

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20968 Pleno. Sentencia 227/1993, de 9 de julio de 1993. Recurso de inconstitucionalidad 884/1987. Promovido por 57 Diputados contra los arts. 1, 3, 4, 9, 10, 11, 17, 18 y 19 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 884/87, promovido por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Comisionado a estos efectos por 56 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra los arts. 1, 3, 4, 9, 10, 11, 17, 18, 19 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno; el Presidente del Parlamento de Cataluña, don Miguel Coll i Alentorn, en nombre y representación de esa Cámara, y el Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Ramón Riu i Fortuny, en representación de su Consejo Ejecutivo, y ha sido Magistrado Ponente don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Pleno de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 24 de junio de 1987, tuvo entrada en este Tribunal un escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 23 anterior, por el cual don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Comisionado a estos efectos por 56 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 3, 4, 9, 10, 11, 17, 18 y 19 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales, en virtud de su pretendida contravención de distintos preceptos constitucionales.

2. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

A) Antes de proceder a un examen pormenorizado de los artículos recurridos, es preciso señalar los títulos competenciales de relevancia para la solución del litigio, y los límites materiales al ejercicio autonómico de las competencias controvertidas. Es también menester poner de manifiesto que el presente recurso guarda estrecha rela-

ción con el promovido respecto de la análoga Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre (núm. 418/87); por ello, algunas de las alegaciones que en la demanda se hacen traen origen en las que en ese otro recurso se hicieron. No obstante, esta Ley es más «espectacular», si cabe, que la valenciana, porque su propósito no es jurídico, sino político; atribuir a la Generalidad, mediante una deslegalización de la materia, la decisión discrecional de una serie de extremos que no deben corresponder a la Administración y sí a los titulares de las libertades de empresa y establecimiento; esta «transferencia masiva de decisiones» es inconstitucional por violar los límites a las competencias de las Comunidades Autónomas y los mandatos contenidos en los arts. 9 y 51 de la Constitución.

Sentado el hilo conductor del recurso, la Ley catalana se asienta en los siguientes títulos competenciales: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 9.9 del Estatuto de Autonomía) y comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5). En realidad, la competencia para ordenación del comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios es la prevalente, y, según el apartado 1 del art. 12 del Estatuto, se asumió de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general en los términos dispuestos en los arts. 38, 131 y 149.1, apartados 11 y 13, de la Constitución. Pero es indudable que estas competencias se encuentran también limitadas por otros preceptos constitucionales cuales son: la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1), la imposibilidad de establecer obstáculos a la libertad de establecimiento de las personas (art. 139), y lo establecido para la defensa de los consumidores y usuarios en el art. 51. Debe, además, recordarse que, como se dijo en la STC 71/1982 (fundamento jurídico 2.º), la defensa del consumidor y por pareja razón el mercado interior son conceptos amplios y de contornos imprecisos, así como que la calificación de esta competencia como exclusiva, según el art. 12.1.5 del Estatuto tiene un carácter marcadamente equívoco (SSTC 37/1981 y 5/1982), puesto que el sometimiento de la misma a las bases y a la ordenación de la actividad económica general hace imposible tal exclusividad, debiendo, en cambio, considerarse como una competencia llamada objetiva y necesariamente a ser concurrente. Y, la competencia estatal para emanar bases en esta materia debe asegurar una regulación normativa uniforme en todo el territorio de la nación. Ciertamente, en este caso, no existe todavía una legislación básica, pero para determinados aspectos de esta regulación debe ser previa y preceptiva una Ley estatal que regule aspectos materialmente básicos y desarrolle el art. 51.3 de la Constitución («la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales»), al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1, apartados 1.º, 11 y 13. Nos encontramos aquí ante un supuesto, conocido en la jurisprudencia estadounidense, que obliga a exigir una regulación federal uniforme aun cuando los Estados se hayan adelantado al legislador federal.

