

Ahora bien, de los apartados transcritos, del apartado 3 —referente al orden jurisdiccional penal— y del apartado 1 del art. 9 L.O.P.J. (según el cual «los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley») puede deducirse que, sin perjuicio de la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales efectuada *in abstracto* por el Legislador orgánico, cabe que el Légitimador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas —Ley Orgánica y Ley ordinaria— que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 C.E. y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita (cfr. sobre la admisibilidad de semejante colaboración dispuesta en las Leyes Orgánicas, la STC 137/1986, fundamento jurídico 3.º). Por consiguiente, siendo en principio correcto en términos constitucionales que una Ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la L.O.P.J., la cuestión ha de radicar en la verificación del grado de acomodo de aquélla a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el Legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las Leyes Orgánicas (art. 81.2 C.E.), de modo que la Ley ordinaria no pueda excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica.

4. Examinando la disposición cuestionada a la luz de la delimitación de los órdenes jurisdiccionales establecida en el art. 9 de la L.O.P.J., resulta patente la contradicción entre las dos normas. La Disposición derogatoria de la Ley 7/1989, prolongando una situación derivada de las viejas leyes de colonización, contemporáneas de la suspensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuye a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo el conocimiento de un recurso deducido frente a un acto de una Administración Pública sujeto al Derecho administrativo, como es, sin duda, el Acuerdo que adopte el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, confirmado en alzada por el Ministro de Agricultura, a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas expropiadas (art. 114 L.R.D.A.). Atribución que se realiza no obstante el inequívoco tenor literal del art. 9.4 L.O.P.J., norma que prescribe («conocerán») la asignación de tales actos al ámbito del control jurisdiccional ejercido por los órganos del orden contencioso-administrativo; un ámbito, a su vez, constitucionalmente reservado a tales órganos no sólo por determinarlos así la Ley a la que se remite el art. 122.1 C.E., sino también, en los supuestos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido en su territorio las competencias del I.R.Y.D.A., por exigirlo el art. 153 c) de la misma Constitución.

El art. 9.4 de la L.O.P.J. atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de la impugnación de los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo. Consecuentemente, al Legislador ordinario le está vedado, so pena de infringir el art. 81.2 C.E., de traer del conocimiento de esos órganos el recurso instituido para reaccionar contra actos que son típicamente administrativos en razón de su naturaleza y origen. Tal sucede en el presente caso, de modo que la disposición legal cuestionada, al adscribir al orden jurisdiccional civil el conocimiento de dichos actos, que son el sustrato que origina la presente cuestión, modifica en un aspecto particular el diseño previsto en el art. 9.4 de la L.O.P.J. sin revestir la forma de Ley Orgánica, contraviniendo así lo dispuesto en la Constitución (art. 81.2), por lo que ha de declararse inconstitucional y nula.

Apreciada la inconstitucionalidad de la norma cuestionada por contradecir lo establecido en Ley Orgánica, no resulta necesario analizar los demás motivos de vulnera-

ción constitucional aducidos por la Sala proponente de las cuestiones.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 5/91 y 649/91, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y declarar inconstitucional y, por consiguiente, nulo el inciso «correspondiendo la resolución de los recursos a la Sala de lo Civil del referido Tribunal», contenido en la Disposición derogatoria de la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral.

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

Dada en Madrid, a uno de julio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**20114** *Pleno. Sentencia 225/1993, de 8 de julio de 1993. Recursos de inconstitucionalidad 418/1987 y 421/1987 y cuestiones de inconstitucionalidad 1.902/1991 y 1.904/1991 (acumulados). Promovido, el primero, por 57 Diputados contra los arts. 3, 4, 9, 13.3, 17 y 43.2 a) de la Ley de de Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales; el segundo, por el Gobierno de la Nación contra el art. 9 de dicha Ley; y las cuestiones planteadas, ambas, en relación con el art. 9 de la mencionada Ley. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julió Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 418/87 y 421/87 y en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.902/91 y 1.904/91, todos acumulados, el primero interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, en cuanto Comisionado de 56 Diputados, contra los arts. 3, 4, 9 13.3, 17 y 43.2 a) de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales; el segundo formulado por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, contra el art. 9

de dicha Ley; y las cuestiones planteadas, ambas, respecto asimismo del citado art. 9 de la mencionada Ley por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Han sido partes el Gobierno Valenciano, representado por el Letrado don Fernando Raya Medina, el Fiscal General del Estado y las Cortes Valencianas, representadas por su Presidente, don Antonio García Mirrals. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 1987, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, actuando como Comisionado de 56 Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3, 4, 9, 13.3, 17 y 43.2 a) de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales («D.O.G.V.» núm. 497, de 31 de diciembre de 1986). En el recurso, tramitado bajo el núm. 418/87, se aducen los motivos impugnatorios siguientes:

A) Según el art. 3, «El ejercicio de la actividad comercial responde al principio de la libertad de empresa, desarrollándose en el marco de la economía de mercado, y podrá realizarse por quienes tengan la capacidad jurídica necesaria y cumplan con la legislación vigente en la materia» (párrafo 1.º). «Son requisitos generales para el ejercicio de la actividad comercial: a) Poseer la condición de comerciante. b) Estar dado de alta, a efectos tributarios de Seguridad Social y cumplir las normas técnico-sanitarias que le sean de aplicación. c) Observar las normas de esta Ley, y demás normativa vigente, y en especial en materia de disciplina de mercado y de competencia desleal» (párrafo 2.º). El art. 4 dice: «Uno. 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: a) Acreditar, en su caso, la titulación y colegiación oficial, así como prestación de las fianzas y otras garantías exigidas por la legislación vigente para la venta de determinados productos o la prestación de determinados servicios. Dos. El Consell de la Generalitat Valenciana podrá exigir, de forma progresiva, sin perjuicio del principio general de libre acceso al mercado y de la normativa estatal vigente, requisitos de cualificación técnica y, en su caso, titulación».

Estas normas tienen consecuencias jurídicas efectivas, pues la infracción de tales requisitos es sancionable, a tenor de lo dispuesto en el art. 48 a) de la propia Ley, con sanciones que pueden llegar hasta límites insospechados (art. 51). Dichos preceptos suponen, además, una regulación directa e inmediata de la actividad, afectando al núcleo de la misma, y el establecimiento de unos requisitos y cargas que no existen en el resto del territorio, cuyo incumplimiento impide el puro ejercicio de la actividad a través de unas sanciones draconianas. La vulneración de los arts. 139 y 149.1.1 C.E. resulta, por tanto, clarísima. Asimismo, se invade el art. 149.1.6 y 8 C.E., ya que esta regulación afecta al ámbito jurídico-privado, al situarse en el mismo plano normativo que la regulación de la capacidad jurídica (que improcedentemente cita). La condición de comerciante (también citada con igual improcedencia) está regulada por el Código de Comercio y de ella deriva la facultad de ejercer la actividad comercial. Todo lo demás es exceso competencial y, por tanto, inconstitucional.

La incompetencia en que incurre el legislador autonómico viene también dada por otras vías. Entre ellas, el integrar en su regulación leyes estatales, configurando con las mismas el supuesto de hecho de la Ley autonómica así

integrada, que luego se exige por vía de sanción, y la absoluta falta de proporcionalidad y razonable adecuación al fin, puesto que la Ley establece sanciones redundantes en el presente ejercicio de sus propias competencias para el caso de que se infrinjan leyes claramente estatales (fiscales, de Seguridad Social, etc.), que ya poseen sus propios mecanismos sancionadores. Por último, todo ello se agrava con la absoluta discrecionalidad de la regulación del art. 4 (apartados 1, *in fine*, y 2). Aquí se hace patente el abusivo ejercicio de los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9 C.E.).

B) El art. 9 de la Ley impugnada dispone: «el régimen de horarios al que deberá someterse el ejercicio de la actividad comercial, cualquiera que sea su régimen jurídico y modalidad comercial adoptada, será establecido reglamentariamente. La apertura semanal máxima será de sesenta horas, considerándose inhábiles los domingos y festivos» (párrafo 1.º). «No obstante lo anterior podrán autorizarse horarios y días excepcionales al régimen general establecido» (párrafo 2.º). «Lo establecido en los párrafos anteriores en ningún caso podrá perjudicar los derechos reconocidos al trabajador por la legislación laboral vigente» (párrafo 3.º).

El último párrafo transcrito también constituye objeto del recurso, porque la incompetencia para la declaración que contiene es manifiesta, al tratarse de legislación laboral. Más esto aparte, el precepto supone el establecimiento de un principio general de limitación de la libertad de horarios, contra la dicción literal del art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, que establece la libertad de horarios comerciales, al amparo, según su preámbulo, del art. 149.1.1 y 13 C.E. y que posee la naturaleza de norma básica, según el mismo preámbulo. Hay, pues, infracción competencial, pero también material del art. 139 C.E., pues la desigualdad respecto de las condiciones básicas establecidas por el legislador es notoria, con ruptura de la unidad económica y de mercado. De todos modos, la infracción patente es la del art. 149.1.13 C.E. (y del art. 34.1 del Estatuto de Autonomía), al violarse una norma que expresamente constituye «ordenación general de la actividad económica». Es cierto que el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985 utiliza la expresión «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas», pero ello sólo significa que las Comunidades pueden establecer excepciones concretas y regladas al principio general, siempre que tales excepciones se asienten en competencias específicas de las que sean titulares y que las mismas guarden con su fin la proporción y adecuación racional que exigen las SSTC 64/1982 y 88/1986.

De otro lado, el precepto recurrido guarda directa relación con la defensa de la competencia, título competencial del Estado. Es, además, un precepto caracterizado por su extrema discrecionalidad, que desborda todas las exigencias de los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9 C.E.). En el art. 9 de la Ley impugnada, en efecto, la regla general es la limitación excepcionable, sin que exista criterio alguno para concretar tales excepciones. Además, toda la materia queda deslegalizada, lo que supone nuevas violaciones constitucionales. Se viola especialmente el art. 9 C.E. y los arts. 149.1.1 y 139 C.E., éstos al establecerse un régimen de discrecionalidad absoluta que entraña una alteración fundamental de la posición jurídica de los comerciantes en el territorio de la Comunidad Autónoma. Violación que se cualifica por suponer un desproporcionado ejercicio de las competencias —al limitarse con carácter absolutamente discrecional el derecho a la libertad de empresa—, contra la doctrina de la STC 64/1982. Y, finalmente, se viola la reserva de Ley contenida en el art. 51.3 C.E., al deslegalizarse por completo la materia.

C) La argumentación sobre la discrecionalidad absoluta que la Ley recurrida establece en varios casos pasa

a tener una enorme relevancia en relación con el bloque normativo que constituyen los arts. 13.3, 17 y 43.2 a), sobre apertura de establecimientos comerciales. Ciertamente, esta desmedida discrecionalidad es una técnica habitual en esta Ley. Algunas veces parece que su fundamental finalidad es atribuir a la Administración autonómica un haz de competencias amplísimo y determinado que le permitan controlar totalmente, por razones de pura oportunidad, la actividad comercial (requisitos para ser comerciantes, horarios, apertura de establecimientos, etcétera). Todo ello reviste trascendencia constitucional, si se comprueba que esta discrecionalidad se prevé sin ningún criterio objetivo para su ejercicio.

El art. 13.3 de la Ley determina que «el Consell con carácter general, podrá establecer las normas a las cuales deberán ajustarse las Ordenanzas Municipales en materia de apertura de establecimientos comerciales procurando sobre todo los siguientes objetivos: a) Un nivel adecuado de equipamiento comercial y de distribución territorial. b) La introducción armónica de los nuevos sistemas de venta en la estructura comercial. c) La libertad de competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa. d) La seguridad, salubridad y estética pública, entre otras». Por su parte, el art. 17, innova el ordenamiento común estableciendo una nueva licencia (además de la de apertura y de obras), que exige para «la apertura, modificación o ampliación de grandes superficies de venta al detall» (núm. 1); asimismo establece cuáles son, «en todo caso», estas grandes superficies (núm. 2) y los criterios de ejercicio de esta competencia: «el número de habitantes y la incidencia en la actividad comercial..., así como la naturaleza de los productos ofrecidos» (núm. 3). El art. 43.2 a), finalmente, se impugna por simple conexión.

Pues bien, la licencia de apertura es esencial para el ejercicio del derecho de libertad de empresa, puesto que es su condición mínima. Por ello, el esfuerzo legislativo y jurisprudencial de los últimos años había llevado a configurar esta licencia como algo absolutamente reglado. La nueva licencia de la Ley recurrida supone la destrucción de todo este esfuerzo jurídico y la reimplantación de una altísima cuota de discrecionalidad. Los criterios que se establecen para estas licencias de apertura (las preexistentes, a través de las normas previstas en el art. 13.3, y las nuevas creadas por el art. 17) son tan sumamente amplios que supone que se conceden o deniegan por mera oportunidad. Los presuntos parámetros legales son, en realidad, ejemplos de oportunidad pura, ya que coinciden con el núcleo legítimo de la libertad de empresa. Los tres primeros apartados del art. 13.3 (y los «otros» de su último apartado) y todos los del art. 17 son criterios de pura oportunidad, los cuales no son propios de la Administración, sino parte del ejercicio privado de la libertad de empresa. En manos de la Administración todo eso es oportunismo, y quizás pueda ser futura arbitrariedad.

Esta situación jurídica supone una radical diferencia con la existente en el resto del territorio. Y el establecimiento de una limitación al derecho a la libertad de empresa que suponga su reserva de autorización discrecional es de por sí una violación de los arts. 139 y 149.1.1 C.E., una desproporción manifiesta del ejercicio de las competencias autonómicas y una vulneración material del art. 9.3 C.E., en cuanto contiene los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. La alteración de la posición jurídica de los ciudadanos parece clara. Pasan de estar sujetos a licencias regladas, que atienden a intereses públicos, reguladas y definidas, a estar sujetos a una licencia cuyos parámetros son de pura oportunidad o conveniencia, no conectados a competencia sectorial alguna. Igualmente es manifiesta la desproporción y falta de adecuación razonable al fin perseguido. Esta técnica de oportunidad y discrecionalidad supone un límite de tal intensidad que recae sobre la condición misma del ejercicio del derecho y excede de

los fines perseguidos, por otra parte muy inconcretos, y en el caso del art. 13.3 c) de exclusiva competencia del Estado. Por último, la violación del art. 9.3 C.E. puede predicarse de todos los supuestos en que se empleen estas técnicas legislativas. Y aquí, además, a través de la absoluta deslegalización que operan los arts. 13 y 17, se vuelve a vulnerar la reserva de Ley prevista en el art. 51.3 C.E.

Concluye el escrito de recurso con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y su consiguiente anulación. Mediante sendos otrosíes, se solicita igualmente que, al amparo de lo establecido en el art. 88 LOTC, se recabe de la Comunidad Autónoma la remisión del expediente y antecedentes de la Ley recurrida y de la Administración del Estado la remisión del expediente y antecedentes que obren en la misma sobre dicha Ley y, en especial, los informes de los Departamentos afectados y los que al respecto se hayan emitido, así como las actuaciones de la Comisión de Seguimiento del Ministerio de Administraciones Públicas y de la Comisión de Subsecretarios en relación con la meritada Ley.

2. Por providencia de 8 de abril de 1987, la Sección Segunda del Tribunal acordó tener por promovido el recurso núm. 418/87 y, antes de decidir sobre su admisión a trámite, que se requiriera a los Diputados promoventes para que en el plazo de diez días acreditaran fehacientemente su voluntad de recurrir contra la Ley 8/1986 de la Generalidad Valenciana. El 6 de mayo siguiente acordó la Sección: 1) incorporar a las actuaciones el escrito de los demandantes por el que manifiestaban su voluntad de recurrir y admitir a trámite el recurso interpuesto por los mismos; 2) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Cortes y al Gobierno de la Generalidad Valenciana, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3) de acuerdo con lo dispuesto en el art. 88 LOTC, recabar del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana el expediente de elaboración del proyecto de la Ley impugnada y del Gobierno de la Nación la remisión del expediente y antecedentes que obrasen respecto a la misma Ley, y en especial, los informes de los Departamentos afectados; 4) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Generalidad Valenciana para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el 13 de mayo de 1987, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudieran precisar. Por escrito registrado el 18 de mayo, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Con fecha del siguiente 19 de mayo compareció don Fernando Raya Medina, Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, quien solicitó que se le concediera prórroga del plazo otorgado para formular alegaciones. Así lo acordó la Sección por providencia de 20 de mayo. Igual petición dirigió al Tribunal, mediante escrito presentado el 29 de mayo, el Abogado del Estado, concediendo la prórroga la Sección por providencia de 3 de junio.

