción prevista en el subapartado c), cuyo objetivo predominante consiste en la tutela del consumidor frente a una estrategia comercial tendente a confundirle respecto del efectivo nivel de precios del conjunto de los productos a la venta en un mismo establecimiento» (fundamento jurídico cuarto, apartado B, de la sentencia 264/1993).

Finalmente, no se impugnó ninguna de las normas relativas a la protección de los consumidores y usuarios de las Leyes valenciana y catalana de Comercio por el concreto motivo que ahora se está estudiando, lo cual resulta a nuestro entender plenamente justificado, pues el examen de los artículos citados demuestra que no contienen disposiciones equiparables a las declaradas inconstitucionales en las Leyes gallega y aragonesa.

C) *Régimen jurídico-privado de las obligaciones contractuales y protección de los consumidores y usuarios*

Las otras materias de titularidad de los órganos centrales del Estado con las que linda la protección de los consumidores y usuarios son la legislación mercantil (art. 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución) y las bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8.<sup>a</sup>). En efecto, aquí el problema surge porque esa protección se puede dispensar no sólo a través de disposiciones de naturaleza administrativa, que prevean la vigilancia y la intervención directa de los Poderes públicos sobre determinados tipos de operaciones de los comerciantes con los consumidores que puedan suponer un peligro de fraude para éstos, sino también modificando la regulación jurídico-privada de las obligaciones contractuales para introducir normas de defensa de la parte más débil. Ahora bien, mientras las Comunidades Autónomas cuentan con competencias para actuar de la primera forma, carecen de ellas, en cambio, para adoptar el segundo tipo de medidas. De nuevo, pues, nos encontramos con dos títulos competenciales situados al mismo nivel, a pesar de la relevancia que tienen para la unidad de mercado y para la igualdad de las condiciones jurídicas básicas de todos los españoles las competencias estatales *ex* artículo 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>, lo que exige del Tribunal Constitucional una delicada tarea de deslinde material (20).

(20) Acerca de la atribución a los órganos centrales del Estado de competencias exclusivas sobre la legislación mercantil, explica el Profesor MUÑOZ MACHADO que «puede decirse que sólo las reglas de derecho privado están comprendidas en la reserva al Estado de la “legislación mercantil”; las de derecho público tienen regímenes diferenciados según la materia a que se refieren. La distinción es frágil y tan discutible y difícil como la separación hecha por el constituyente entre lo “mercantil” y otras intervenciones públicas en sec-

Es la sentencia 264/1993, relativa a la Ley aragonesa de Comercio, la que primero aborda la cuestión que se está tratando, y lo hace acudiendo a la doctrina sentada por el alto Tribunal en sus sentencias 37/1981, 71/1982, 88/1986 y 62/1991. Así, el criterio de distinción que se utilizará será el de comprobar si la regulación autonómica produce o no un *novum* en el contenido contractual, es decir, si introduce o no derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas: «la regulación autonómica de las diferentes modalidades de venta para proteger los derechos de los consumidores y reequilibrar la posición de éstos en el mercado... —declara el Tribunal Constitucional— debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes, pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado *ex* artículo 149.1.6 y 8 CE» (fundamento jurídico quinto de la sentencia 264/1993).

La aplicación del referido criterio a los artículos 24 (inciso segundo), 30.2 y 35 de la Ley aragonesa de Comercio, que son los que sufrieron la impugnación del Presidente del Gobierno, representado por la Abogacía del Estado, por el motivo que nos ocupa, dio como resultado la declaración de inconstitucionalidad de los tres. Del artículo 24 (inciso segundo), porque el disponer que, en las ventas con remisión al comprador de bienes u ofertas de servicios con el fin de provocar su tácito consentimiento, aquél no contrae ninguna obligación de pago, depósito o restitución de los objetos o documentos enviados, supone introducir un supuesto de exención de obligaciones civiles o mercantiles que afecta al régimen jurídico-privado de las mismas; del 30.2, por imponer en las ventas domiciliarias un período de siete días durante el cual el comprador puede rescindir el compromiso de compra, creando una nueva causa de rescisión de tales contratos (regulados, por lo demás, por la Ley de las Cortes Generales 26/1991, de 21 de noviembre); finalmente, del 35, pues, al prever en las ventas automáticas la responsabilidad solidaria del titular del establecimiento donde se encuentre ubicada la máquina vendedora y del titular de la explotación comercial de la misma por las irregularidades derivadas de estas operaciones, incide en el terreno de la responsabilidad obligacional, respecto de la cual tiene declarado el Tribunal Constitucional que su régimen «debe ser uno y el mismo para el territorio del Estado» (fundamento jurídico decimoséptimo de la sentencia 71/1982).