Es claro que la Ley catalana va a innovar sustancialmente la posición jurídica de los empresarios y comerciantes en Cataluña en materia de apertura e instalación de

centros comerciales, y así se reconoce en el propio preámbulo de la Ley recurrida. Una Ley que se presenta allí mismo como una «previsión ordenada de los equipamientos comerciales», pero que, en realidad, introduce una inconstitucional planificación coactiva en el tema. La Ley afirma que no hay contradicción entre la libertad de empresa y la planificación, pero parece evidente que ello dependerá de si el tipo de planificación es indicativa o coactiva, y pese a que la Ley se refiere a una planificación urbanística, sus concretos contenidos son, en realidad, de planificación económica, lo cual supone una injerencia en las reglas del mercado sustituyendo decisiones que corresponde a otros mediante la apelación a un «urbanismo integrador».

Recapitulando, la Ley impugnada supone una radical innovación en la actividad comercial, fundada en una planificación total y en la sustitución de los mecanismos del mercado, bajo pretexto de una apelación al urbanismo como título habilitador que no se refleja en los contenidos de la Ley.

B) Respecto de los límites materiales de la competencia autonómica, es preciso referirse a la unidad del mercado y a los arts. 139 y 51 de la Constitución.

El art. 139, en su apartado 2.º, rechaza las medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de establecimiento de las personas en todo el territorio español, esto supone, de un lado, el derecho del empresario a que se garantice su igualdad en todo el territorio del Estado por encima del resultado que se desprenda de las reglas de distribución competencial, y, por otra parte, el derecho de aquél a poder referir sus actividades de producción y distribución al conjunto del territorio de la nación, impidiendo que ninguna autoridad pueda imponer trabas u obstáculos a estos derechos. De todo ello podemos concluir que la titularidad del Estado para emanar normas básicas en la materia está vinculada a la garantía del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa, preservando una uniformidad de las condiciones de vida y de ejercicio de la actividad empresarial; esto obliga a asumir que pueden configurarse obstáculos no sólo cuando intencionadamente se persiga este resultado, sino también si las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas implican realmente un obstáculo injustificado (STC 64/1982, fundamento jurídico 5.º).

Es fundamental, dentro de las garantías necesarias en esta materia el art. 51.3 de la Constitución que exige una Ley, mediante la técnica de la reserva, para regular el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales; esta técnica de la reserva de Ley impide toda deslegalización y obliga a que la Ley que, en su caso, se dicte se inserte en el marco dispuesto en los apartados 1.º y 2.º del mismo precepto constitucional.

Nada de esto se respeta por la Ley discutida como se verá al analizar los concretos preceptos impugnados.

C) El art. 1 de la Ley establece: «La presente Ley tiene por objeto establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial de las poblaciones de Cataluña a las necesidades de consumo y compra». Si estas «directrices» se traducen en unos requisitos muy discrecionales en su interpretación e impuestos de manera coactiva, la violación del art. 51 de la Constitución parece cierta; y también de la libertad de empresa (art. 38), ya que se sustituye a las reglas del mercado por una planificación económica coactiva. La impugnación de este artículo resulta clara mediante su puesta en conexión con los arts. 9, 10 y 11 de la Ley, cuya lectura revela la desmedida discrecionalidad absoluta que la Ley establece.

El art. 9.1 ordena que para la apertura de un establecimiento comercial sea indispensable obtener una licencia previa del Ayuntamiento correspondiente, que deberá tener en cuenta distintos extremos entre los que se encuentran: «los requisitos fijados para determinados tipos genéricos de establecimientos comerciales» y las

«demás condiciones exigidas reglamentariamente». Y, en el apartado 2.º de este artículo, se dice que esos requisitos serán reglamentados por la Administración de la Generalidad, según las características técnicas de los establecimientos comerciales, y, en su caso, «las condiciones de profesionalidad de los responsables en función del grado de especialización de los establecimientos». Con esta ordenación se introduce el primer mecanismo de control al ampliar la tradicional licencia de apertura hasta límites insospechados a través de la técnica de la deslegalización que deja en una absoluta indeterminación el desarrollo reglamentario previsto; así se observa en los arts. 17, 18 y 19 de la Ley que completan este art. 9.