4. Por medio del escrito registrado el 8 de junio de 1987, evacuó el Abogado del Estado el trámite conferido, efectuando las consideraciones que a continuación se recogen:

A) Los arts. 3 y 4 de la Ley recurrida no se refieren a las relaciones jurídico-privadas, ni inciden en el mundo

de los contratos mercantiles ni de los actos y negocios del comercio. No crean efectos jurídico-mercantiles, ni afectan al régimen legal de las obligaciones jurídicas que pueden establecerse entre los particulares en tal ámbito. Por ello, no hay en este punto invasión de la competencia estatal. Los preceptos impugnados, quizá con una técnica jurídica discutible, se limitan a recoger requisitos derivados de otros lugares del ordenamiento (especialmente el art. 3). Consiguientemente, admiten sin dificultad una interpretación conforme a la Constitución. Parece claro que, en lo que se refiere a las sanciones administrativas, éstas sólo podrán imponerse por la Comisión autónoma en cuanto supongan infracción de sus propias normas o correspondan a materias en que la Comunidad ostente competencia de ejecución. En los demás casos, las sanciones corresponderán al Estado: y siempre deberá dejarse a salvo el principio *non bis in idem*. Por último, en cuanto al desarrollo reglamentario que contempla el art. 4, es evidente que sólo cabrá en materias de competencia de la Comunidad Autónoma y que deberá reunir los requisitos del legítimo ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que siempre será verificable en vía contencioso-administrativa, sin que nunca puedan suponer tales normas obstáculos desproporcionados o arbitrarios para el ejercicio de la actividad comercial.

B) El art. 9 ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad que se sigue bajo el núm. 421/87, por lo que en este punto el Abogado del Estado se suma a la argumentación de los Diputados impugnantes, ya que efectivamente existe aquí una manifiesta contradicción entre la Ley impugnada y el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985. Tal contradicción es suficiente para la declaración de inconstitucionalidad de este precepto, aunque la argumentación de los recurrentes también resulta bien fundada. Únicamente puede decirse que la excesiva discrecionalidad que, como fundamentación adicional, atribuyen los recurrentes al art. 9 no es suficiente para llegar a su inconstitucionalidad por este motivo. Parece, ciertamente, que se vuelve a utilizar una técnica legislativa objetable, pero aquí debe prevalecer como fundamento principal la contradicción con la norma básica estatal.

C) En cuanto a los arts. 13.3, 17 y 43.2 a) de la Ley, únicamente existe un posible defecto de técnica legislativa, que no es suficiente para fundar la inconstitucionalidad. Y, además, siempre se exige una previa norma reglamentaria, que ciertamente podrá ser examinada en la correspondiente sede jurisdiccional. Tal norma reglamentaria es el lugar adecuado para establecer las reglas de otorgamiento de las licencias, que, por tanto, siempre serán regladas (y no discrecionales, como quieren los recurrentes). Lógicamente, lo que no podrán hacer estas normas reglamentarias es limitarse a reproducir los amplísimos criterios de la Ley; pero los eventuales e hipotéticos defectos de tales futuras normas no pueden fundar la inconstitucionalidad de sus preceptos de cobertura.

El Abogado del Estado finaliza su alegato con la súplica de que el Tribunal dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad del art. 9 de la Ley recurrida y que los restantes preceptos impugnados de la misma no son, en cambio, contrarios a la Constitución.

5. El Letrado de la Generalidad Valenciana antes mencionado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 8 de junio de 1987. Tales alegaciones son, en síntesis, las siguientes:

A) A tenor del art. 34.1.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (E.A.C.V.), el Estado no ostenta competencia específica sobre el comercio interior (salvo previos y defensa de la competencia), sino que su competencia sobre «bases y ordenación de la actividad económica general» es algo mucho más amplio y difuso. El Estado no ostenta competencia sobre las bases y ordena-

ción del comercio, sino sobre la actividad económica general, por lo que podrá intervenir en el comercio cuando el mismo sea contemplado en el contexto general de la estructura económica, pero no aisladamente como un sector especial. Por ello, la Comunidad Valenciana goza en materia de comercio interior de una competencia exclusiva en los más amplios términos.

De otra parte, la reserva de Ley para el comercio interior que parece desprenderse de una lectura superficial del art. 51.3 C.E. no es tal. En efecto, cuando el legislador constitucional se refiere al comercio interior lo hace no aisladamente, sino en el precepto referente a la defensa de los consumidores y usuarios, y, lo que es de toda importancia, alude al comercio interior «en el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores». En consecuencia, la «Ley» que, según el art. 51.3, debe regular el comercio interior es aquella que afecte en su contenido esencial a los derechos a la seguridad, a la salud, económicos, a la información y a la educación de aquéllos. Así se desprende, además, de la STC 32/1983. En suma, la reserva de Ley, sobre todo, el título «comercio interior» no viene expresamente establecida por el art. 51.3 C.E., pudiendo existir incluso reglamentos independientes en materias incluidas dentro de dicho título. En todo caso, la reserva legal operaría cuando por norma referente al sector comercio se afectaran derechos sobre los que en virtud de otros preceptos de la Constitución existiese esa reserva.

Por lo que se refiere a la «discrecionalidad» atribuida a la Ley impugnada, más parece que los recurrentes estén queriendo decir «arbitrariedad», debiendo llamarse la atención sobre el hecho de que el término «discrecionalidad» se utiliza sin el alcance técnico-jurídico que el mismo supone, existiendo una confusión conceptual al respecto. De todos modos, sobre la posible discrecionalidad o arbitrariedad de la Administración cuando actúe en desarrollo de lo previsto en la Ley, vale lo que se dice en la STC 37/1987.

B) Efectuadas las anteriores consideraciones generales, y entrando en el examen de los preceptos impugnados, los arts. 3 y 4 de la Ley no invaden la esfera jurídico-privada. Como claramente dice la Exposición de Motivos al referirse a estos artículos, nos encontramos ante meros requisitos administrativos para el ejercicio de la actividad comercial. Dado que los citados preceptos no afectan al núcleo mismo de la actividad privada, el incumplimiento de los mismos producirá efectos distintos a los que produciría el incumplimiento de la norma mercantil en la materia (vgr., inexistencia de sociedad anónima por falta de requisitos de constitución o Registro Mercantil, nulidad de actos, etc.). La actividad no queda afectada en su núcleo esencial; la consecuencia es por ello precisamente la típica de una infracción administrativa, esto es, la sanción consecuente. La condición de comerciante, en efecto, está regulada en el Código de Comercio, pero ello no quiere decir que el comerciante no esté sujeto a otro tipo de disposiciones, como pueden ser las laborales, fiscales, de defensa de la competencia, etc.

Los arts. 3 y 4 son, por un lado, un recordatorio de la existencia de distintas regulaciones administrativas que inciden sobre el comercio y que deben ser cumplidas (fiscales, sanitarias, competencia desleal, etc.). El requisito de la integración o remisión a normas del mismo u otros ordenamientos (estatal, CEE, etc.) es una técnica formal y materialmente válida. La existencia de requisitos o cargas a que se refiere el recurso se da en el resto del territorio nacional. La simple obligación de inscripción en el Registro puede que no exista en otras partes del territorio, pero sí existe precisamente en aquellas Comunidades Autónomas que ya han regulado la materia, como son el País Vasco y Cataluña. Es obvio que la inscripción en un Registro no afecta a la posición jurídica fundamental de la persona y, por tanto, podrá establecerse por aquellas Comunidades Autónomas que lo consideren necesario. Y en ningún caso será

competencia del Estado derivada del art. 149.1.1 C.E. No hace falta insistir en la finalidad de un Registro administrativo (estadística, publicidad, control, información, etc). Es obvio que un Registro de este tipo no afecta al núcleo de la actividad. Sobre la posibilidad de Registros en las Comunidades Autónomas, sólo recordar la STC 87/1985. Por otra parte, es obvio que la instauración de un Registro es una típica materia administrativa que podría regularse incluso aunque norma con rango de ley no le diera cobertura. Problema distinto sería, después de la Constitución, la posibilidad de sancionar por incumplimiento si la Ley no lo hubiera previsto.

Los arts. 3 y 4 de la Ley 8/1986 establecen unos requisitos administrativos para el ejercicio de la actividad comercial, los cuales tienen su consecuencia sancionadora en el art. 48 a) de la Ley. Pero ello no supone en absoluto injerencias en materias tributarias o de Seguridad Social, sino que por el contrario se exigen unos requisitos administrativos para la adecuada ordenación del comercio, y en buena lógica esa exigencia lleva aparejada la posibilidad de sanción respecto a su incumplimiento. Ello sin perjuicio de la aplicación del principio *non bis in idem*. Finalmente, hay que decir que en absoluto existe ningún tipo de discrecionalidad y que la remisión a la normativa estatal vigente y al principio general de libre acceso al mercado es aquí expresa. Le Ley no hace más que prever lo que en el ordenamiento de la C.E.E. es ya de plena aplicación.

C) A las argumentaciones concernientes al art. 9 de la Ley cabe oponer, en primer lugar, que no se puede considerar el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985 como una norma básica en materia de planificación general de la economía. Si debiera tomarse al pie de la letra lo que dice la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley, el meritado art. 5 del mismo habría de tenerse por norma básica en materia de comercio interior y por norma de desarrollo del art. 38 C.E. Sin embargo, la cuestión de los horarios mercantiles no justifica la existencia de una norma básica, ni el alcance del art. 38 C.E. tiene nada que ver con el tema de horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales, al no encontrarnos ante una regulación frontal y directa de la creación, sostenimiento, organización o liquidación de empresas ni de la facultad de que gozan los particulares al respecto. Si algo tuviera que ver con el principio de libertad de empresa, se llegaría a la insólita conclusión de que el mismo se está conculcando en todos los países de la C.E.E. y otros europeos, y aquí en España hasta el momento de la publicación del Real Decreto-ley 2/1985. La Exposición de Motivos del Real Decreto-ley cita como apoyo el art. 149.1.1 y 13 C.E., pero se ha de señalar que no nos hallamos ante una «posición jurídica fundamental» y, de otra parte, el art. 149.1.13 contempla el tema de la planificación y no de la ordenación general de la economía a través de otros posibles instrumentos.

Además, una interpretación derivada del tenor literal de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley acarrearía inevitablemente la invalidez del citado art. 5 por inconstitucional. Primero, porque se trataría de una norma básica que no deja espacio a la legislación autonómica complementaria, regulando de modo completo la cuestión medular y haciendo imposible la actuación del legislador autonómico, que quedaría así sin competencia por falta de ámbito material. Tal configuración es contraria a la naturaleza misma de las normas básicas, pues éstas deben dejar espacio a la normación autónoma por exigencia constitucional, según doctrina del Tribunal. Segundo, materialmente, porque el citado precepto sería «desarrollo», es decir, regulación frontal y directa del art. 38 C.E., lo que quedaría excluido del ámbito de un Decreto-ley (art. 86.1 C.E.) (SSTC 111/1983 y 60/1986). Tercero, formalmente, porque si el art. 86.1 C.E. requiere, como presupuesto habilitante, la «extraordinaria y urgente necesidad», habrá que valorar efectivamente si la medida adap-

tada en el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985 es justificable (STC 29/1982).

Como antes se ha apuntado, la materia de horarios mercantiles difícilmente puede afectar a la ordenación o planificación económica como para justificar una norma básica estatal a este respecto. A través de la regulación de horarios mercantiles se está pretendiendo conseguir un mayor beneficio para el consumidor, el cual sólo indirectamente producirá un efecto económico, ya que en definitiva el consumo no depende de las horas en que los comercios están abiertos al público, sino de otros muchos factores. En los países occidentales, y en particular en los de la C.E.E., no rige un sistema de libertad de horarios. De hecho, en el mercado europeo hay absoluta compatibilidad entre el mantenimiento y efectividad de la unidad de mercado y la existencia de regulaciones distintas sobre los horarios comerciales, íntimamente ligadas a las peculiaridades de las distintas nacionalidades. En otro orden de cosas, la existencia o no de control de los horarios mercantiles no puede convertirse en instrumento de política económica general, ya que afirmar que su liberalización contribuye al estímulo de la actividad mercantil, las inversiones y el empleo en el sector constituye una hipótesis no contrastada por la doctrina económica. A ello hay que añadir que una política antiinflacionista, como la que predica el preámbulo del Real Decreto-ley, tampoco parece encajar perfectamente con un estímulo al consumo. Y si lo que se pretende con la medida estatal es incrementar el consumo, su efecto real es prácticamente nulo, ya que el consumo, según se ha dicho, depende de otros factores.

Tampoco la norma estatal tiene el carácter de medida, debiendo destacarse la generalidad, vaguedad y amplitud de sectores y regulaciones diferentes a los que se dirige el Real Decreto-ley.

Asimismo, hay que tratar la cuestión relativa a la interpretación que hay que darle al último inciso del art. 5 del Real Decreto-ley repetido, cuando, después de establecer la libertad de horarios mercantiles, dice: «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía». Tal interpretación consiste en que el Gobierno ha dictado la norma recogida en el art. 5 con la finalidad de su aplicación directa en aquellas Comunidades con meras competencias de ejecución. También la Orden de 31 de julio de 1985, interpretativa del ámbito de aplicación del art. 5, sigue insistiendo en dejar a salvo la competencia de las Comunidades Autónomas.

Por último, la legislación estatal sobre defensa de la competencia en modo alguno puede referirse a supuestos de regulaciones administrativas o intervenciones de este carácter en materia de la actividad comercial tendentes a favorecer o promover intereses generales. De otro lado, si nos encontráramos ante una materia objeto de defensa de la competencia el Estado no habría transferido a la Comunidad Autónoma la competencia sobre horarios comerciales (Real Decreto 4119/1982, de 29 de diciembre) y, además, en el Real Decreto-ley 2/1985, hubiera invocado como título competencial precisamente su competencia en la materia basada en dicho título, cosa que no hace en ningún momento.

D) En cuanto a los demás preceptos impugnados, y aplicando la doctrina sentada por este Tribunal en relación con el alcance del principio de reserva legal y de la potestad reglamentaria, contenida, entre otras, en la STC 83/1984 (fundamento jurídico 5.º), se ve cómo en los supuestos en que los arts. 13.3 y 17 de la Ley recurrida autorizan el ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo se introducen exactamente los criterios que deben seguirse para este ejercicio, por lo que, en consecuencia, cualquier reglamentación posterior tendrá que someterse a los mismos. Y, así, en relación con la apertura de establecimientos comerciales, en el art. 13.3 se habla del nivel

adecuado de equipamientos comerciales y distribución territorial, introducción armónica de nuevos sistemas de ventas en la estructura comercial, libertad de competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa y la seguridad, salubridad y estética públicas. Y cuando se habla de la instalación de grandes superficies de ventas al detall se establece en el art. 17 que deben respetarse los criterios relativos al número de habitantes, incidencia en la actividad comercial y naturaleza de los productos ofrecidos. Al no encontrarnos en ninguno de los preceptos con posiciones jurídicas fundamentales, la competencia del legislador autonómico es evidente. La cobertura necesaria para la ulterior actividad de la Administración está clara en las materias que se le otorgan. En los preceptos citados se fijan por el legislador criterios objetivos para informar la actividad reglamentaria de la Administración, que asimismo vendrá informada por los objetivos y principios que se derivan de todo el texto de la Ley, articulado y Exposición de Motivos.

Por lo que atañe a la licencia municipal de apertura, es claro que la libertad de empresa, en su esencia, no queda afectada por la existencia de intervención pública a través de un acto de licencia o autorización. Junto a la empresa comercial existen en nuestro ordenamiento jurídico empresas económicas de muy distintos tipos sobre las que existe autorización administrativa específica y distinta de la municipal. En el texto de la Ley no hay, además, ni arbitrariedad, ni discrecionalidad ni mero oportunismo. La actuación para la concesión de licencias o autorizaciones estará siempre sometida a los elementos reglados que se derivarán de los Decretos del Consell. Los elementos reglados de la licencia municipal, en efecto, no vienen sólo de la Ley, sino también por vía de Decreto. Será, pues, el Decreto del Consell que desarrolle estos preceptos —o los actos de aplicación del mismo— los que en su día podrán, en su caso, ser objeto de impugnación.

Para finalizar, sólo recordar que los ordenamientos de las dos Comunidades Autónomas que además de la valenciana han regulado el comercio —la catalana y la vasca— tienen disposiciones similares. Por otra parte, las mismas prescripciones existen en el ámbito de los países de la CEE.

Concluye su escrito el Letrado del Gobierno Valenciano con la súplica de que en su día se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos. Por medio de otrosí, interesa igualmente la acumulación del presente recurso, núm. 418/87, al que se tramita bajo el núm. 421/87.

6. Por providencia de 24 de junio de 1987, acordó la Sección tener por recibida del Gobierno Valenciano la documentación que le había sido recabada según providencia de 6 de mayo anterior, documentación de la que habría de darse vista a las partes para que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la misma.

El Abogado del Estado evacuó el trámite mediante escrito registrado el 10 de julio siguiente, haciéndolo, a su vez, los recurrentes —y luego que la Sección, por providencia de 15 de julio, les otorgara una prórroga del plazo concedido— por escrito presentado el 24 de julio, en el que suplicaban que se recabara el expediente de la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada. Así lo acordó la Sección en su providencia de 16 de septiembre.

Con fecha de 15 de junio de 1989, la Sección Cuarta del Tribunal, a la vista de que no había recibido del Gobierno de la Nación la documentación que había determinado la providencia de 6 de mayo de 1987, no habiéndose contestado tampoco nada al respecto, acordó que se volviera a recabar dicha documentación, lo que se reiteró mediante providencia de 12 de febrero de 1990. El siguiente 2 de marzo tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Ministro Secretario del Consejo de Ministros en el

que se comunicaba la carencia de los antecedentes interesados en los archivos del Departamento. Por providencia de 26 de abril de 1990, acordó la Sección trasladar a las partes la anterior comunicación para su conocimiento.