---

tores comerciales... como también el hecho de que no obstante la reserva absoluta al Estado de la "legislación mercantil", las Comunidades autónomas de primer grado hayan podido asumir competencias legislativas en materia de... "comercio interior", sin perjuicio de la legislación de defensa de la competencia» (MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., pág. 623). Para una ampliación del tema, nos remitimos al estudio del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA LORENZO-VELÁZQUEZ, «La competencia exclusiva del Estado sobre la "legislación mercantil"», en *Estudios sobre la Constitución Española*, vol. V, cit., págs. 4081-4104.



La otra Ley de Comercio que vio recurridos algunos de sus preceptos (—artículos 10 y 12.e)— por invasión de las competencias reservadas a los órganos centrales del Estado por el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución fue la catalana. Concretamente, su artículo 10 dice que «en la venta de productos a domicilio el vendedor está obligado a poner en conocimiento del consumidor, por escrito, el derecho que le asiste de disponer de un período de reflexión, no inferior a siete días, durante el cual puede decidir la devolución del producto de que se trate y recibir las cantidades que haya entregado», mientras que el 12.e) establece en las ofertas de venta a distancia una obligación de información similar, relativa al «período de reflexión, no inferior a siete días, durante el cual el consumidor puede devolver el producto y recibir la cantidad satisfecha».

En este caso, sin embargo, el empleo de la doctrina desarrollada en la sentencia 264/1993 va a ofrecer unos resultados ligeramente diferentes a los que se obtuvieron en relación con la Ley aragonesa, porque considera el Tribunal Constitucional que «la norma aragonesa carecía del elemento informativo que se incluye en la norma catalana». A este respecto, matiza el Tribunal, lo que tiene gran importancia para el acotamiento del alcance de las competencias autonómicas en esta materia, que «la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta, siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengan reconocidos en normas aprobadas por el legislador que ostente la competencia para ello; en el caso contemplado, el legislador estatal» (fundamento jurídico quinto de la sentencia 284/1993).

La comprobación de que el derecho del consumidor a la devolución del producto y a recibir las cantidades que haya entregado se encuentra contemplado en una Ley de las Cortes Generales, la ya citada 26/1991, lleva al Tribunal a declarar únicamente la inconstitucionalidad de los incisos de los artículos 10 y 12.b) de la Ley catalana de Comercio que dicen «no inferior a siete días», con lo que los preceptos impugnados, depurados de esta manera, se limitan ya a imponer «una obligación de informar que carece de incidencia alguna en el alcance y contenido del derecho sobre el que se informa» (fundamento jurídico quinto de la sentencia 284/1993).

Para acabar, hay que mencionar que las Leyes valenciana y gallega de Comercio no fueron recurridas por el motivo que se acaba de estudiar, y otra vez cabe destacar, como se ha hecho al finalizar el apartado anterior, que, en lo que a nosotros se nos alcanza, esa inactividad de la Abogacía del Estado y de los diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso se halla perfectamente justificada.

## VI. CONCLUSIÓN

El *corpus* de doctrina derivado de las sentencias del Tribunal Constitucional 225/1992, 227/1992, 228/1992, 264/1993 y 284/1993, sobre las que ha

versado este estudio, conforma, a nuestro entender, una completa y detallada guía para la determinación de los límites competenciales entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia de la reglamentación administrativa de la actividad comercial. Recogiendo notas apuntadas en otros lugares de este estudio, hay que matizar que lo que se acaba de decir no significa, sin embargo, que estemos ante sentencias novedosas, que introduzcan cambios en las líneas jurisprudenciales ya asentadas de nuestro alto Tribunal. Las continuas referencias a los fundamentos jurídicos de sentencias anteriores que se observan en las citas que se han ido aportando son una buena prueba de ello, a lo cual no obsta el que haya un número notable de Magistrados discrepantes con el parecer mayoritario respecto de las cuestiones más polémicas.

Asimismo, entendemos necesario traer a esta Conclusión otro dato que se ha mencionado a lo largo de nuestro comentario, y es el de que estas sentencias no ofrecen una doctrina general sobre la compatibilidad con la Constitución, y en especial con la libertad de empresa reconocida por su artículo 38, de determinadas intervenciones de los Poderes públicos en el sector económico de la actividad comercial, a pesar de que los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados daban pie al Tribunal Constitucional para abordar el tema de una forma más pormenorizada. Sin embargo, también advertíamos que sería en cierto modo injusto formular esta observación como una crítica al Tribunal, sin tener en cuenta cuál era la prioridad que se le presentaba frente a las impugnaciones resueltas, y que sin duda residía en el problema competencial, cuya innegable complejidad bien justifica el que acabe por no quedar sitio para el desarrollo *in extenso* de otro tipo de asuntos.

En cualquier caso, esperamos haber sabido ofrecer al lector interesado una sistematización del contenido de las sentencias comentadas que le resulte de utilidad a la hora de enfrentarse a su lectura o, simplemente, que le ilustre acerca de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre las cuestiones de indudable actualidad social y jurídica que abordan aquéllas. Si lo hemos logrado, entonces podrá decirse que este trabajo ha alcanzado su objetivo.