Un segundo mecanismo de control se prevé en el art. 10 que dispone, para determinados centros comerciales de grandes dimensiones (extensas superficies, lonjas y mercados descritos en el propio precepto), la necesidad del informe favorable de la correspondiente «Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales». En la práctica esto es una nueva licencia concedida de manera discrecional al igual que ocurría en la análoga Ley valenciana. Así la licencia se concederá o denegará, y previamente el mencionado informe, de acuerdo con los criterios que el art. 11 de la Ley determina de manera imprecisa, «rayana en la arbitrariedad» [«letra i») y persiguiendo fines ajenos a la ordenación del comercio [v. gr., en la letra e), referida a los efectos sobre el nivel de ocupación en la zona de influencia comercial]; y, en general, sustituyendo decisiones típicas del empresario y de la libertad de empresa. Aquí ni siquiera es precisa una reglamentación intermedia, como ocurría en la Ley valenciana, el informe y la licencia se otorgan directamente atendiendo a esos criterios legales. Todo ello se empeora porque la letra g) del art. 11 llama a los criterios establecidos en un «Programa de Orientación para el Equipamiento Comercial» que viene ordenado en el art. 16 de la Ley de manera igualmente imprecisa. En este contexto y con esas pautas que atienden a valoraciones puramente subjetivas y de imposible fiscalización jurisdiccional, es de temer «la realización de futuras arbitrariedades» y, de nuevo, nada tiene esto que ver con los criterios del art. 51 de la Constitución.

Debe destacarse que la licencia de apertura es esencial para el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, y el esfuerzo legislativo y jurisprudencial de muchos años tendente a su configuración como algo reglado, se ve destruido por la Ley catalana impugnada en la cual se reimplanta una alta cuota de discrecionalidad administrativa. Los criterios que se establecen para la licencia de la apertura municipal y para el previo informe vindicante, en el caso de grandes superficies, son tan amplios que llevarán a que la concesión o denegación se haga por razones de mera oportunidad, constriñendo arbitrariamente el derecho fundamental de los ciudadanos como comerciantes o empresarios.

La regulación autonómica reseñada no tiene relación con la auténtica competencia para la ordenación del territorio y el urbanismo. No se discute que en virtud de esa competencia puedan negarse licencias, pero deberá ser a través de un previo plan de urbanismo elaborado con unas concretas garantías, y no impidiendo la apertura de establecimientos en zonas determinadas de manera discrecional. Se da así un salto hacia atrás en la evolución moderna de las potestades discrecionales; evolución que lleva a limitar y reglar la discrecionalidad.

Conviene insistir, pues, en que se viola el art. 51 de la Constitución, ya que se desbordan con mucho los criterios o parámetros que en sus dos primeros apartados se establecen, para presidir la actividad de los poderes públicos en defensa de los consumidores y usuarios: la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de éstos. Dada la especialidad de esta regla constitucional, debe prevalecer sobre cualquier otra. Y, en cualquier caso,

su consideración conjunta con la libertad de empresa del art. 38 de la Constitución lleva a la conclusión de que las únicas limitaciones legítimas al comercio interior son las contenidas en aquel precepto constitucional. Es, por otra parte, evidente la violación que se ha producido de la reserva de Ley que igualmente el art. 51.3 establece.

A la vez, la regulación catalana supone una radical diferencia con la existente en el resto del territorio del Estado, lo que de por sí supone una transgresión de los arts. 139 y 149.1.1 de la Constitución mediante un desproporcionado ejercicio de las competencias autonómicas, porque la alteración de la posición jurídica de los ciudadanos es clara. Es igualmente manifiesta la desproporción y falta de adecuación razonable al fin perseguido. Y se violan los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de arbitrariedad recogidos en el art. 9.2.