7. Mediante escrito registrado el 1 de abril de 1987, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra el art. 9 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Ordenación del comercio y superficies comerciales. El recurso, tramitado bajo el núm. 421/87, se basa en la argumentación que a continuación se consigna:

A) La competencia autonómica en materia de comercio interior (art. 34.1.5 E.A.C.V.) se subordina a las competencias estatales sobre bases y ordenación de la actividad económica general (art. 140.1.11 y 13 C.E.). Y esto es precisamente lo que fundamenta el presente recurso, ya que tales preceptos constitucionales, y asimismo el art. 149.1.1 C.E., han sido vulnerados por el legislador autonómico, así como el instrumento normativo concreto en que el Estado ha plasmado tales bases y ordenación general de la economía: el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril. El precepto recurrido, en efecto, contraviene el art. 5 del citado Real Decreto-ley, que establece la libertad de horarios para los locales comerciales en todo el territorio del Estado. La formulación autonómica es esencialmente limitativa, si bien sujeta a excepciones (lo que parece una curiosa «reserva de dispensación», poco propia del derecho moderno), pero por ello mismo es incompatible con la libertad de horarios proclamada por el legislador estatal.

B) La contradicción entre ambas normas parece claramente insalvable. Frente a un principio general de libertad se establece otro contrario, de limitación. Únicamente resta por encajar la norma del Real Decreto-ley en las competencias estatales que resultan del bloque de la constitucionalidad y en la doctrina del Tribunal Constitucional. En el caso presente existe un matiz diferenciador con relación al resuelto por la STC 88/1986, en el que toda la construcción jurídica se apoyaba sin más sobre la Constitución y el Estatuto de Autonomía; de ahí las abstractas referencias a la unidad del orden económico nacional y a la existencia de un mercado único que supone la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Pues bien, en este caso, tal unidad ha sido concretamente establecida, para algunos aspectos, por una norma estatal específica: el Real Decreto-ley 2/1985. Nos encontramos, por tanto, ante una configuración legal concreta de la unidad económica y de mercado, establecida por una norma con rango de ley. Ello permite completar la abstracta formulación de la STC 88/1986 con un concreto apoyo en la competencia estatal ejercitada, realizada al amparo no sólo del art. 149.1.1 C.E., sino del más concreto art. 149.1.13, y del propio Estatuto de Autonomía, cuando subordina expresamente la materia de «comercio interior» y «defensa del consumidor» a la «ordenación de la actividad económica general» (art. 34.1).

Resulta por ello de especial aplicación la doctrina de la STC 29/1986. En dicha Sentencia, reiterándose la doctrina de la STC 1/1982, se afirma que la exigencia de unidad económica es «más imperiosa» en los Estados compuestos, como el español actual. Y se dice que la unidad del orden económico es el «presupuesto necesario» para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados «disfuncionales y disgregadores». Esta doctrina viene conectada directamente con la de la «cuádruple unidad», ya enunciada en otras Sentencias (SSTC 44/1984 y 165/1985). Así, el principio de unidad, que ya arranca de la STC 37/1981, constituye el horizonte hermenéutico de diversos principios constitucionales y su uso debe considerarse

correcto para interpretar la distribución de competencias. Esta competencia permite incluso regulación de detalle (STC 29/1986, fundamento jurídico 4.º) y no se encuentra necesariamente ligada a la planificación prevista formalmente en el art. 131 C.E. (fundamento jurídico 3.º). Tampoco se cuestiona la legitimidad del Real Decreto-ley, habiendo admitido el Tribunal el ejercicio de competencias estatales incluso por Orden Ministerial (SSTC 11/1986 y 96/1984).

C) Siendo patente la contradicción entre ambas normas e incuestionable el enmarcamiento de la norma estatal en la regulación de la economía general, la única duda que puede existir es la expresión «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas» que recoge el art. 5 del Real Decreto-ley. Por lo demás, el principio de libertad es claro y preciso, incluyendo la «venta y distribución», el «horario de apertura y cierre» y los «días y números de horas de la actividad semanal». La contradicción con la norma estatal es manifiesta.

A propósito de la duda señalada, se ha de indicar, en primer lugar, la condición de norma básica del Real Decreto-ley, recogida expresamente en su Preámbulo, que invoca el art. 149.1.1 y 13 C.E.; en segundo lugar, la condición de ordenación económica «material», igualmente recogida en el Preámbulo; en tercer lugar, su carácter de «medida» de conjunto. En tal sentido, no es separable el art. 5 del conjunto del Real Decreto-ley, que es una medida como tal y que contiene medidas concretas como subelementos de su estructura global. El fin unitario del Real Decreto-ley es, según su Preámbulo, «potenciar la demanda interna», lo que lo caracteriza como tal medida sin perjuicio de las finalidades específicas de cada una de sus normas. Con todo ello no se niega la competencia autonómica que existe en principio para regular esta materia. Tal competencia es plena e indudable, pero debe respetar siempre las medidas estatales que en un determinado momento puedan existir, en coordinación con las mismas de acuerdo con el carácter concurrente de este tipo de competencias, puesto de manifiesto en la STC 29/1986.

Concluye el Abogado del Estado con la súplica de que el Tribunal dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad del precepto impugnado y su consiguiente anulación, por infracción del art. 149.1.1 y 13 C.E.

8. Mediante providencia de 8 de abril de 1987, la Sección Primera del Tribunal acordó: 1) admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 421/87; 2) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y a las Cortes de la Generalidad Valenciana, por conducto de sus respectivos Presidentes, conforme dispone el art. 34.1 LOTC, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas; 3) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

9. Por escrito registrado el 23 de abril de 1987, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. Con fecha del siguiente 25 de abril compareció don Fernando Raya Medina, Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, quien solicitó que se le concediera prórroga del plazo otorgado para formular alegaciones. Así lo acordó la Sección por providencia del 29 de abril. Mediante escrito registrado el 23 de abril, el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. La representación del Gobierno Valenciano evaluó el trámite conferido por medio de escrito registrado

el 19 de mayo de 1987, en el que expuso las alegaciones que sintéticamente se recogen a continuación:

A) Tanto en el supuesto en que el Estado ejerce su competencia de planificación de la actividad económica con carácter general a través de bases y medidas de coordinación como si lo hace mediante planificaciones específicas o de detalle, lo que es claro es que en estos supuestos debe tenderse a una planificación de carácter permanente y no coyuntural, cosa muy diferente a lo que es adoptar una medida en el concepto que a esta palabra da la jurisprudencia constitucional en, por ejemplo, la STC 179/1985, fundamento jurídico 1.º Según se desprende de este texto, lo que caracteriza a las leyes o normas-medida es fundamentalmente su contenido singular, estar dirigidas a un solo sujeto o pluralidad determinada de sujetos y agotarse en su aplicación. La jurisprudencia del Tribunal es aún más concreta en la STC 95/1986 (fundamento jurídico 2.º).

El ejercicio de esta competencia estatal en materia de planificación general de la economía puede hacerse a través de la regulación de bases de ámbito general o de ámbito concreto, con una vocación de permanencia, o a través de medidas de carácter transitorio, pero en cualquier caso es claro que deben venir referidas a materias de indudable trascendencia en el campo de la ordenación de la economía, sin que una mera posibilidad de afectar a este campo pueda suponer que el Estado entre a regular materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostenten alguna clase de competencia. La pura cita en la norma estatal de unos posibles efectos en el orden económico unitario no justifica esta intromisión en el campo competencial de las Comunidades Autónomas, sino que tiene que estar perfectamente justificado que las normas, básicas o de medida coyuntural, afecten a una manera trascendente a la planificación económica.

B) La Comunidad Valenciana ostenta competencia exclusiva en materia de «comercio interior» (art. 34.1.5 E.A.C.V.). Por Real Decreto 4119/1982, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios a la referida Comunidad en materia de reforma de estructuras comerciales y comercio interior se le traspasaron las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración del Estado en el Decreto 3/1976, de 9 de enero, sobre regulación de horarios comerciales. De dicho Real Decreto se deduce claramente que la materia de regulación de horarios comerciales está incluida en el ámbito competencial de comercio interior a que se refiere el art. 34.1.5 E.A.C.V.

C) Luego de reiterar la argumentación contenida en las alegaciones formuladas en el recurso 418/87, el Letrado del Gobierno Valenciano resume su posición sosteniendo, en primer lugar, que el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de cuya contradicción con la Ley autonómica deduce la representación estatal la inconstitucionalidad de ésta, no es desarrollo del art. 38 C.E., ni puede considerarse como norma básica ni como una medida, sin que la unidad de mercado o la unidad económica general tenga nada que ver con la unidad en la regulación de horarios comerciales. Mas, en segundo lugar, aún suponiendo que pudiera afectar de alguna forma esta materia a la nulidad del orden económico nacional, como afirma la STC 88/1986 puede ser compatible con la diversidad jurídica, cumpliendo dos requisitos: que la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad y que esa regulación resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue. Ambos requisitos se producen aquí, ya que la Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva en materia de comercio interior y la restricción que hace de los horarios de los establecimientos mercantiles, y sesenta horas semanales encaja perfectamente en la finalidad perseguida: la adecuación,

por un lado, a los hábitos de los consumidores y, por otro, la intervención en esta materia para evitar que la mediana y pequeña empresa, de gran importancia en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, pudieran sufrir perjuicios que en definitiva irían en detrimento del empleo y de otras eventuales finalidades que podrían obtenerse a través de estas normas.

Finalmente, la cláusula «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas» revela la voluntad del Gobierno de aprobar una medida de política económica coyuntural no aplicable a todas las Comunidades Autónomas, lo que igualmente se ha manifestado mediante el conocimiento de la existencia de regímenes distintos en territorios tan importantes como los del País Vasco, Cataluña y aun la misma Comunidad Autónoma Valenciana durante los dos últimos años.

El Letrado del Gobierno Valenciano concluye su alegato con la súplica de que en su día se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del precepto recurrido.

11. Por providencia de 10 de junio de 1987, acordó la Sección oír al Abogado del Estado y al Comisionado don Federico Trillo-Figueroa para que en el plazo común de diez días expusieran lo que estimaran procedente acerca de la acumulación de este recurso al registrado con el núm. 418/87, la cual había sido solicitada por el Abogado del Gobierno Valenciano. Evacuado el trámite por el Abogado del Estado, el Pleno, mediante Auto de 22 de septiembre de 1987, acordó dicha acumulación.

12. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 3 de noviembre de 1987, resolvió tener por recibida la documentación interesada a las Cortes Valencianas en el recurso 418/87 y dar vista de la misma a las partes para que en el plazo de diez días pudieran examinarla y formular las alegaciones que estimasen precisas al efecto. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 19 de noviembre siguiente, haciéndolo, a su vez, don Federico Trillo-Figueroa el 20 de noviembre.

13. El 19 de septiembre de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección de 10 de septiembre anterior, en el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 9 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre.

Del meritado testimonio resulta que, por resolución del Servicio Territorial de Comercio, confirmada en alzada mediante Resolución del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, se impuso a don José Navarro Vercher una multa de 50.000 pesetas por ejercer la actividad de venta de pan en su establecimiento a pesar de ser domingo, lo que constituía una infracción del art. 9 de la Ley 8/1986. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, turnado con el núm. 1.522/88, el órgano judicial, una vez conclusos los autos y señalado el día de la votación y fallo de la Sentencia, acordó someter a las partes la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el aludido precepto legal. Al evacuar el trámite, el Ministerio Fiscal y el recurrente entendieron procedente dicho planteamiento, al que se opuso el Letrado de la Generalidad.

El Auto de la Sala afirma que el art. 9, párrafo 1.º, de la Ley 8/1986 es de necesaria aplicación al caso litigioso y puede vulnerar el contenido de las competencias que están atribuidas a la Generalidad sobre horarios de establecimientos comerciales, infringiendo los arts. 131.1 y 149.1.13 C.E. «No puede aceptarse que la Generalidad Valenciana haya asumido las competencias del Gobierno

en esta materia, porque la competencia sobre comercio interior atribuida por el Estatuto de Autonomía a la Generalidad deja a salvo las bases y la ordenación de la actividad económica general y la defensa de la competencia, en cuyas bases, ordenación y defensa, debe incardinarse la regulación de los horarios comerciales ya que tal regulación es pieza fundamental en la libertad de empresa y en el establecimiento de un mercado comercial único para toda la Nación». Tal exclusión de competencia viene establecida en el Estatuto: así, el art. 31 describe las materias en que la Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva, sin que en ninguno de sus 33 apartados recoja la relativa a comercio interior; igualmente, el artículo siguiente tampoco acoge dicha materia en cuanto a las facultades de dicha Generalidad en el desarrollo legislativo de las materias que establece, dentro del marco de la legislación básica del Estado; finalmente, el art. 34.1.1 atribuye a la repetida Generalidad competencia exclusiva en la planificación de la actividad económica de la Comunidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 C.E.

14. Por providencia de la Sección Cuarta de 30 de septiembre de 1991, se acordó: 1) admitir a trámite la cuestión planteada, turnada con el núm. 1.902/91; 2) dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Cortes y al Gobierno de la Generalidad Valenciana, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3) oír a las mismas partes para que dentro de igual plazo expusieran lo que estimasen procedente acerca de la acumulación de esta cuestión y de la núm. 1.904/91, que había planteado el mismo órgano judicial sobre idéntico objeto; 4) publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Generalidad Valenciana.

15. Mediante escrito registrado el 15 de octubre de 1991, el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso, por escrito registrado el 16 de octubre, comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

16. Con fecha de 24 de octubre de 1991 presentó su escrito de alegaciones el Fiscal General del Estado, quien, en síntesis, argumentó lo siguiente:

A) No cabe duda de que la determinación de los horarios comerciales es materia que afecta al comercio interior y que, a la vez, puede verse afectada por la planificación general de la actividad económica. Nos encontramos, pues, de nuevo ante una cuestión de límites competenciales, de no fácil determinación concreta. Y es que, como declara la STC 88/1986, fundamento jurídico 6.º, existe un régimen de concurrencia normativa. Se trata, en consecuencia, de coordinar la planificación general de la política económica del Estado con las peculiaridades legítimas que puedan surgir en las Comunidades Autónomas. Y para ello se hace necesario determinar hasta dónde puede llegar la planificación estatal, recogida no sólo en el art. 149.1, sino también en el art. 131.1 C.E., siendo ilustrativas al respecto las declaraciones de la STC 29/1986 (fundamento jurídico 4.º), que autoriza una planificación de detalle por parte del Estado en determinados supuestos.

B) Tal «planificación de detalle» se lleva a cabo en este caso a través del Real Decreto-Ley 2/1985, que con-



tiene diversas medidas de política económica general, encaminadas, según su Preámbulo, a estimular el consumo privado y la inversión y a fomentar el empleo. Por otra parte, se sostiene también en el Preámbulo que la confirmación de la proximidad del ingreso de España en las Comunidades Europeas aconseja acelerar algunas reformas institucionales que permitan, al dotar de una mayor flexibilidad a las empresas españolas, ajustarse a un entorno más competitivo con menores costes sociales. En concreto, en lo referente al punto que nos ocupa, se afirma que «la libertad de horarios para la apertura y cierre de locales comerciales se establece con el fin de aumentar su flexibilidad, lo que contribuirá al estímulo de la actividad y del empleo en el sector de la distribución, facilitando una adecuación de la productividad y de la capacidad de competencia de las empresas a las demandas y necesidades reales de los consumidores. Se trata, en suma, de desarrollar en este punto el principio de libertad de empresa, reconocido por el art. 38 C.E., y de fijar una norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales, que encuentra apoyo en el art. 149.1, núms. 1 y 13, de nuestra Norma fundamental, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de la normativa laboral».

Esto así, la voluntad de aplicación del art. 5 del Real Decreto-ley, como desarrollo de los preceptos constitucionales citados en el Preámbulo, a todo el territorio nacional es explícita. Y los fines de política económica general y de competitividad de las empresas españolas frente a las comunitarias justifica, a juicio del Ministerio Fiscal, la adopción de una medida unitaria. Se cumplen, pues, los requisitos de proporcionalidad exigidos por la doctrina del Tribunal.

C) Por otra parte, resulta clara la incompatibilidad del régimen de libertad de horarios del Real Decreto-ley con las restricciones impuestas por la Ley autonómica valenciana 8/1986. Si el primero se entiende como desarrollo legítimo de las facultades de planificación de detalle que al Estado corresponden en exclusiva en materia de política económica general —y de ello no le cabe duda al Fiscal—, la consecuencia obligada es la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por exceder de la competencia de la C. A. Valenciana. Declarar su validez equivaldría a reconocer dos regímenes de horarios en el territorio nacional: el general y el valenciano. Y dado que el primero se justifica por razones de interés general, es el que debe prevalecer. Máxime si se tiene en cuenta que el art. 149.3 C.E. establece que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

En consecuencia, el Fiscal interesa que se dicte Sentencia que declare la inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Mediante otrosí, manifiesta igualmente que, dada la identidad de objeto de la presente cuestión con la registrada con el núm. 1.904/91, procede su acumulación. Es más, en aplicación de lo establecido en el art. 83 LOTC, entiende el Fiscal que es asimismo procedente la acumulación de estas cuestiones con los recursos de inconstitucionalidad 418/87 y 421/87, habida cuenta de que la conexidad de sus objetos aconseja la unidad de su tramitación y decisión.

17. El Gobierno Valenciano, por medio de su Letrado don Fernando Raya Medina, evacuó el trámite conferido por escrito registrado el 25 de octubre de 1991. Observa la representación indicada que la cuestión planteada es idéntica a la que se suscita en los recursos núms. 418/87 y 421/87. En dichos recursos ya se hicieron las alegaciones pertinentes en contra de la declaración de inconstitucionalidad del art. 9 de la Ley 8/1986, a las cuales cumple ahora remitirse. Suplica, por ello, que se dicte Sentencia en la que

se declare que el meritado precepto es conforme a la Constitución. Mediante sendos otrosíes, suplica igualmente la acumulación de la cuestión núm. 1.904/91 a la presente y la de los ya acumulados recursos núms. 418/87 y 421/87 a las cuestiones núms. 1.902/91 y 1.904/91.

18. Mediante escrito registrado el 25 de octubre de 1991, formuló sus alegaciones el Abogado del Estado, quien reproduce las formuladas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 421/87, interpuesto por la misma representación contra el precepto legal cuestionado. Suplica, pues, que se dicte Sentencia por la que se declare inconstitucional y nulo el art. 9 de la Ley 8/1986, solicitando por otrosí que se acuerde la acumulación de las cuestiones 1.902/91 y 1.904/91.

19. El 31 de octubre de 1991, comparece y formula alegaciones don Antonio García Miralles, en su calidad de Presidente de las Cortes Valencianas y en representación de las mismas, el cual expone la argumentación que a continuación se resume:

A) Según el órgano judicial proponente, la submateria «horarios comerciales» se encuentra incluida en la competencia del Estado, ya que es una pieza fundamental de la libertad de empresa y de la unidad del mercado comercial. Ahora bien, de acuerdo con la STC 83/1984 (fundamento jurídico 3.º), el art. 38 C.E. no establece la libertad de actuación de las empresas en los concretos aspectos de la actividad económica, sino que reconoce el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial, cuyo ejercicio puede estar disciplinado por normas de diversa procedencia. De este modo, las limitaciones a las empresas de los diversos sectores no se sitúan en el marco del art. 38 C.E., sino en aquellos campos especiales a los que se refiere cada tipo de actividad. Dichos campos de la actividad empresarial están distribuidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la competencia o incompetencia de la Comunidad Valenciana para regular los horarios comerciales no deriva del art. 38 C.E., sino de la asignación por el bloque de la constitucionalidad de la materia «comercio interior», en la que se incluyen los horarios comerciales, materia que corresponde a la Comunidad (art. 34.5 E.A.C.V.). El Real Decreto 4119/82, de traspaso de funciones y servicios en materia de reforma de estructuras comerciales y comercio interior, se refiere expresa y específicamente en el punto b) del Acuerdo a los «horarios comerciales».

B) Siguiendo la doctrina de la STC 86/1989 (fundamento jurídico 7.º), la competencia de la Comunidad Valenciana en materia de comercio interior comprende la potestad legislativa, cuyo ejercicio deberá adecuarse al marco constitucional. Los límites constitucionales que condicionan el ejercicio de esta competencia vienen especificados en el art. 34.1 E.A.C.V., que dispone: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad Valenciana, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E., la competencia exclusiva de las siguientes materias».

La regulación de los horarios comerciales respeta el art. 38 C.E. En cuanto al art. 131 C.E., éste no reconoce una competencia del Estado, consistiendo su virtualidad en posibilitar la utilización por el Estado de una técnica o instrumento para ejercer las competencias económicas que la Constitución, en otros preceptos, le reserva. Como ha declarado el Tribunal, el art. 131 no se refiere a cualquier actividad planificadora, sino sólo y exclusivamente a una eventual planificación global de la economía (SSTC 227/1988, fundamento jurídico 20, y 145/1988, fundamento jurídico 1.º). Esta inteligencia del art. 131 C.E., junto con la ausencia de un plan económico general que circuns-

criba la competencia autonómica sobre comercio interior, ahorra cualquier referencia sobre el respeto de dicho precepto por el aquí impugnado de la Ley valenciana.

De otro lado, la submateria «horarios comerciales» queda muy alejada del título competencial enunciado por el apartado 11 del art. 149.1 C.E., por lo que se debe concluir que el precepto cuestionado respeta el límite impuesto a la competencia autonómica. Por lo que concierne al límite de la competencia autonómica derivado del art. 149.1.13 C.E., ha de llegarse a la misma conclusión. Y ello porque el legislador estatal, intérprete inicial de cuáles son las bases y las técnicas precisas para coordinar la planificación general de la actividad económica, ha dejado a salvo la competencia de la Comunidad Valenciana para regular los horarios comerciales. En efecto, el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, al disponer la libertad de horarios para los locales comerciales, lo hace «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía». Lo que quiere decir que las Comunidades Autónomas, como la Valenciana, son competentes sobre el comercio interior no se encuentran vinculadas por dicho precepto; esto es, que pueden establecer una regulación diferente del horario comercial.

C) Por último, el artículo cuestionado no vulnera el principio de unidad de mercado, pues ni obstaculiza la libre circulación, ni cabe apreciar esa finalidad torticera entre sus objetivos, ni con su aplicación se han producido consecuencias que en alguna medida lesionen la libre circulación.

El Presidente de las Cortes Valencianas finaliza su escrito de alegaciones con la súplica de que se dicte Sentencia que desestime la cuestión planteada. Mediante escrito presentado en la misma fecha, la representación indicada manifiesta su criterio favorable a la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.902/91 y 1.904/91.

20. El 19 de septiembre de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, al que se acompañaba Auto del citado órgano judicial de 13 de septiembre en el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 9 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre.

El procedimiento del que trae causa la cuestión parte del recurso contencioso-administrativo núm. 1.930/89, interpuesto por don José Navarro Vercher contra el acuerdo del Servicio Territorial de Comercio de Valencia, confirmado en alzada por resolución del Consejero de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad, que le hizo objeto de una multa de 100.000 pesetas «por apertura comercial en domingos realizando la actividad de venta de pan». Concluidos los autos y señalado el día para votación y fallo de los mismos, la Sala acordó mediante Auto oír a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 9 de la Ley 8/1986. Evacuando el trámite conferido, expresó su oposición al meritado planteamiento el Letrado de la Generalidad. Por su parte, el Fiscal entendió que debía suspenderse el procedimiento hasta que este Tribunal dictase Sentencia en la cuestión anteriormente planteada (recurso contencioso-administrativo núm. 1.522/88). El recurrente, en fin, se pronunció en favor del planteamiento de la cuestión. La Sala acordó el repetido planteamiento a través de la resolución citada, cuya fundamentación jurídica es idéntica a la contenida en el Auto del mismo Órgano mediante el que se suscitó la cuestión núm. 1.902/91.

21. Por providencia de 30 de septiembre de 1991, la Sección Segunda del Tribunal acordó: 1) admitir a trá-

mite la cuestión, turnada con el núm. 1.904/91; 2) dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Cortes y al Gobierno de la Generalidad Valenciana, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3) oír a las mismas partes para que, dentro de igual plazo del traslado, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la acumulación de esta cuestión y de la núm. 1.902/91, que había planteado el mismo órgano judicial sobre idéntico objeto; 4) publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Generalidad Valenciana.

22. Con fecha del siguiente 16 de octubre se recibió comunicación del Presidente del Congreso dando cuenta del acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento y de no formular alegaciones. Mediante escrito registrado en igual fecha, el Presidente del Senado interesa que se tenga por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

23. El Fiscal General del Estado cumplimentó el trámite otorgado el 24 de octubre de 1991. Tras reiterar lo argumentado en la cuestión núm. 1.902/91, interesó la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, por ser contrario a los arts. 38.1, 131.1 y 149.1.13 C.E. Por medio de otro sí, manifiesta que, dada la identidad de objeto de la presente cuestión con la registrada con el núm. 1.902/91, procede su acumulación. Es más: en aplicación de lo establecido en el art. 83 LOTC, entiende el Fiscal que es procedente igualmente la acumulación de estas cuestiones con los recursos de inconstitucionalidad núms. 418/87 y 421/87, habida cuenta de que la conexidad de sus objetos aconseja la unidad de su tramitación y decisión.

24. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones el 25 de octubre de 1991, reproduciendo las efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 421/87 y suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare inconstitucional y nulo el art. 9 de la Ley 8/1986. Mediante otro sí, interesó la acumulación de las cuestiones núms. 1.902/91 y 1.904/91.

25. El Gobierno Valenciano, representado por el Letrado del Gabinete Jurídico de la Generalidad don Fernando Raya Medina, formuló sus alegaciones por escrito presentado asimismo el 25 de octubre de 1991, remitiéndose a las alegaciones efectuadas en los recursos núms. 418/87 y 421/87 y suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare que el precepto cuestionado es conforme a la Constitución. Mediante sendos otros síes, interesó la acumulación de la cuestión núm. 1.902/91 a la presente y la de los recursos núms. 418/87 y 421/87 a las cuestiones núms. 1.902/91 y 1.904/91.

26. Por escrito registrado el 31 de octubre de 1991, don Antonio García Miralles, Presidente de las Cortes Valencianas, evacuó el trámite de alegaciones. Luego de reiterar lo argumentado en la cuestión núm. 1.902/91, suplicó que se dicte Sentencia desestimando la presente cuestión de inconstitucionalidad. Mediante escrito presentado en la misma fecha, la representación indicada manifestó su criterio favorable a la acumulación de las cuestiones núms. 1.902/91 y 1.904/91.

27. La Sección, por providencia de 11 de noviembre de 1991, acordó oír al Abogado del Estado, a la representación procesal de las Cortes Valencianas y a don Federico

Trillo-Figueroa para que en el plazo de diez días expusieran lo que estimasen procedente acerca de la acumulación de esta cuestión y de la núm. 1.902/91 con los recursos de inconstitucionalidad, ya acumulados, núms. 418/87 y 421/87. Tanto el Abogado del Estado, por escrito presentado el 19 de noviembre siguiente, como el Presidente de las Cortes Valencianas, por escrito registrado el 22 de noviembre, estimaron procedente la acumulación señalada. Don Federico-Trillo-Figueroa no formuló alegaciones al respecto. El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 4 de febrero de 1992, acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 1.902/91 y 1.904/91 a los recursos de inconstitucionalidad, ya acumulados, núms. 418/87 y 421/87.

28. Por providencia de 6 de julio 1993, se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el recurso de inconstitucionalidad núm. 418/87, se impugnan los arts. 3, 4, 9, 13.3, 17 y 43.2 a) de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales. El art. 9 de dicha Ley es asimismo cuestionado a través del recurso de inconstitucionalidad núm. 421/87, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno de la Nación y de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.902/91 y 1904/91, ambas planteadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Dado que el art. 9 de la Ley valenciana 8/1986 constituye el objeto común de todos los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados, conviene examinar en primer lugar las cuestiones que este precepto suscita, si bien debe precisarse un extremo: mientras que el Comisionado de los 56 Diputados recurre frente a la totalidad del precepto, en las demás impugnaciones sólo se cuestiona la constitucionalidad de los dos primeros párrafos, relativos al régimen de horarios al que deberá someterse el ejercicio de la actividad comercial en la Comunidad Valenciana. En segundo lugar, se examinará la impugnación de los arts. 3 y 4, y, por último, la relativa a los arts. 13.3 y 17, así como por conexión, el art. 43.2 a) de la mencionada Ley.

2. Dentro del Título Primero de la Ley valenciana 8/1986, sobre el «Régimen administrativo de la actividad comercial», el art. 9 constituye la única disposición del Capítulo III, relativo a los «horarios comerciales». Tras remitir al reglamento la regulación de esta materia, dicho precepto determina que «La apertura semanal máxima será de sesenta horas, considerándose inhábiles los domingos y festivos», aunque «podrán autorizarse horarios y días excepcionales al régimen general establecido». Ahora bien, con anterioridad al precepto autonómico, el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, de medidas de política económica, dispuso en su art. 5.1 que «El horario de apertura y cierre de establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público, así como el número de días y horas de actividad semanal de los mismos, serán de libre fijación por las Empresas en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía». Es la existencia respecto a una misma materia, el régimen de los horarios comerciales, de la norma estatal y de la norma autonómica, lo que suscita las cuestiones objeto del presente proceso constitucional que seguidamente pasamos a examinar.

A) Atendiendo a su contenido, cabe observar que la norma autonómica fija un régimen general de horarios comerciales en el que existe un tope máximo semanal y declara inhábiles los domingos y festivos. La dictada por el Gobierno de la Nación, en cambio, establece la libertad de las empresas en esta materia. Existe, pues, contradicción entre uno y otro precepto en cuanto al régimen general de horarios comerciales. Con la particularidad de que el segundo —y anterior en el tiempo— constituye una «norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales», según se expresa en el Preámbulo del mencionado Real Decreto-ley 2/1985; lo que sirve de fundamento a las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la norma autonómica.

El Gobierno Valenciano y las Cortes Valencianas, sin embargo, excluyen que exista tal contradicción acogiéndose a la salvedad con que concluye el art. 5.1 del Real Decreto-ley («sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos»), por considerar que esta Disposición estatal sólo es de aplicación directa en aquellas Comunidades Autónomas que gozan de meras competencias de ejecución en materia de comercio interior, lo que no es el caso de la Comunidad Valenciana. Y ciertamente es de observar que los Estatutos de Autonomía de Canarias, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla-León únicamente atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la «función ejecutiva» en materia de «comercio interior», mientras que el de la Comunidad Valenciana, así como los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Aragón y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra confieren a estas Comunidades, con alguna diferencia de grado, una competencia normativa en la indicada materia.

Sin embargo, aún aceptando que la submateria «horarios comerciales» pertenece a la materia «comercio interior», sobre lo que se volverá más adelante, la interpretación del Gobierno Valenciano y de las Cortes Valencianas no puede ser compartida, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque dicha interpretación resulta contraria al propio tenor del art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, que determina que las empresas pueden fijar libremente los horarios comerciales «en todo el territorio del Estado». Lo que evidencia claramente que el ámbito de aplicación en el espacio de la norma no posee ninguna limitación y, por tanto, se extiende al territorio de todas las Comunidades Autónomas, con independencia de los poderes, más o menos amplios, que hayan asumido en sus respectivos Estatutos. En segundo término, porque tal interpretación tampoco se compadece con la justificación de la norma desde la vertiente competencial a la que se refiere el Preámbulo de la disposición estatal, que pretende «fijar una norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales» con apoyo «en el art. 149.1, núms. 1 y 13, de nuestra Norma fundamental»; pues en otro caso no existiría la uniformidad mínima en todo el territorio nacional o el común denominador normativo que es inherente a una norma básica. Y aunque también se establezca seguidamente en el Preámbulo la salvedad respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas, ello en modo alguno modifica lo anterior, sino que, por el contrario, lo corrobora: como norma básica, dictada en el ejercicio de un título competencial del Estado —extremo sobre el que se volverá seguidamente— el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985 es aplicable en todo el territorio estatal, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias normativas de desarrollo y/o de ejecución, según lo establecido en el respectivo Estatuto en materia de «comercio interior». Lo que nada tiene de extraño en el reparto competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía,

pues como se ha dicho por este Tribunal, sobre un mismo ámbito jurídico caben distintas competencias de órganos diferentes y la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio (SSTC 111/1983 y 77/1984).

En suma, existiendo contradicción entre las dos normas que se comparan, la estatal y la autonómica, no cabe superar esa oposición del modo que pretenden las representaciones del Gobierno y de las Cortes de la Comunidad Valenciana.

B) La competencia autonómica para dictar la Ley 8/1986 se basa, genéricamente, en la de «comercio interior», atribuida a la Comunidad Valenciana por el art. 34.1.5 de su Estatuto, como expresa el Preámbulo de aquélla. No obstante, en relación con el art. 9 de la Ley, aquí examinado, es indudable que el régimen de horarios comerciales pertenece a la materia de comercio interior y ninguno de los impugnantes lo discute. Siendo de señalar, por lo demás, que este encuadramiento de la submateria horarios comerciales fue reconocido en el Real Decreto 4119/1982, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de reforma de estructuras comerciales y comercio interior, por el que se traspasaron a la referida Comunidad Autónoma «las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración del Estado en el Decreto 3/1976, de 9 de enero, sobre regulación de horarios comerciales...» [apartado b) del Anexo I].

Ahora bien ubicada sin dificultad la materia competencial en la que halla su encaje el art. 9 de la Ley 8/1986, el debate entre las partes gira en torno a los límites que el bloque de la constitucionalidad impone en este supuesto a la competencia autonómica sobre «comercio interior». A cuyo fin, debe partirse del concreto precepto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el art. 34.1.5, que establece que «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad Valenciana, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E., la competencia exclusiva de las siguientes materias: ...Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia...».

Interpretando el precepto estatutario transcrito —y sin ninguna referencia al art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985— el órgano judicial proponente de las cuestiones de inconstitucionalidad sostiene que no puede aceptarse que la Generalidad Valenciana haya asumido las competencias del Estado en esta materia, pues la competencia sobre comercio interior atribuida por el Estatuto a la Comunidad Autónoma deja a salvo las bases y la ordenación de la actividad económica general y la defensa de la competencia, «en cuyas bases, ordenación y defensa, debe incardinarse la regulación de los horarios comerciales ya que tal regulación es pieza fundamental en la libertad de empresa y en el establecimiento de un mercado comercial único para toda la Nación».