Por último, la referencia que en el art. 9.2. de la Ley se hace a «las condiciones de profesionalidad de los responsables» de establecimientos comerciales es una clara invasión del art. 149.1, apartados 30 y 6, de la Constitución, por tratarse de la regulación de un auténtico título profesional e incidir en la legislación mercantil.

D) Se impugnan los arts. 3 y 4 de la Ley catalana. En el art. 3 se exige que el planeamiento urbanístico tenga en cuenta distintos elementos: la interrelación entre el hábitat y el equipamiento comercial; los niveles de compra de los consumidores; la localización de los establecimientos destinados a satisfacer las necesidades primarias de los consumidores, según criterios de proximidad, accesibilidad y comodidad para facilitar las compras cotidianas; criterios de concertación para facilitar una amplia oferta... Aquí hay una discrecionalidad evidente y, además, estos parámetros son ajenos a las competencias urbanísticas que el art. 3 reclama como cobertura de la regulación que introduce.

El art. 4 se impugna por los mismos motivos. Se dispone en él que el planeamiento urbanístico general preverá las reservas del suelo necesarias para el equipamiento comercial público, añadiendo que «también podrá preverlas para los casos de grandes centros comerciales de interés social en función de las necesidades de la población actual y potencial». En cuanto esta norma suponga la imposición de límites al establecimiento de centros comerciales, debe retenerse como inconstitucional.

De acuerdo con todo lo expuesto, se solicita que se declaren inconstitucionales los arts. 1, 3, 4, 9, 10, 11, 17, 18 y 19 de la Ley catalana recurrida. Por otro sí se solicita la remisión por la Comunidad Autónoma de los expedientes y antecedentes de la Ley controvertida, según permite el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); del mismo modo y con amparo en el mismo precepto legal, se solicita se recaben de la Administración del Estado los antecedentes que obren en la misma respecto de la Ley impugnada.

3. La Sección Cuarta del Pleno, por providencia de 21 de julio de 1987, acordó: admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Comisionado del Grupo Parlamentario Popular del Congreso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, con el fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes, de conformidad con el art. 34.1 de la LOTC; recabar del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno de la Nación la remisión de los expedientes y antecedentes que ante ellos obrasen respecto de la Ley recurrida y los informes de los departamentos administrativos afectados, de acuerdo con lo dispuesto en

el art. 88 de la LOTC; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

4. En providencia del 16 de agosto de 1987, la Sección de Vacaciones del Pleno acordó, a la vista del escrito de la Abogada de la Generalidad de Cataluña, doña Inmaculada Folchi i Bonafonte, de fecha 5 del mismo mes, prorrogar en ocho días más el plazo de alegaciones ordinario inicialmente concedido.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y mediante escrito de alegaciones registrado el 8 de septiembre de 1987, solicitó de este Tribunal que dictara Sentencia en la que se declarase que los preceptos impugnados en la Ley catalana recurrida no son contrarios a la Constitución, en virtud de las siguientes razones.

Efectivamente, la Ley discutida guarda cierta relación con la Ley valenciana 8/1986, antes citada, que es objeto de los recursos de inconstitucionalidad núms. 418 y 421/87, este último promovido por el Presidente del Gobierno; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no existe regulación alguna de los horarios comerciales, circunstancia que precisamente motivó el último recurso de inconstitucionalidad mencionado. Hay aquí solamente una regulación que podríamos denominar «de urbanismo comercial». Este tipo de normas existían también en la Ley valenciana y no fueron objeto de impugnación por el Estado. Estimamos que esta regulación, con independencia de su mayor o menor precisión y acierto técnico, no supone vulneración de la Constitución, que únicamente exige para ordenar esta materia el rango de Ley formal, ex art. 51.3, que aquí se cumple totalmente. A ello no es obstáculo la utilización por la Ley de conceptos jurídicos indeterminados cuando es imposible utilizar otros más precisos, según señaló la STC 71/1982. Y el grado de discrecionalidad reconocido a la Administración autonómica por la Ley, especialmente en su art. 11 que sienta los criterios para la emisión del preceptivo informe de la Comisión, no parece que suponga —como se dice en la demanda— una habilitación a la arbitrariedad, aunque no sea preciso un previo desarrollo reglamentario de este artículo a diferencia de lo que ocurre con los arts. 9 y 10. Es claro, por lo demás, el título competencial autonómico sobre comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5 del Estatuto), y no se traspasan los límites a la competencia autonómica dispuestos en el propio art. 12.1. Finalmente, no parece que el ejercicio de competencias urbanísticas que en los arts. 3 y 4 de la Ley se hace vulnera preceptos constitucionales dado su carácter esencialmente limitador del derecho de propiedad; y es evidente que el art. 1 no tiene un contenido sustantivo y propio diverso del resto de los preceptos impugnados.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el 10 de septiembre de 1987, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudieran precisarse.

7. El Presidente del Senado, en escrito registrado el 16 de septiembre de 1987, se personó en el proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

8. Don Miquel Coll i Alentorn, Presidente del Parlamento de Cataluña y en nombre y representación de la Cámara, presentó un escrito de alegaciones, registrado el 17 de septiembre de 1987, en el cual se solicitaba que se declarase la plena constitucionalidad de la Ley, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

A) Los recurrentes cuestionan la competencia de la Generalidad para dictar la Ley, dado que —afirman— es precisa una Ley estatal previa que regule los aspectos básicos en la materia; asimismo, denuncian que la regulación efectuada rompe la unidad del mercado y conculca la libertad de empresa; finalmente, entienden que se vulnera la reserva de ley existente en materia de defensa del consumidor y del usuario a causa de la remisión que en la Ley se hace a la potestad reglamentaria y, a la par, ponen de manifiesto que la Ley introduce una discrecionalidad absoluta en manos de la Administración autonómica. Mas las anteriores manifestaciones no se ajustan a la realidad.

B) No es verdad que sea necesaria una Ley estatal previa que dicte las bases en la materia. Según reiterada jurisprudencia constitucional, el concepto de bases es material y las Comunidades Autónomas pueden legislar sin tener que esperar a que el Estado formalice las bases, deduciendo las mismas del ordenamiento jurídico. De no admitirse esta interpretación, el Estado podría impedir fácilmente el ejercicio de las potestades legislativas autonómicas. Y el hecho de que la regulación catalana incida en derechos fundamentales no altera este razonamiento. (SSTC 37/1981 y 85/1984). Es preciso, pues, respetar la distribución de competencias.

La Generalidad posee competencias para la planificación de la actividad económica (art. 12.1.1) y para el comercio interior y la defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5) con las limitaciones establecidas en el propio Estatuto. Asimismo, ostenta competencia exclusiva para la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 9.9) y para el establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías de conformidad con la legislación mercantil (art. 9.20). En virtud de estas competencias, la Ley regula los requisitos para la apertura de determinados establecimientos de grandes dimensiones (v. gr., hipermercados) que tienen un evidente impacto urbanístico con un alcance superior al del municipio en que se instalan, ya que tienen incidencia en las comunicaciones, en los hábitos de consumo, en el comercio de los municipios cercanos, etc... Por todo ello, la Generalidad ha querido ejercer un control de estos establecimientos.