Sin embargo, esta pretendida segregación *a limine* de los horarios comerciales de la competencia autonómica sobre comercio interior no está justificada. Basta tener en cuenta que —aparte de soslayar lo dispuesto en el Real Decreto 4119/1982, de traspasos, que aun cuando no sea una disposición ni atributiva ni ordenadora de competencias, sí posee un valor interpretativo de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y de las que el Estado retiene (SSTC 156/1986 y 86/1989, entre otras)—supone una interpretación reduccionista del art. 34.1.5 E.A.C.V., precepto que no sustrae a la Comunidad Autónoma ningún sector del comercio interior aunque le imponga límites, materiales y competenciales, al ejercicio

de la potestad normativa en dicha materia. Por consiguiente, el enjuiciamiento desde el art. 34.1.5 E.A.C.V. de la validez del art. 9 de la Ley 8/1986 debe hacerse a partir de la competencia del legislador autonómico para regular los horarios comerciales, debiendo determinarse únicamente si tal regulación ha traspasado los límites que el Estatuto impone al ejercicio de la competencia normativa en tal materia.

Este punto de partida es admitido tanto por el Comisionado de los Diputados recurrentes como por el Abogado del Estado. El primero estima que la salvedad en favor de las competencias de las Comunidades Autónomas contenida en el inciso final del art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, significa que aquéllas pueden establecer excepciones concretas y regladas al régimen general de libertad de horarios. Y el Abogado del Estado considera «plena e indudable» la competencia de la Comunidad Valenciana al respecto, aunque su ejercicio deba respetar siempre las medidas estatales adoptadas en un determinado momento, de conformidad con el carácter «concurrente» de este tipo de competencias. En suma, para ambos impugnantes la Comunidad Valenciana posee competencia para regular los horarios comerciales, si bien esta competencia se halla limitada, a contrario, por la legislación estatal contenida en el art. 5.1 del citado Real Decreto-ley que constituye la norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales. De manera que si ésta es constitucionalmente legítima, por ampararse en un título competencial del Estado, de ello se seguirá necesariamente la inconstitucionalidad del art. 9 de la Ley valenciana 8/1986; lo que exige entrar en el examen de la adecuación al bloque de la constitucionalidad del precepto estatal.

3. En relación con este tema central, son cuatro los aspectos principales a considerar a tenor de las alegaciones formuladas por los intervinientes en este proceso constitucional, ya sea impugnando la competencia de la Comunidad Valenciana para dictar el art. 9 de la Ley 8/1986 ya justificando el título competencial del Estado para dictar la norma básica contenida en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985.

A) En primer lugar, el Comisionado de los Diputados y el órgano judicial promotor de las cuestiones de inconstitucionalidad alegan que la regulación de los horarios comerciales se vincula directamente con la legislación de defensa de la competencia. Materia expresamente excluida de la competencia autonómica sobre «comercio interior» por el art. 34.1.5 E.A.C.V. y, por tanto, perteneciente a la del Estado en virtud de la cláusula general del art. 149.3 C.E.

Esta justificación de la norma estatal, sin embargo, no puede ser acogida. La finalidad de las normas sobre defensa de la competencia es la de «evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como en la concurrencia entre empresas» y, de este modo, la de «prevenir y, en su caso, corregir, situaciones que afecten a la estructura del mismo» (STC 88/1986). Y aunque comprende, más allá de los preceptos de una concreta Ley sobre esta materia, «toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia» entre las empresas (STC 71/1982), difícilmente puede admitirse que tenga una directa vinculación con un régimen de libertad de horarios comerciales como el establecido por el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril; pues aún cuando este régimen de horarios 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 concurrencia en el mercado que persigue la legislación sobre libre competencia. Lo que se confirma en el Preámbulo del Real Decreto-ley 2/1985, que no invoca este título competencial, sino otros.

B) En segundo término, al examinar el bloque de la constitucionalidad se ha invocado la libertad de empresa, que la Constitución reconoce en su art. 38 «en el marco de la economía de mercado». Precepto que se halla en directa conexión con los arts. 128 y 131, en relación con los cuales debe ser interpretado (SSTC 37/1981 y 111/1983). Y al margen de su invocación en relación con el art. 149.1.1 C.E. para impugnar el art. 9 de la Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre —lo que luego será objeto de examen—, es a este precepto constitucional al que precisamente se acoge el Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985 al establecer la libertad de horarios, estimando en su Preámbulo que con dicha medida se trata «de desarrollar en este punto el principio de libertad de empresa, reconocido por el art. 38 C.E.».

Al respecto, la doctrina de este Tribunal ya ha establecido que este derecho constitucional —en el que predomina «el carácter de garantía institucional» (SSTC 83/1984 y 123/1991), al ser la economía de mercado el marco obligado de la libertad de empresa (STC 88/1986)—, de un lado «viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad». Límites cuyo mantenimiento, como el de aquellos que definen los demás derechos y libertades consagrados en el Capítulo segundo del Título primero de la Constitución, «está asegurado por una doble garantía, la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo que el legislador no puede disponer, de un contenido esencial (art. 53.1 C.E.)» (STC 37/1981). Pero de otro lado, el art. 38 C.E. puede justificar las actuaciones de los poderes públicos encaminadas a la ordenación del mercado, mediante medidas dirigidas a «evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre Empresas»; por lo que la defensa de la competencia, según se ha dicho en la STC 88/1986, aparece así «como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste».

Por suscitarse únicamente el problema de la garantía formal de este derecho, la reserva de ley, la STC 37/1981 estimó en aquel caso que no procedía entrar «en el análisis de qué es lo que haya de entenderse por libertad de empresa o cuál sea el contenido esencial de esa libertad». Y este Tribunal ha afirmado ulteriormente que tanto el contenido de la libertad de empresa como los límites que pueden establecerse por las normas que regulen su ejercicio constituían una cuestión que «no está exenta de graves dificultades de definición *a priori* con carácter abstracto y de general aplicación» (STC 37/1987). No obstante, al considerar la posibilidad de limitar o regular el derecho del art. 38 C.E. en relación con el del art. 35.1 C.E. y plantearse cuál debía ser el rango legal de la norma limitativa o reguladora, este Tribunal ha afirmado que el derecho garantizado en el art. 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión y oficio, «ni en el art. 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». Por lo que concluía que «La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto no es, por tanto, una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los arts. 35.1 o 38» (STC 83/1984, fundamento jurídico 3.º).

Sin necesidad de entrar en otras precisiones sobre el contenido del art. 38 C.E., de la decisión que se acaba de mencionar se desprende con claridad tanto un límite negativo como otro positivo del derecho de libertad de empresa; constituyendo el segundo, que es el que aquí interesa, «el

de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial «en libertad», ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

A la luz de lo que antecede resulta difícil admitir que la libertad de horarios comerciales pueda constituir un desarrollo del art. 38 C.E. En efecto, ello sería tanto como suponer que del derecho del empresario a iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial se deriva, necesariamente, su libertad para decidir cuándo ha de llevarla a cabo, estableciendo sin limitación alguna los días y horas de apertura y cierre de la empresa. Sin embargo, ello no se desprende necesariamente del art. 38 C.E., ya que si se considera este derecho en su vertiente institucional es evidente que un régimen de libertad o, por el contrario, de restricción de horarios comerciales, no afecta sustancialmente ni determina, por sí sólo, el marco general de la economía de mercado en el que se ejerce la libertad de empresa. Y en su vertiente individual, es innegable que, caso de admitirse que la libertad de horarios constituye un corolario obligado de la libertad de empresa, ésta se extendería, indebidamente, al ámbito de la regulación del propio mercado; pues uno de los elementos de la ordenación del mercado y directamente vinculado con su funcionamiento está constituido, precisamente, por el régimen de horarios en el que puede desarrollarse la actividad empresarial. Por consiguiente, debe concluirse que en esta materia el art. 38 C.E. 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. Respetada esta exigencia, corresponde al ámbito de la libre configuración legal el optar por un régimen limitativo de los horarios comerciales o, por el contrario, de libertad de horarios, pues dichos regímenes no forman parte del contenido de la libertad garantizada por el art. 38. C.E.

C) En tercer lugar, la libertad de empresa del art. 38 C.E. ha sido invocada también en conexión con el art. 149.1.1 C.E., precepto que atribuye al Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Siendo de señalar, en particular, que en el Preámbulo del Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985 se afirma que es éste uno de los títulos competenciales del Estado en los que, a juicio del Gobierno, «encuentra apoyo» la norma básica sobre libertad de horarios. Esta conexión entre el derecho del art. 38 C.E. y el título competencial del 149.1.1 C.E. ya se ha suscitado en otros supuestos resueltos por este Tribunal (así, por ejemplo, en los de las SSTC 52/1988 y 136/1991). En el presente caso, es de observar que la relación entre uno y otro precepto constitucional se establece de forma directa e inmediata, al haber estimado el Gobierno de la Nación que la norma básica del Real Decreto-ley 2/1985 sobre libertad de horarios «trata de desarrollar en este punto el principio de libertad de empresa, reconocido por el art. 38 C.E.».

Sin embargo, no cabe admitir esta finalidad ni, consiguientemente, está justificado el título competencial que

se invoca por el Gobierno, pues por las razones expuestas anteriormente no cabe estimar que del derecho constitucional de libertad de empresa del art. 38 C.E. se derive necesariamente la libertad de apertura y cierre de los locales comerciales. El régimen de horarios comerciales es un elemento de la ordenación del mercado directamente vinculado con su funcionamiento, como antes se ha dicho; por lo que ha de excluirse que la regulación contenida en el art. 5.1 del citado Real Decreto-ley pertenezca al ámbito de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales y, en concreto, en el ejercicio de la libertad de empresa.

La anterior conclusión negativa, sin embargo, no elimina otro aspecto de las relaciones entre los dos preceptos constitucionales aquí considerados, ya que cabe preguntarse si la conexión entre el art. 38 C.E. y el art. 149.1.1 C.E. no se refuerza con apoyo en otros principios constitucionales que también configuran el marco de la economía de mercado como los del art. 139 C.E. Pues como se dijo en la STC 52/1988, aunque de estos principios «no resultan directamente competencias en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas», sí cabe estimar que «informan las reglas que asignan tales competencias, que deben ser interpretadas de acuerdo con el contenido de los mismos». Lo que es relevante en el presente caso respecto a la regulación autonómica sobre restricción de horarios comerciales establecida por el art. 9 de la Ley valenciana 8/1986, en orden a determinar si este precepto vulnera la competencia reservada al Estado por la Constitución o el Estatuto de Autonomía interpretando las reglas contenidas en estos textos de distribución efectiva de competencias de acuerdo con los principios constitucionales (STC 52/1988).

Pero en el presente caso ello conduce a un resultado igualmente negativo en atención al mismo razonamiento de aquella decisión, que conviene recordar. En primer lugar, el Tribunal estimó en el caso resuelto por la STC 52/1988 que la atribución al Estado de la competencia sólo vendría dada si la regulación estatal «hubiera de entenderse comprendida entre los aspectos básicos de la actividad económica general (...) o entre las condiciones básicas que permiten garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales —art. 149.1 C.E.— y, en concreto, en el ejercicio de la libertad de empresa —art. 38 C.E.—». En segundo término, aun reconociendo que «entre las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa se halla la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional» —lo que igualmente cabe reconocer de la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español, también garantizada por el art. 139.2 C.E. y que ha sido invocada en alguna de las alegaciones formuladas en este proceso—, el Tribunal estimó que la interpretación conforme a esta exigencia constitucional de lo dispuesto en el art. 149.1.1 C.E. y en el precepto del Estatuto de Autonomía, por extensiva que se pretenda, no impide la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma, «ni obstaculiza por sí misma al empresario para ejercer su actividad libremente, ni excluye su acceso al mercado en cualquier parte del territorio nacional, o fuera del mismo, aunque ello le obligue a una cierta diversificación en la producción» (STC 52/1988, fundamento jurídico 4.º). Para concluir, en definitiva, que esta última consecuencia no es incompatible con la atribución de la competencia a la Comunidad Autónoma, ni que del art. 149.1.1 C.E. o del precepto del Estatuto resulta la necesidad de una absoluta uniformidad de las características exigibles a todos los productos industriales, en todo el territorio nacional.

Pues bien, aplicando esta doctrina al presente caso, ha de estimarse que la interpretación del art. 149.1.1 C.E.,

de conformidad con el art. 139.2 C.E., conduce al mismo resultado respecto al régimen de horarios comerciales debatido en este proceso constitucional. Cabe admitir, en efecto, que una restricción de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos mercantiles como la prevista por el art. 9 de la Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, ciertamente puede incidir en la actividad comercial de los establecimientos que operan en aquella Comunidad Autónoma, al limitar en el tiempo el funcionamiento del mercado. Ahora bien, como ha dicho este Tribunal en relación con una Disposición autonómica, «no toda incidencia es un obstáculo», y 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 en la Ley valenciana, si se contempla desde la exigencia del art. 139.2 C.E., «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 art. 149.1.1 C.E. o el art. 34.1.5 E.A.C.V., pues deja a salvo la igualdad básica de todos los españoles (STC 88/1986).

D) El establecimiento de una norma básica en materia de horarios comerciales, por último, se justifica según el Preámbulo del Real Decreto-ley 2/1985 en la competencia que al Estado otorga el art. 149.1.13 C.E. sobre las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Con la particularidad en el presente caso de haberse incluido esta competencia estatal en el art. 34.1.5 E.A.C.V. como un límite expreso al ejercicio por parte de la Comunidad Valenciana de su competencia sobre comercio interior, esto es, como reserva estatal. Siendo de observar, asimismo, que esta competencia autonómica es asumida en el mencionado precepto estatutario «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general». Lo que entraña, de igual modo, que esta previsión del Estatuto «deja a salvo las facultades del Estado para la ordenación de la actividad económica general», como se dijo en la STC 95/1986.

En correspondencia con el presupuesto de un único orden económico nacional y la consiguiente existencia de un mercado nacional único (SSTC 1/1982, 32/1983, 11/1984, 24/1986 y 88/1986, entre otras), esta competencia estatal se extiende a un conjunto muy amplio de materias; justificándose la intervención del Estado siempre que para la necesaria coherencia de la política económica general sea preciso adoptar decisiones unitarias (STC 29/1986). Pues como también se ha dicho en la STC 186/1988, «la competencia estatal en cuanto a la ordenación de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos». Por consiguiente, aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como «exclusiva» en su Estatuto —como es el caso del «comercio interior» según el art. 34.1.5 E.A.C.V.—, esta atribución competencial «no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» (STC 75/1989, fundamento jurídico 3.º). Ni tampoco

excluye que el Estado intervenga «cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado», aun si se trata de una «planificación de detalle» (STC 29/1986) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico (SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras).

Ahora bien, dado el carácter general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, con el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica si no se precisan los límites de aquéllas, es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo a su «objetivo predominante» (STC 13/1989), así como 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.

En el presente caso, el Gobierno de la Nación, con la finalidad de «potenciar la demanda interna, por cuanto la desaceleración de la economía internacional está siendo más profunda de lo esperado» —según se dice en el Preámbulo del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril— adoptó en esta disposición «un conjunto de medidas destinadas a estimular el consumo privado y la inversión, a fomentar el empleo y a impulsar el sector de la construcción». A lo que se agrega el objetivo de «acelerar algunas reformas institucionales que permitan, al dotar de una mayor flexibilidad a las empresas españolas, ajustarse en un entorno más competitivo con menores costes sociales» ante «la proximidad del ingreso de España en las Comunidades Europeas». Cabe estimar, por tanto, que las medidas contenidas en el citado Real Decreto-ley 2/1985 inciden en diversos campos y, en su conjunto, persiguen un objetivo de política económica relacionado tanto en la situación en aquel momento de la economía mundial como, en particular, con las perspectivas abiertas por el acceso de España al mercado común europeo. Objetivo de política económica general que inspira, específicamente, la concreta medida sobre la libertad de horarios comerciales del art. 5.1, pues trata de estimular la actividad en el sector de la distribución, «facilitando una adecuación de la productividad y de la capacidad de competencia de las empresas a las demandas reales de los consumidores». Referencia esta última que también conecta la medida estatal con el principio rector de la política económica y social que se contiene en el art. 51 C.E.

Frente a estos objetivos de la norma estatal el representante del Gobierno Valenciano aduce que la medida relativa a la libertad de los horarios comerciales no puede constituir un instrumento de política económica general, pues sostener que contribuye al estímulo de la actividad mercantil, la inversión y el empleo en el sector sólo es, a su juicio, una simple hipótesis no contrastada por la doctrina económica. A lo que agrega dicha representación que unos objetivos antiinflacionistas como los que se predicán de la política monetaria en el Preámbulo del citado Real Decreto-ley tampoco parecen encajar perfectamente con la finalidad de estimular el consumo; pues si pretende incrementar éste, su efecto real es prácticamente nulo, ya que el consumo no depende de los días y horas en que los comercios estén abiertos al público sino de otros muchos factores. Ahora bien, a los fines del presente proceso constitucional no procede entrar a considerar la oportunidad o el acierto de la medida contenida en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985; lo que importa, una vez precisado su objetivo predominante de acuerdo a su finalidad, es la correspondencia de tal medida con los intereses y fines generales que habilitan al Estado para actuar plani-

ficando la actividad de un sector económico en los términos de lo dispuesto en el art. 149.1.13 o —como también se expresa en el art. 34.1.5 E.A.C.V.—, para llevar a cabo una «ordenación de la actividad económica general».

El objetivo económico de la medida aquí examinada ya ha sido indicado anteriormente. En lo que respecta a su correspondencia con los títulos de habilitación estatal antes mencionados, cabe estimar, en primer lugar, que las metas de fomento de la actividad económica en el sector de la distribución comercial que el Real Decreto-ley 2/1985 se propone alcanzar mediante la libertad en la fijación de los horarios comerciales justifican plenamente el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional. Por su carácter liberalizador o desregulador, en efecto, tal medida entraña una verdadera reestructuración del mercado nacional de la distribución, al servicio de una mayor competitividad económica de las empresas y de las necesidades de los consumidores; produciendo también efectos indirectos sobre la producción de bienes y la prestación de servicios, por lo que cabe estimar que constituye una medida de política económica general. En segundo lugar, tampoco es dudoso que, por la finalidad y alcance del art. 5.1 del mencionado Real Decreto-ley, dicha medida deba tener un carácter básico y, por tanto, haya de aplicarse en la totalidad del territorio estatal, aunque ello implique la consiguiente restricción de las competencias normativas asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior. Pues la reestructuración del mercado de la distribución no podría lograrse sin quebranto de su unidad si tal medida sólo fuera aplicable en ciertos ámbitos autonómicos con exclusión de otros; de manera que estamos ante un supuesto en el que «para conseguir objetivos de la política económica nacional» se precisa «una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (STC 29/1986). Y frente a estas razones, por último, no cabe oponer el interés de una Comunidad Autónoma de proteger a ciertas categorías de establecimientos comerciales —interés al que se alude en el Preámbulo de la Ley valenciana 8/1986—, ya que la finalidad de la medida estatal se enlaza con la protección de intereses económicos generales por los que debe velar el Estado, como es el caso de la liberalización del mercado, de la distribución en todo el territorio nacional y de la potenciación de la actividad económica. Y ello con independencia de considerar que cualquier medida proteccionista de alcance puramente local puede limitar, en mayor o menor medida, la actividad económica y, además, es susceptible de producir, en un plazo más o menos largo, no sólo perturbaciones en el funcionamiento del mercado sino también consecuencias negativas para la modernización y optimización de las estructuras empresariales, como se ha puesto de relieve en el ámbito de la Comunidad Económica Europea.

4. Una vez establecido el título habilitante del Estado para dictar la medida relativa a la libertad de horarios comerciales, restan por examinar otras dos alegaciones del representante del Gobierno Valenciano, relativas al carácter básico del art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, que conviene examinar seguidamente.

A) En primer lugar, el mencionado representante sostiene que, por requerir el art. 86.1 C.E. como presupuesto habilitante para dictar un Decreto-ley una «extraordinaria y urgente necesidad», es preciso valorar si la medida contenida en la citada disposición resulta justificada de acuerdo a estas exigencias constitucionales. Sin embargo, el representante del Gobierno Valenciano se detiene en esta observación vinculada con el carácter formal de las bases, sin entrar a cuestionar las razones expuestas por el Gobierno de la Nación en el Preámbulo del Real Decreto-ley 2/1985 para justificar la existencia del mencionado

presupuesto habilitante. Basa, pues, señalar, de un lado, que entre las razones expuestas en el Preámbulo de dicha Disposición se alude expresamente a la necesidad de nuevas medidas —respecto a las contenidas en la Ley de Presupuestos para 1985, aprobada seis meses antes— para potenciar la demanda interna, dado que la situación de desaceleración de la economía mundial «está siendo más profunda de lo esperado». De otro lado, que este Tribunal ha reputado como 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 conyunturas 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.

B) En segundo lugar, respecto al contenido de la norma básica este Tribunal ha precisado sus límites al señalar, entre otros extremos, que en tales normas el común denominador normativo que encierran, dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales «no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad» (STC 1/1982, 44/1982 y 13/1989, entre otras muchas). Y a esta doctrina parece acogerse el representante del Gobierno Valenciano al sostener que, en atención al contenido del art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985 ningún campo de actuación se deja al legislador autonómico en materia de horarios comerciales tras dictarse esta norma estatal.

Pudiera pensarse, en principio, que esta alegación posee un cierto fundamento, ya que el margen de actuación de los órganos autonómicos indudablemente habría sido más amplio si la norma estatal, por ejemplo, hubiere establecido un régimen de horarios comerciales basado en un mínimo de días y horas semanales como común denominador normativo. De manera que, a partir de dicho mínimo, cada Comunidad Autónoma podría, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estimase convenientes. Pero la propia alegación también pone de relieve que el margen de actuación del legislador autonómico en una determinada materia se halla condicionado por el carácter y el contenido normativo del precepto estatal. En el presente caso, la norma estatal ha establecido, con carácter principal, la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos. Y en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, dicho precepto, por su mismo contenido normativo, es obvio que no requiere ulteriores desarrollos legislativos del régimen establecido, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas. Si se quiere, dicho de otro modo, que el establecimiento de un régimen de libertad de horarios comerciales entraña, necesariamente, una desregulación legal en esta materia, pues el legislador deja a la libre voluntad de las empresas la elección de los días y horas de apertura de los establecimientos.

De otra parte, en relación con la alegación del Gobierno Valenciano aquí examinada, cabe observar que la misma, al apoyarse en la doctrina de este Tribunal sobre el límite de la legislación estatal básica, en realidad la extiende indebidamente, al proyectarla sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica. Esta competencia, ciertamente, posee un ámbito mucho más extenso, al comprender el «comercio interior»; mientras que la norma aquí controvertida sólo afecta a una materia o subsector específico dentro de dicho ámbito, el relativo al régimen de horarios comerciales. Por lo que no cabe estimar que se haya producido un vaciamiento de la competencia asumida por la Comunidad Valenciana en su Estatuto, aunque se haya reducido en un concreto aspecto o subsector dentro de

dicha materia por las razones relativas al carácter y contenido de la norma estatal que se acaban de indicar. Es de observar, por último, que ello no contradice en modo alguno el Real Decreto 4111/1982, de trasposos, pues con independencia de que esta Disposición no es ni atributiva ni ordenadora de competencias, la misma fue dictada cuando el régimen de horarios comerciales en todo el territorio nacional estaba sujeto a intervención administrativa; intervención que lógicamente termina al establecerse por obra del Real Decreto-ley 2/1985 la libertad de las empresas en esta materia.

En definitiva, del examen anterior resulta que el Estado se amparó en su competencia sobre ordenación de la actividad económica general que resulta tanto de la Constitución como del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana para dictar el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, y siendo incompatible la norma estatal, de carácter básico, sobre libertad de horarios comerciales, con las restricciones en esta materia introducidas posteriormente por la Comunidad Valenciana en los dos primeros párrafos del art. 9 de la Ley 8/1986, este precepto debe ser declarado inconstitucional y consiguientemente nulo en cuanto fija en sesenta horas la apertura semanal máxima de los establecimientos comerciales, declara inhábiles los domingos y festivos y prevé la autorización de horarios y días excepcionales al régimen general establecido. Asimismo, dada su conexión con los párrafos precedentes, procede declarar la inconstitucionalidad del inciso del último párrafo del art. 9 de la Ley 8/1986 en el que se dispone que «lo establecido en los párrafos anteriores en ningún caso podrá perjudicar los derechos reconocidos al trabajador por la legislación laboral vigente»; pronunciamiento que hace innecesario entrar en los motivos de la impugnación de este precepto aducidos por el Comisionado de los Diputados.

5. El segundo grupo de preceptos impugnados por el Comisionado de los Diputados recurrentes está constituido por los arts. 3 y 4 de la Ley 8/1986, que se insertan en el Capítulo I de su Título I, relativo a las reglas generales del «Régimen administrativo de la actividad comercial». El art. 3 comienza por declarar que el ejercicio de tal actividad, que responde al principio de libertad de empresa y se desarrolla en el marco de la economía del mercado «podrá realizarse por quienes tengan la capacidad jurídica necesaria y cumplan con la legislación vigente en la materia». A continuación, este precepto establece que «son requisitos generales para el ejercicio de la actividad comercial: a) Poseer la condición de comerciantes; b) Estar dado de alta a efectos tributarios y de Seguridad Social y cumplir las normas técnico-sanitarias que le sean de aplicación; c) Observar las normas de esta Ley, y demás normativa vigente, en especial en materia de disciplina de mercado y de competencia desleal». Por su parte, el art. 4 determina en su apartado 1 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: a) Esta dado de alta en la licencia fiscal; b) Acreditar, en su caso, la titulación y la colegiación oficial, así como la prestación de las fianzas y otras garantías exigidas por la legislación vigente para la venta de determinados productos o la prestación de determinados servicios». A lo que se añade en el apartado 2 que el Gobierno Valenciano «podrá exigir, de forma progresiva, sin perjuicio del principio general de libre acceso al mercado y de la normativa estatal vigente, requisitos de cualificación técnica y, en su caso, titulación». Ahora bien, antes de entrar en el examen de los distintos motivos de impugnación de los preceptos anteriores ciertas consideraciones previas son necesarias.



A) En primer lugar, no es ocioso recordar que si el Estado que configura nuestra Constitución posee una estructura interna plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (STC 1/1982), el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma; como así ocurre respecto a la materia de comercio interior en el Estatuto de la Comunidad Valenciana. Por lo que no basta alegar la simple existencia de una divergencia jurídica sobre la regulación del comercio interior en una determinada Comunidad Autónoma para fundamentar, sin ulterior análisis, la posible inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados. Ciertamente, la existencia de esa divergencia jurídica sólo podrá ser establecida tras un examen razonado del contenido y fines de la normativa autonómica; pero admitida dicha divergencia en la regulación de una materia, será preciso, además, entrar a enjuiciar en cada caso su legitimidad constitucional, apreciando si dicha normativa resulta «proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resultan adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles» (STC 88/1986, fundamento jurídico 6.º).

B) Dado que los requisitos previstos en los arts. 3 y 4 de la Ley valenciana se refieren al ejercicio del comercio, cabe recordar que este Tribunal ya tuvo ocasión de declarar tempranamente que la «actividad mercantil aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho público y el Derecho privado, dentro del cual hay que situar sin duda el Derecho mercantil» (STC 37/1981). Con la particularidad en lo que respecta a nuestro país que sobre las normas que regulan la actividad mercantil «ha venido a incidir la estructura autonómica del Estado, al reservar, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado, en tanto las Comunidades Autónomas han venido a asumir determinadas competencias normativas», entre las que se encuentra «el comercio interior» (STC 88/1986, fundamento jurídico 5.º).

De la anterior doctrina se desprende que si el Estado posee competencia exclusiva en materia de legislación mercantil (ex art. 149.6 C.E.), ello excluye, correlativamente, que el legislador autonómico, en el ejercicio de su competencia en materia de «comercio interior», pueda entrar a regular ámbitos de la actividad mercantil que corresponden al Estado, como son —entre otros tradicionalmente regidos por el Derecho mercantil— los relativos a la capacidad para el ejercicio del comercio, a la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles o, como ha sido señalado por este Tribunal, a «la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales» (STC 71/1982).

C) Ahora bien, no es dudoso que al amparo de su competencia en materia de «comercio interior», el legislador autonómico se halle facultado para establecer un registro de los comerciantes que operan en su Comunidad, si dicho registro sólo posee un carácter simplemente administrativo y, por tanto, la inscripción en el mismo no tiene carácter constitutivo para el ejercicio del comercio. Ni tampoco que pueda establecer requisitos de índole puramente administrativa para el ejercicio de la actividad comercial. Este Tribunal, en efecto, ya ha señalado que requisitos administrativos tales como la inscripción en un Registro *ad hoc* o el alta en el epígrafe de la licencia fiscal, pertenecen «al ámbito de la disciplina del mercado que está atribuido a la competencia autonómica», careciendo de toda incidencia en la regulación mercantil de las transacciones

comerciales [STC 88/1986, fundamento jurídico 8 c)]. Si bien habrá de ponderarse en cada caso si el número y la entidad de las exigencias administrativas introducidas por la legislación autonómica resultan proporcionadas al objeto legítimo que se persigue y, por tanto, adecuadas a su finalidad, y de otra parte, que tales requisitos no afecten a la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de la actividad mercantil, como antes se ha dicho.

6. Sentado lo anterior, procede entrar a examinar las distintas alegaciones del Comisionado de los Diputados en relación con los requisitos establecidos en los arts. 3 y 4 de la Ley 8/1986.

A) Para los Diputados recurrentes, estos preceptos vulneran, en primer lugar, los arts. 139 y 149.1.1 C.E., por cuanto suponen una regulación directa e inmediata de la actividad comercial, afectando al núcleo de la misma mediante unos requisitos y cargas que no existen en el resto del territorio nacional, requisitos cuyo incumplimiento impide el puro ejercicio de la actividad comercial merced a la previsión en la Ley valenciana 8/1986 de unas sanciones verdaderamente severas en sus arts. 47 a 51. Ciertamente, no cabe desconocer la conexión existente entre los dos preceptos constitucionales invocados por el Comisionado de los Diputados ni que el art. 139 C.E. constituye una de las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa reconocido por el art. 38 C.E. Ahora bien, no basta afirmar 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 —en este caso las condiciones exigidas por los arts. 3 y 4 de la Ley valenciana 8/1986— 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).

No obstante, los Diputados recurrentes no han entrado en el análisis de la diferenciación jurídica resultante de la regulación autonómica ni tampoco determinado sus consecuencias en relación con el art. 139 C.E. Lo que ha de conducir, por sí solo, al rechazo de este motivo de impugnación. Aunque cabe agregar que el examen de los preceptos impugnados pone de relieve, de un lado, que dichos requisitos no entrañan una discriminación en favor de las empresas radicadas en la Comunidad Valenciana, y de otra parte, que 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.

B) En segundo lugar, el Comisionado de los Diputados recurrentes sostiene que los arts. 3 y 4 de la Ley valenciana 8/1986 vulneran el art. 149.1.6 y 8 C.E., ya que «esta regulación afecta al ámbito jurídico-privado, al situarse en el mismo plano normativo (...) que la regulación de la capacidad jurídica (que, impropiaemente, cita). La condición de comerciante (también citada con igual improcedencia), está regulada por el Código de Comercio y de ella deriva la facultad de ejercer la actividad comercial». Considerándose, en suma, que «todo lo demás es exceso competencial y, por tanto, inconstitucional».

En lo que respecta a los requisitos del art. 3, ciertamente ha de admitirse que la competencia en materia de comercio interior que el art. 34.1.5 E.A.C.V. atribuye a esta Comunidad —y que es invocada como título habilitante en el Preámbulo de Ley valenciana 8/1986— no incluye la regulación de la «capacidad jurídica» ni de la «condición de comerciante» cuya fijación corresponde indudablemente al Estado de conformidad con el art. 149.1.6 C.E., como se ha dicho en

la STC 88/1986, fundamento jurídico 8.º f). Pero lo anterior no necesariamente conduce a estimar que el legislador autonómico haya invadido la competencia exclusiva del Estado que el art. 149.1.6 y 8 le reconocen con ciertas salvedades. En efecto, el art. 3 de la Ley 8/1986 de la Generalidad Valenciana, al determinar que el ejercicio de la actividad comercial ha de realizarse «por quienes tengan la capacidad jurídica necesaria» y exigir a continuación como requisito general que posean «la condición de comerciante», no puede considerarse que esté regulando estas materias, pues ello se ha llevado a cabo, es obvio, en diversos preceptos de los Códigos Civil y de Comercio. En realidad, lo sucinto de tales expresiones pone clamaramente de relieve que el precepto cuestionado presupone la existencia de esa regulación estatal y se remite de forma abierta a la misma. De manera que el legislador autonómico se ha limitado a utilizar conceptos o categorías generales propios de la legislación estatal, cuyo significado jurídico sólo podrá establecerse por remisión a la legislación civil o mercantil a la que pertenecen; sin que exista, por tanto, invasión competencial o pueda apreciarse riesgo de la seguridad jurídica por emplearse tales expresiones en el art. 3 de la Ley valenciana.

A igual conclusión ha de llegarse respecto de los otros dos requisitos generales del art. 3 de la Ley 8/1986 de la Generalidad Valenciana. En efecto, cabe estimar, de un lado, que el consistente en «estar dado de alta a efectos tributarios de Seguridad Social (*sic*)...» no entraña una invasión de competencias estatales por parte del legislador autonómico, por tratarse de un requisito de índole administrativa; de manera que las exigencias derivadas de la normativa estatal en materia tributaria y de la Seguridad Social sólo constituyen el presupuesto de dicho requisito en la legislación autonómica. De otro lado, aun cuando esta normativa califica de requisito general para el ejercicio de la actividad comercial el de «cumplir las normas sanitarias que les sean de aplicación» [párrafo 2.º b), *in fine*] y el de «observar las normas de esta Ley, y demás normativa vigente, y en especial en materia de disciplina de mercado y de competencia desleal» [párrafo 2.º c)], lo preceptuado no deja de ser una reiteración, con alcance específico para los empresarios o comerciantes, del principio general de sujeción a la Ley contenido en el art. 9.1 C.E.