Los recursos se oponen a que la Ley catalana innove el ordenamiento jurídico, pero es precisamente la Ley el instrumento adecuado para innovar. Se argumenta en la demanda que la regulación impugnada se adentra en extremos básicos relativos a la unidad de mercado y a la igualdad entre los empresarios, pero ambas cosas no son ciertas. Si la Generalidad, que ostenta competencia exclusiva en materia de comercio interior y ordenación del territorio, no puede siquiera efectuar un informe técnico previo a la licencia municipal de apertura y de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley, habrá que preguntarse qué debe entenderse por los conceptos de competencia exclusiva y autonomía. En este sentido, en la STC 37/1981 (fundamento jurídico 2.º) se dijo que la igualdad en el ejercicio de sus derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional no puede ser entendida en modo alguno «como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones...»; también la STC 88/1986 (fundamento jurídico 6.º) indicó que la unidad del mercado no significa uniformidad, ya que la misma existencia de entidades con autonomía política como son las Comunidades Autónomas supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. En suma, la Ley autonómica puede crear una ordenación jurídica distinta, sin que ello entrañe una violación del principio constitucional de igualdad de derechos de los españoles, siempre y cuando exista un título competencial suficiente, la desigualdad normativa tenga una finalidad en sí misma no discriminatoria, y las medidas adoptadas sean proporcio-

nales al fin perseguido, aquí, la regulación del comercio interior, la planificación urbanística y la ordenación del territorio.

El recurso formula una serie de afirmaciones de carácter general, «en tono apocalíptico», que no se concretan en párrafo alguno de la Ley o no tienen relación con los párrafos que se citan. Se habla de un control absoluto sobre la apertura de cada nuevo establecimiento comercial, o de planificación coactiva, o de sustitución de los mecanismos del mercado, o de abolición de la libertad de empresa. Son estas afirmaciones absolutamente desproporcionadas, pero es preciso dejar constancia de que la Constitución Española prevé la posibilidad de la planificación (art. 38) en relación con la libertad de empresa, y reconoce la función social de la propiedad (art. 33.2), subordinando toda la riqueza del país en sus distintas formas y titularidades al interés general (128.1); tal y como fue interpretado todo ello en la STC 37/1987. Los recurrentes son contrarios a cualquier regulación de la libertad de empresa, porque entienden que cualquier regulación es limitativa de aquélla, pero la Constitución admite un amplio abanico de posibilidades disponibles para el legislador. Y el derecho comparado nos demuestra la existencia de Leyes parecidas en las que se ha inspirado directamente la Ley catalana (Ley francesa 73.1193, de 25 de diciembre de 1973, de Ordenación del Comercio y la Artesanía; y la Ley belga, de 29 de julio de 1975, relativa a las Implantaciones Comerciales) sin que hayan significado en esos países el fin de la libertad de empresa.

C) Tampoco se quiebra el principio de reserva de Ley contenido en el art. 51.3 de la Constitución, puesto que la ordenación discutida se ha efectuado precisamente mediante una Ley formal. El Tribunal Constitucional ha declarado que el instituto de la reserva de Ley no debe interpretarse en el sentido de Ley del Estado, ya que también la Ley autonómica tiene rango de Ley formal (STC 37/1987, fundamento jurídico 2.º), y es ésta una interpretación que se deduce del ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas y del verdadero sentido, *sensu contrario*, del art. 149.1.1 de la Constitución. En segundo lugar, la reserva de Ley no significa que la totalidad de la regulación deba ser efectuada por Ley formal, puesto que una vez establecida la regulación por Ley, los Reglamentos pueden concretarla y desarrollarla (STC 37/1987, fundamento jurídico 3.º), en una operación que no debe confundirse con la deslegalización de la materia. La Ley discutida establece todas las concreciones que son posibles en una norma de este rango; así cuando en el art. 9.1 se remite a los «requisitos fijados para determinados tipos genéricos de establecimientos comerciales», se está pensando en la reglamentación de las carnicerías, pescaderías, panaderías, etc...; y cuando allí mismo se habla de la «normativa vigente de carácter urbanístico sanitario y de seguridad y demás condiciones exigidas reglamentariamente», se está pensando en la normativa contenida en los planes urbanísticos y en los reglamentos que sean de aplicación.