C) En los requisitos establecidos por el art. 4 de la Ley Valenciana 8/1986, a los que sólo genéricamente se alude también en la misma impugnación del Comisionado de los Diputados, pueden distinguirse dos grupos. Por lo que se refiere en primer lugar a los de «cualificación técnica y, en su caso, titulación» del apartado 2, cuya exigencia se deja a una ulterior decisión del Gobierno Valenciano —lo que no consta que se haya producido aún—, cabe observar 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, como se ha dicho recientemente en la STC 11/1993, fundamento jurídico 9.º De manera que si el art. 149.1.30 atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer los títulos oficiales y las condiciones de su obtención y homologación, ello no impide que, dentro del debido respeto al derecho reconocido por el art. 35 C.E. y como medio para proteger intereses generales, los poderes públicos —y, por tanto, las Comunidades Autónomas— «intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiendo a la previa obtención de un autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud» (STC 122/1989). Lo que es relevante a los fines de determinar el alcance de los requisitos de «cualificación técnica y, en su caso, de titulación» aquí considerados, pues la Comunidad Valenciana, en el ejercicio de su competencia en materia de comercio «interior», podrá exigir una capa-

citación oficial para el ejercicio de ciertas actividades comerciales, refrendada por un título o licencia que acredite ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad mercantil, y podrá proceder, en su caso, a la imposición de una sanción administrativa a quienes realicen actos propios de dicha profesión sin estar en posesión de dicha capacitación oficial, como se ha dicho en la STC 111/1993. Y que el art. 4 de la Ley 8/1986 se refiere a simples exigencias de capacitación oficial y no a títulos académicos oficiales se corrobora teniendo en cuenta las acciones de fomento para el perfeccionamiento de la formación profesional de los comerciantes, que paralelamente puedan emprenderse por los órganos autonómicos de acuerdo con el art. 45 de la Ley 8/1986. A lo que cabe agregar que si el art. 4.2 de la Ley ha previsto exigir este requisito «de forma progresiva», 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 determinado 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. Por lo que queda acotado el ámbito que el art. 4.2 de la Ley 8/1986 deja al futuro reglamento.

En lo que respecta, en segundo lugar, a los requisitos expresamente preceptuados en el apartado 1 del art. 4 de la Ley valenciana 8/1986 «para el ejercicio de la actividad profesional» cabe estimar con carácter general que tanto el de la inscripción en un Registro General de Comerciantes como los restantes de las letras a) y b) sólo poseen —al igual que antes se dijo respecto al del apartado b) del art. 3— un carácter simplemente administrativo. Pues sin necesidad de un examen detenido de cada uno de ellos, tanto de su simple enunciado como de la escritura del precepto se desprende con claridad que el legislador valenciano sólo ha querido que los particulares acrediten ante la Administración autonómica bien el previo cumplimiento de obligaciones fiscales —como estar dado de alta en la licencia fiscal, al que la STC 88/1986 reconoció este carácter administrativo— bien ciertas circunstancias profesionales, como titulaciones y colegiación, a lo que se agregan ciertos actos previos como la prestación de fianzas; circunstancias o actos que son exigidos por la vigente legislación estatal para el ejercicio de una determinada actividad. De manera que el art. 4 de la Ley valenciana 8/1986 sólo lleva a cabo, en última instancia, una remisión a la normativa del estado que opera como presupuesto de dichos requisitos, sin reproducir dicha normativa o regular aspectos específicos de la misma.

En particular, por lo que respecta al mencionado Registro de Comerciantes y del Comercio, basta recordar que este Tribunal ya ha declarado que requisitos administrativos tales como la inscripción en un Registro *ad hoc* 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 [STC 88/1986, fundamento jurídico 8.º c)]. En el caso aquí considerado es de observar, en primer lugar, que la exigencia de inscripción en el mismo se establece específicamente para quienes llevan a cabo ciertos tipos de ventas fuera de establecimiento comercial —la no sedentaria, la domiciliaria y la venta a distancia, según lo dispuesto en los arts. 19, 22 y 23 de la Ley 8/1986—, con lo que se persigue la finalidad de identificar a este grupo de comerciantes. En segundo término, la existencia de dicho Registro permite a la Administración autonómica, entre otros objetivos, un mejor conocimiento de la apertura de los establecimientos comerciales (art. 10.1 de la Ley) y también, a partir de las inscripciones en dicho Registro, que puedan llevarse a cabo acciones de fomento del

comercio interior en la Comunidad Valenciana, previstas en los arts. 44 a 46 de la Ley 8/1986. Lo que conduce, en definitiva, a rechazar en este extremo la impugnación del Comisionado de los Diputados recurrentes.

D) De otra parte, el Comisionado de los Diputados recurrentes ha sostenido en relación con el art. 4.1, *in fine*, que este precepto entraña una absoluta discrecionalidad, desconociendo las garantías de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del art. 9 C.E. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el art. 4.1, condiciona el ejercicio de la actividad profesional al cumplimiento de los requisitos antes considerados y de «los que, en su caso, se establezcan reglamentariamente». Del tenor literal de este precepto se desprende, pues, que dicho apartado 1.º opera una remisión en blanco al reglamento para la introducción de nuevos requisitos no expresamente previstos en la Ley 8/1986 de la Generalidad Valenciana, ya que ésta no contiene previsión alguna sobre cuáles han de establecerse en el futuro; por lo que dicho precepto claramente vulnera las exigencias constitucionales de legalidad, pues como se ha dicho por este Tribunal, dicho principio «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» (SSTC 83/1984, 99/1987 y 178/1989, entre otras). Procede, pues, declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad por contradicción con lo dispuesto en el art. 9.3 C.E.

E) Por último, en relación con los arts. 3 y 4 de la Ley 8/1986, el Comisionado de los diputados recurrentes sostiene que el legislador valenciano ha incurrido en incompetencia al integrar en su regulación leyes estatales, configurando con ellas el supuesto de hecho de la norma autonómica, cuyo incumplimiento lleva aparejado luego la adopción de sanciones. Alegándose también la absoluta falta de proporcionalidad y razonable adecuación al fin de tales sanciones, puesto que las previstas en la mencionada Ley son redundantes caso de infringirse normas claramente estatales (fiscales, de seguridad social, etcétera) que ya poseen sus propios mecanismos sancionadores. Estos son los únicos extremos que se reprochan a los preceptos antes citados, sin que se hayan cuestionado además los arts. 48 y concordantes de la Ley valenciana, que definen las infracciones y determinan las sanciones, ni tampoco la competencia de la Comunidad Autónoma para establecerlas o el rango suficiente en la norma sancionadora.

En relación con esta alegación basta tener en cuenta que, como se ha dicho en los apartados anteriores, la Ley 8/1986 de la Generalidad Valenciana no ha llevado a cabo en los arts. 3 y 4 la incorporación material de preceptos estatales, pues la referencia a exigencias previstas en esta legislación estatal únicamente opera como presupuesto de los requisitos administrativos establecidos en dichos preceptos; produciéndose así, en cada caso, una simple remisión a lo dispuesto en la legislación del Estado. Por lo que cabe estimar que no existe la premisa de la que parte la alegación del Comisionado de los Diputados al formular su impugnación.

Sin embargo, procede examinar ahora los efectos que dichos requisitos administrativos pueden tener en relación con las sanciones previstas en la Ley 8/1986, pues su art. 48 a) define como infracción administrativa en materia de comercio y de la actividad comercial, «el incumplimiento de los requisitos establecidos en la aplicación de los arts. 3 y 4, a excepción de los de materia sanitaria»; precisándose en los arts. 50 y 51 de la ley de calificación de las infracciones según su grado y las sanciones correspondientes a cada una de ellas. La norma autonómica, como ya se ha dicho, se limita a configurar los requisitos de los arts. 3 y 4 cuyo incumplimiento es constitutivo de sanción

administrativa partiendo precisamente del presupuesto de la legislación estatal; y, de otra parte, las sanciones previstas en la Ley 8/1986 no pueden considerarse ni irrazonables ni desproporcionadas con la finalidad de la normativa autonómica, al estar referidas a obligaciones legalmente exigidas para el ejercicio de actividades profesionales y, en concreto, de la actividad mercantil. Sin que ello signifique que el Legislador autonómico esté sancionando directamente el incumplimiento de la legislación estatal que constituye el presupuesto de las sanciones, sino el incumplimiento de su propia normativa.

En particular, por lo que respecta a la sanción por la no inscripción en el Registro General de comerciantes, no puede considerarse a la luz de la anterior doctrina constitucional que sea desproporcionada o irrazonable al fin perseguido por la norma autonómica, dados los objetivos de dicho Registro en la Ley 8/1986. Ni tampoco puede apreciarse, pese a la diversidad que introduce, que ello implique una divergencia cualitativa tan sustancial que afecte al ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en la Comunidad Valenciana, en contradicción con la igualdad en todo el territorio nacional que trata de asegurar el art. 149.1.1, en relación con el art. 139 C.E. Lo que conduce, en definitiva, a rechazar en este extremo las alegaciones del Comisionado de los Diputados recurrentes.

7. El último grupo de preceptos impugnados por el Comisionado de los Diputados es el de los arts. 13.3 y 17 de la Ley 8/1986, así como, por simple conexión, según dice, también su art. 43.2 a). El art. 13.3 habilita al Gobierno Valenciano para establecer, siguiendo los objetivos que se señalan, las normas a las que deberán ajustarse las Ordenanzas Municipales en materia de apertura de establecimientos comerciales. Por su parte, el art. 17 exige la autorización de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en orden a la apertura, modificación o ampliación de grandes superficies, cuya definición legal efectúa, y encomienda al Gobierno el establecimiento de las normas que deberán respetarse para su instalación, «valorando, entre otros extremos, el número de habitantes y la incidencia en la actividad comercial, del municipio o zona previsiblemente afectada, así como la naturaleza de los productos ofrecidos». En fin, el art. 43.2 a) atribuye a la Comisión para la Ordenación de la Actividad Comercial, órgano consultivo de la Consejería citada, la función de «dictaminar la concesión de licencias de establecimientos comerciales en los casos que reglamentariamente determine el Consell de la Generalitat».

El reproche que el Comisionado dirige a estos preceptos consiste en la, a su juicio, excesiva amplitud de los criterios de otorgamiento de las licencias de apertura, criterios, aduce, que no son propios de la Administración, sino parte del ejercicio privado de la libertad de empresa. En manos de la Administración, advierte el Comisionado, todo eso es oportunismo, y quizá pueda ser futura arbitrariedad. Esta situación supone una radical diferencia con la existente en el resto del territorio nacional. Y el establecimiento de una limitación al derecho a la libertad de empresa que suponga su reserva de autorización discrecional es de por sí una violación de los arts. 139 y 149.1.1 C.E., una desproporción manifiesta del ejercicio de las competencias autonómicas y una vulneración del art. 9.3 C.E. En efecto, la alteración de la posición jurídica de los ciudadanos parece clara, ya que pasan de estar sujetos a licencias regladas, que atienden a intereses públicos, a estar sujetos a una licencia cuyos parámetros son de oportunidad o conveniencia. Igualmente es manifiesta la desproporción y falta de adecuación razonable al fin perseguido. Esta técnica de oportunidad y discrecionalidad supone un límite de tal intensidad que recae sobre la condición misma del ejercicio del derecho y excede de los fines perseguidos, de otro lado muy inconcretos, y en el caso del art. 13.3 c)

de exclusiva competencia del Estado. Por último, la violación del art. 9.3 C.E. puede predicarse de todos los supuestos en que se empleen estas técnicas legislativas. Y aquí, además, a través de la absoluta deslegalización que operan los arts. 13 y 17, se vulnera la reserva de ley prevista en el art. 51.3 C.E.

A) Ninguno de estos argumentos puede, empero, compartirse. 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 arts. 13.3 y 17.3 de la Ley 8/1986 efectúan a la potestad reglamentaria del Gobierno Valenciano, de modo que sólo tras la aprobación de las normas de desarrollo de aquellos preceptos legales cabría evaluar la licitud de los mencionados criterios desde la perspectiva del derecho constitucional a la libertad de empresa y de la competencia del Estado ex art. 149.1.1 C.E. Cuestión distinta sería que, configurada por el art. 51.3 C.E. una reserva de ley en materia de comercio interior, el carácter incompleto de dicha regulación entrañara una verdadera deslegalización. Tal cosa, sin embargo, no sucede aquí. El art. 13.3 recurrido fija los parámetros concretos a que ha de ajustarse la normación reglamentaria; y lo hace, además, luego de declarar en los apartados anteriores que «el ejercicio de la libertad de empresa, entre otras, comprende la libre utilización del suelo para la construcción, instalación y apertura de establecimientos comerciales, que será protegida por los poderes públicos, de acuerdo con la política comercial, la normativa urbanística y la garantía de la sanidad, higiene y seguridad públicas» (apartado 1.º) y que, «de acuerdo con la legislación vigente, los Ayuntamientos concederán la licencia de apertura... previa comprobación de los requisitos legales exigidos, y ejercerán las demás competencias que tienen en materia de regulación, inspección, ordenación y disciplina urbanística de los establecimientos comerciales» (apartado 2.º). Con estos criterios, declaraciones y remisiones queda, pues, perfectamente acotado el campo de regulación asignado al reglamento, sin que, en consecuencia, pueda verse en el limitado espacio dejado a la acción del Gobierno menoscabo alguno de las exigencias propias de la reserva legal. Y lo mismo cabe afirmar a propósito de la habilitación contenida en el art. 17, precepto que define por sí mismo qué ha de entenderse por establecimiento de gran superficie y determina los criterios en que deben inspirarse las normas reglamentarias llamadas a regular su instalación.

B) Por último, el art. 13.3 c), dentro de los objetivos que enumera como criterios de inspección del reglamento, señala el de «la libertad de competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa». Mas ello no ha de significar forzosamente un desconocimiento de la competencia estatal en materia de legislación sobre la defensa de la competencia (arts. 34.1.5 E.A.C.V. y 149.3 C.E.), como el Comisionado parece entender, debiendo más bien considerarse, a partir precisamente de su calificación legal como «objetivo», que el criterio inspirador referido es simplemente uno de los fines a que ha de tender la normación reglamentaria, no un apoderamiento a ésta para incidir en aquel ámbito competencial.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 418/87 y en su totalidad el recurso de incons-

titucionalidad núm. 421/87, así como las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.902/91 y 1.904/91, y, en consecuencia

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 9 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales.

2.º Declarar, asimismo, la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso «y los que en su caso se establezcan reglamentariamente» del párrafo primero del art. 4. Uno, de la Ley 8/1986.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 418/87 en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, José Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 418/87 y 421/87 y en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.902/91 y 1.904/91, al que se adhieren los Magistrados don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra y don Rafael de Mendizábal Allende.*

Mi discrepancia con la presente Sentencia se refiere al reconocimiento que en ella se contiene del carácter básico del art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985 (que proclama la libertad de horarios comerciales) y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 9 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales. Los argumentos aducidos por la mayoría del Pleno, dicho sea con todos los respetos, no me parecen de suficiente entidad como para desplazar, de forma excluyente, hacia el ámbito de la competencia estatal sobre bases de la planificación general de la actividad económica, una cuestión tan típicamente propia de la competencia autonómica sobre comercio interior como es la relativa a la fijación de los horarios de los comercios radicados en su territorio.

La Sentencia de la que disiento reconoce el carácter básico de la medida contenida en el referido art. 5.1 a partir del siguiente razonamiento: la libertad de horarios tiene en esencia una doble finalidad; de un lado, fomentar la actividad económica en el sector de la distribución comercial, y de otro, reestructurar y liberalizar el mercado nacional de la distribución al servicio, todo ello, de una mayor competitividad entre las empresas, un mayor beneficio para los consumidores y un incremento de la producción de bienes y prestación de servicios. Estos fines, según la Sentencia, justifican plenamente la inclusión de la medida controvertida en la competencia estatal sobre bases de la planificación o de la ordenación de la actividad económica general. El razonamiento se completa afirmando que el carácter básico se deduce también de la necesidad de que la medida se aplique por igual en todo el territorio estatal. Asimismo, se sostiene que a esta conclusión no cabe oponerle el interés autonómico de proteger un determinado tipo de agentes comerciales porque la libertad de horarios tiende a proteger intereses generales. Por fin, se añade que no debe entrarse en consideraciones acerca de la oportunidad o el acierto de la medida liberalizadora, aunque

se advierte que las medidas proteccionistas pueden perturbar el funcionamiento del mercado y dificultar la modernización de estructuras empresariales.

El encuadramiento de las actividades públicas en una materia competencial a partir exclusiva o primordialmente de sus fines, me parece un criterio poco sólido de interpretación del alcance de los títulos competenciales. Los fines deben perseguirse mediante las competencias atribuidas a cada ente por el bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, para encuadrar las actuaciones públicas en uno u otro ámbito competencial deberá estarse al objeto y contenido de la actuación pública. Los fines podrán servir medianamente para determinar ese objeto y contenido, pero, salvo casos realmente excepcionales, no pueden ser utilizados como criterios autónomos de delimitación competencial. No obstante, dejando al margen esta cuestión y partiendo del planteamiento seguido en la Sentencia, tampoco los fines u objetivos aducidos en ella caso son suficientes, a mi juicio, para justificar el carácter básico de la medida, aun aceptando, como creo que debe aceptarse, que el Estado a partir de sus competencias relacionadas con la dirección y ordenación general de la economía puede incidir en todos los sectores concretos de la misma —incluido, por tanto, el comercio interior— y aceptando también que el alcance de esta incidencia goza de un notable margen de flexibilidad, ya que depende de las cambiantes circunstancias económicas; aun admitiendo estas premisas, ni el fomento y potenciación de la actividad comercial, ni la reestructuración y liberalización del sector son decisivos en el caso que nos ocupa para incluir la medida debatida en las bases de la ordenación general de la economía, vaciando la competencia autonómica relativa a la submateria de horarios comerciales.

El hecho de que una actuación pública tienda a fomentar o potenciar un determinado sector económico no justifica, sin más, su inclusión en la competencia estatal sobre bases de la ordenación general de la economía. Este es, evidentemente, un objetivo que también corresponde a las Comunidades Autónomas que posean competencias exclusivas sobre los diversos sectores económicos. 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. Como ha señalado este Tribunal, «la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse en forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (entre otras, STC 76/1991). El requisito de que la incidencia sea directa y significativa resulta especialmente exigible en supuestos como el presente en los que las bases fijadas por el Estado, en lugar de limitarse a establecer una normación susceptible de desarrollo ulterior, monopolizan la actuación pública sobre una determinada submateria, impidiendo en este ámbito cualquier actuación autonómica de relieve práctico efectivo. Si no se cumplen esos requisitos, dado que en principio toda medida de ordenación económica puede tener alguna incidencia sobre el sistema económico en su conjunto, la utilización de la finalidad de fomento de la actividad comercial como criterio para atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre base de la ordenación general de la economía.

Pues bien, 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. Su influencia en el mercado de la distribución se manifiesta más en el incremento del peso de unos agentes comerciales —las grandes superficies— sobre otros —pequeños y medianos comercios—, que en el volumen total de las transacciones comerciales.

La Sentencia de la que disiento está, sin duda, en lo cierto cuando afirma que el Tribunal Constitucional no debe entrar en consideraciones acerca de la oportunidad o el acierto de la medida, pero creo que una cosa es el control de oportunidad y otra, muy diferente, ponderar la efectiva incidencia económica, social o de otro orden de los actos objeto de conflicto, utilizando para ello, si es preciso, criterios procedentes de otras ciencias y saberes. El Tribunal no puede renunciar a estas valoraciones, sobre todo en el enjuiciamiento de lo básico, máxime cuando se adopta un concepto material de bases. Limitarse en estos casos a determinar el carácter básico de una medida a partir simplemente de la coincidencia de los objetivos perseguidos por la misma con los intereses generales que habilitan al Estado para actuar, sin examinar su efectiva operatividad y trascendencia económica, puede llevar a ponderaciones excesivamente formalistas. En el presente caso, la incidencia real de la medida lleva derechamente, a mi juicio, a negar que, por su finalidad de fomento del comercio, la libertad de horarios tenga el carácter de medida básica de ordenación general de la economía.

En este mismo sentido, la afirmación de que la declaración de la libertad de horarios debe encuadrarse en las bases de la ordenación de la actividad económica, porque su fin es el de la reestructuración y liberalización del comercio interior, incurre, creo, en una cierta petición de principio, ya que no toda medida ordenadora y liberalizadora del comercio puede entenderse, sin más, como perteneciente a las bases de la ordenación económica general. El principio del que debe partirse es, a mi entender, precisamente el contrario: la estructuración u ordenación del mercado de la distribución corresponde en primera instancia a las Comunidades Autónomas a las que el bloque de la constitucionalidad ha atribuido la competencia exclusiva sobre comercio interior y, en consecuencia, la posibilidad de diseñar políticas comerciales propias. Los hábitos y estructuras comerciales dependen de variables de carácter marcadamente local y los poderes públicos que mejor conocen sus problemas y sus posibles soluciones son los que más cerca están de los mismos. De hecho, en nuestro ordenamiento actual quienes deben otorgar las autorizaciones para la instalación de las grandes superficies comerciales son normalmente las Comunidades Autónomas, ya que son ellas quienes mejor conocen el impacto que las mismas pueden producir sobre el tejido comercial circundante. Resulta significativo que el Estado no cuestiona el precepto de la Ley autonómica que atribuye esta competencia a la Comunidad, en tanto que el recurso formalizado por los 50 Diputados lo impugna no por motivos competenciales sino por presunta violación del principio de libertad de empresa. En suma, no puede negarse la posibilidad de que el Estado, en ejercicio de su competencia de ordenación general de la actividad económica, intervenga en la reestructuración del mercado de distribución, pero esta intervención debe tener carácter excepcional, sobre todo cuando se ejerce mediante medidas que vacían totalmente de contenido real y efectivo subsectores materiales que, como los horarios comerciales, nadie duda que pertenecen a la competencia de comercio interior.

Pues bien, en el objeto del presente conflicto, es cierto que la libertad de horarios incide en la estructura del sector al potenciar unos agentes comerciales en detrimento de otros; con todo, no creo que este tipo de reestructuración justifique una medida de consecuencias tan drásticas para el sistema de distribución competencial. La justificación aducida por la Sentencia a partir de los fines o efectos de la medida no me parece suficiente. Así, la alusión a la mayor competitividad entre las empresas resulta más que discutible tanto desde el punto de vista práctico —ya que ningún dato avala que esa mayor competitividad venga garantizada por la presencia de grandes superficies comerciales situadas en posiciones de dominio en el mercado de la distribución—,

como desde el punto de vista jurídico —ya que, como bien se dice en la Sentencia, el título estatal sobre defensa de la competencia difícilmente puede admitirse que tenga vinculación directa con un régimen de libertad de horarios—; la defensa de los consumidores, que también se aduce, no es un título de distribución competencial, sino un principio rector de la política social y económica que la Constitución impone en general a «los poderes públicos» que, en virtud de las reglas atributivas de competencias, sean titulares de las competencias sobre esta materia (entre otras, SSTC 88/1986 y 62/1991); por fin, el incremento de la producción de bienes y servicios, en definitiva, crecimiento de la actividad económica general, que efectivamente podría justificar la medida, no es, como ya se ha dicho, suficientemente significativo como para avalar esta intervención estatal en el tejido comercial de las diversas Comunidades Autónomas. Dicho de otra forma, la restricción de la competencia autonómica sobre comercio interior que esta medida supone no es proporcional a la incidencia que la misma tiene en la ordenación general de la economía.

Finalmente, tampoco puede acogerse el argumento según el cual la medida tiene carácter básico porque su aplicación debe ser unitaria en todo el territorio estatal. Atribuir esta necesidad de tratamiento unitario al tipo de fines perseguidos, equivale a aplicar un razonamiento circular; atribuirlo a la unidad del orden económico nacional o a la unidad del mercado, supone desconocer que esa unidad básica indiscutible no es incompatible con la existencia de estructuras comerciales y horarios dispares, como lo prueba la existencia de una pluralidad de regulaciones sobre horarios en el seno de varios Estados europeos e incluso en el nuestro en épocas de fuerte centralización política. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, que precisamente tiene encomendada la tarea de velar por la unidad del mercado europeo, ha reiterado en múltiples ocasiones que la diversidad de horarios comerciales en modo alguno conculca o pone en peligro esa unidad (por todas, Sentencias 148/1991 y 149/1991, de 28 de febrero).

En definitiva, no creo que pueda atribuirse carácter básico al art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985 ni exigir su aplicación en todo el territorio estatal. Así parece reconocerlo también el propio tenor literal del precepto; en él después de proclamar el principio de la libertad de horarios será de «libre fijación por las Empresas en todo el territorio del Estado», añade una excepción al mismo: «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía». La excepción no puede referirse ni al resto de la competencia sobre comercio interior —sería contrario al más elemental principio interpretativo del legislador no redundante—, ni a los pocos actos residuales que en materia de horarios quedan después de proclamar la libertad de los mismos —sería contrario al más elemental principio interpretativo del legislador razonable—. Pero, prescindiendo de esos argumentos lógicos y de esta posible interpretación del art. 5.1, lo fundamental es que una interpretación sistemática del mismo y de los títulos competenciales implicados lleva, a mi juicio, como he apuntado, a negarle ese carácter básico y, más concretamente, a negar la integración de esta medida en las bases de la ordenación general de la economía.

Madrid, a ocho de julio de mil novecientos noventa y tres.—Firmado: Carles Viver Pi-Sunyer, Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra, Rafael de Mendizábal Allende.—Rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 418/87 y acumulados.*

Discrepo del parecer de la mayoría porque considero que el recurso debió ser desestimado, en relación con el

art. 9 de la Ley recurrida y, por el contrario, estimado en cuanto a los arts. 3, párrafos 2.º, 4.º, 13, apartado 3.º, y 17.

Mi discrepancia se funda en las siguientes razones:

1. Como establece en su art. 1, la Ley recurrida de la Generalidad Valenciana 8/2986, de 29 de diciembre, que se titula «de ordenación del comercio y superficies comerciales», tiene por objeto «la regulación administrativa de la actividad comercial realizada en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana y la ordenación y mejora de sus estructuras comerciales». Queda, pues, manifiesto que se trata de una Ley de ordenación del comercio y de regulación administrativa de esa actividad, es decir, una Ley mediante la cual va a regularse, y, por supuesto, antes de ello, a producirse, la intervención administrativa en el comercio interior.

El título competencial en que se apoya esa Ley autonómica es (y así lo dice también en el preámbulo) el atribuido por el art. 34.1.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, según el cual a ésta le corresponde la competencia exclusiva en la materia de comercio interior, si bien, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado» y «sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia».

Este es, sin duda, el título de competencia específico (comercio interior) que, según el criterio en otras ocasiones formulado de este Tribunal, debe prevalecer sobre otro más amplio y genérico, si bien dentro de las limitaciones que el propio precepto del Estatuto señala. Y de pocas cuestiones puede decirse que estén más directamente implicadas en el comercio interior como de los horarios de los locales comerciales. Como se dice en el voto particular que, respecto de esta misma Sentencia formula el Magistrado señor Viver «la estructuración u ordenación del mercado de la distribución corresponde en primera instancia a las Comunidades Autónomas a las que el bloque de la constitucionalidad ha atribuido la competencia exclusiva sobre comercio interior...». Debe, pues, reconocerse a la Generalidad Valenciana competencia para regularlos, y en este aspecto no cabría objeción acerca de la constitucionalidad del art. 9 de la Ley. Lo que, sin embargo, se ha aducido (y ha prevalecido en el fallo) ha sido la idea de que la regulación de horarios comerciales iría en contra de la absoluta libertad establecida en el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, precepto que, según el preámbulo del propio Decreto, se establece con vista a desarrollar en este punto el principio de la libertad de empresa y de fijar una norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales... con «apoyo en el art. 149.1 núms. 11 y 14, C.E. de nuestra norma fundamental, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de la normativa laboral». La regulación de horarios establecida por el art. 9 resulta, pues, contraria a la libertad que el Decreto-ley establece en su art. 5, según el cual tanto los horarios de apertura y cierre de los establecimientos como los días y número de horas de actividad semanal serán de libre fijación por las empresas en todo el territorio del Estado. Es ésta, sin embargo, una norma que, aun inserta en un Decreto-ley de medidas de política económica, se refiere, directa y exclusivamente, a una cuestión concreta y específica del comercio interior, con un carácter, además, puntual respecto de horarios y días de actividad; no se adopta, por otra parte, como «base de la planificación general de la actividad económica», sino como una más de la serie de medidas heterogéneas que se refieren directa o indirectamente a distintos aspectos de la economía. Desde ese punto de vista no le sería atribuible el carácter material de básica en la planificación económica general, pese a la afirmación de su preámbulo. Pero, sobre todo, porque incide directamente en una cuestión específica del comercio interior, no para

coordinarlo, limitarlo o enmarcarlo, sino de tal modo que anula enteramente toda posibilidad de actuación de la Comunidad Autónoma en este punto. Por otra parte, no cabe ignorar absolutamente la frase final del precepto que, pese a la tajante afirmación del párrafo primero, establece que esto será «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía»; y no es posible entender que la primera prescripción prive de toda eficacia a la segunda. La única interpretación capaz de armonizarlas es la de que esta última establece una excepción a favor de aquellas Comunidades cuyos Estatutos le hayan atribuido una competencia que les permita actuar en la materia, es decir, precisamente en la de comercio interior.

2. Como antes se dice, la Ley, según su art. 1, tiene por objeto «la regulación administrativa de la actividad comercial», y en el art. 3 se dice que «el ejercicio de la actividad comercial responde al principio de la libertad de empresa».

Sin embargo, la regulación administrativa que a continuación establece infringe frontalmente el principio de libertad de empresa del art. 38 de la Constitución, precisamente en una actividad de suyo libre como es la del comercio interior y vulnera, además, el núm. 6 del art. 149.1 porque viene a configurar la figura del comerciante mediante una serie de condicionamientos administrativos. La regulación administrativa que se establece convierte, dentro de la Comunidad Valenciana a todo comerciante en una empresa administrativamente reglamentada, de cuyo concepto difiere radicalmente el comerciante, definido por su libre actividad en los arts. 1 y siguientes del Código de Comercio.

Cierto que en la actividad comercial existen aspectos en los cuales la Administración está legitimada para intervenir desde puntos de vista distintos, que tradicionalmente han configurado la policía administrativa (salubridad, seguridad, tranquilidad públicas) ampliados incluso a la defensa de los intereses de los consumidores en general, así como a la garantía de los productos (sanitaria, de calidad, de origen, etc.). El establecimiento comercial está también, por su parte, sometido a diversas regulaciones (urbanística, de higiene y seguridad, de ornato, etc.). Regulaciones que se establecen en normativas particulares incluso algunas de competencia del Estado.

Mas la normativa relativa al comerciante mismo, según el citado art. 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.

3. Así, el art. 3, que comienza con un correcto enunciado puesto que se limita a señalar que esta actividad (comercial) podrá realizarse por quienes tengan la capacidad jurídica necesaria y cumplan con la legislación vigente en la materia, es decir, limitándose a una remisión al Código Civil y el de Comercio y a otras normas vigentes, trae así a colación todos los preceptos que puedan efectuarlos en cualquier momento.

Pero a renglón seguido establece una serie de requisitos administrativos de cumplimiento previo y, por tanto, forzoso para el ejercicio de la actividad comercial, que configuran una completa reglamentación del ejercicio del comercio y someten de este modo al comerciante a un estatuto administrativo dotado de unos mecanismos de intervención y, finalmente, a un aparato sancionador casi disciplinario (art. 48, donde se sanciona como infracción administrativa el incumplimiento de los requisitos establecidos como previstos en los arts. 3 y 4).

Recoge aquí la Ley una serie de prescripciones de otras normas (incluso de competencia estatal) y, junto con algu-

nas que crea y la autorización para crear otras nuevas mediante el reglamento o incluso la decisión del Consell, establece una serie de requisitos que vienen a configurar una reglamentación de la empresa mercantil. El concepto de comerciante (formulación que es competencia del Estado según el art. 149.1.6) adquiere una nueva dimensión al constituirse en requisito; así viene a formularse una nueva definición del mismo por quien carece de competencia para hacerlo. Si a ello se agrega que es, asimismo, requisito previo la inscripción en un Registro de comerciantes, el alta tributaria incluso de concretos tributos cuya denominación y, por tanto, definición se incorpora así (no por simple remisión sino por reproducción) a la Ley autonómica y la habilitación al reglamento o a la simple decisión del Consell para la creación de nuevos requisitos, lo que se ofrece es una completa figura de empresa en la cual la Administración va a intervenir desde el inicio de su actividad, subvirtiendo así el concepto de comerciante que se define por su libre actividad, en los arts. 1 y siguientes del Código de Comercio y que es el que se ajusta al de libertad de empresa del art. 38 de la Constitución, en el de una profesión reglamentada y sometida a requisitos previos a su ejercicio y a una ulterior intervención de la Administración, es decir, lo que la doctrina jurídico-administrativa ha denominado «empresa reglamentada» que, si puede justificarse en supuestos de concretas empresas o actividades, no cabe extenderlo a toda la actividad empresarial (a todo comerciante) sin ir frontalmente en contra del citado art. 38 C.E.

Su régimen no sólo vulnera, pues, el citado art. 38 de la Constitución, sino el núm. 6 del 149.1, puesto que modifica el concepto de comerciante según figura en los citados artículos del Código de Comercio.

No cabe hablar, a partir de la exigencia de tal condicionamiento para el ejercicio del comercio, de que se haya respetado el principio de libertad de empresa. No nos hallamos ante exigencias de la economía general o de la planificación que podrían limitarla según el art. 38 y ni siquiera de limitaciones legales posibilitadas por el art. 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. Lo que lleva a cabo es una configuración administrativa estricta del comerciante y la empresa comercial, que llega hasta autorizar en el art. 13.3 al Consell para establecer las normas a que hayan de ajustarse las ordenanzas municipales en materia de apertura de establecimientos, es decir, en una materia cuya competencia está residenciada en la autonomía municipal.

No es incompatible el criterio aquí sostenido respecto del art. 9 con el relativo a la reglamentación del comerciante. Aunque el art. 5 del Decreto-ley se funda en la libertad de empresa para suprimir toda normativa de horarios y días de actividad, la existencia de éstos no menoscaba realmente aquella libertad, puesto que de hecho se refiere al orden externo de funcionamiento del establecimiento y no al régimen administrativo para el comerciante que los preceptos antes citados establecen.

Madrid, a nueve de julio de mil novecientos noventa y tres.—Firmado: José Gabaldón López.—Rubricado.

**20115** *Pleno. Sentencia 226/1993, de 8 de julio de 1993. Recurso de inconstitucionalidad 148/1991. Promovido por la Diputación General de Aragón contra determinados incisos de los arts. 14 y 16 del Código Civil, según redacción dada a los mismos por la Ley 11/1990, de 15 de octubre. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente, y don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y Gon-