La Ley concreta en su art. 17 los parámetros que deberán ser tenidos en cuenta, a los efectos de lo dispuesto en el art. 9.2, para caracterizar los distintos tipos genéricos de establecimientos comerciales: el surtido, la técnica de venta, la superficie, etc... La Ley faculta al Reglamento, ya que es técnicamente imposible que aquélla pueda dedicarse a regular con detalle las características técnicas de estos distintos tipos genéricos de establecimientos, al tiempo, que las cambiantes condiciones del sector comercial exigirían periódicas y excesivas modificaciones de la Ley. En definitiva, no puede pretenderse que la Ley cumpla una función que no le está encomendada y, en cambio, sí al Reglamento. La Generalidad, por ejemplo, ha regulado la venta de pan mediante diversos Reglamentos, previendo que la venta de este producto sin envolver deba efectuarse

en establecimientos con una determinada superficie mínima, o que los despachos de venta de pan no pueda vender productos pereceros, etc... Este tipo de regulaciones, es obvio, no pueden hacerse mediante Ley.

Respecto del régimen jurídico de las licencias municipales de apertura de establecimientos, debemos constatar que ni la Ley de Bases de Régimen Local ni el Texto Refundido señalan condiciones o requisitos que deban reunir los establecimientos para que pueda serles concedida la preceptiva licencia municipal. La única referencia legal se encuentra en la preconstitucional Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que, en su art. 178.1, prescribe que deberá obtenerse licencia previamente a «la primera utilización de los edificios y la modificación y el uso de los mismos». No se contemplan, pues, en el ordenamiento jurídico español en Ley formal alguna, las condiciones para obtener la licencia de apertura. Genéricamente, en el art. 22.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, se establece que la actividad municipal para la concesión de la licencia tenderá a verificar si el establecimiento cumple las condiciones de «tranquilidad, seguridad y salubridad suficientes», otorgando a los técnicos municipales un margen de discrecionalidad para que, según su criterio y de acuerdo con los reglamentos concordantes, rellenen esos conceptos jurídicos determinados. El artículo mencionado debe ponerse en relación con el correspondiente Plan de Urbanismo y con algunos Reglamentos como son el de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, el de Policía de Espectáculos, el Electrotécnico de Baja Tensión, etc... Pero es obvio que ni la Ley ni el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales indican qué deba entenderse por «tranquilidad, seguridad y salubridad», son conceptos jurídicos indeterminados que varían en función de la evolución del mercado y del consumo.

La libertad de empresa no se concibe hoy como un derecho absoluto e ilimitado. Se trata de un derecho que, como todos los demás, debe ser regulado. ¿Es que acaso puede entenderse que la legislación urbanística es un atentado a la libertad de empresa? Si los planes urbanísticos, sin rango de Ley, pueden prohibir la apertura de establecimientos en determinadas zonas, no parece congruente negar que mediante Ley formal puedan fijarse criterios que permitan denegar una licencia municipal. La Constitución Española establece la libertad de empresa, pero no impide que los poderes legítimos puedan efectuar una regulación del sector. Tampoco es cierto que se efectúe una «transferencia masiva de decisiones» en favor de la Administración y en detrimento del mercado. Y si los Reglamentos que desarrollen la Ley recurrida fuesen inconstitucionales (ya se ha publicado el Decreto 139/1987, de 9 de abril, que desarrolla parcialmente la Ley), existen mecanismos, en su caso, para anunciarlos.

D). El último núcleo argumental de la demanda se centra en la discrecionalidad que la Ley introduce, pero a misma no es mayor que la que se da actualmente en la concesión de licencias de apertura. No hay, por ello, en esta Ley mayor margen de discrecionalidad que el existente en el resto del ordenamiento jurídico español. Y la discrecionalidad no es arbitrariedad, puesto que todos los actos administrativos, reglados o discrecionales, son susceptibles de ser revisados por la jurisdicción contencioso-administrativa.

El informe que introduce la Ley depende de unos parámetros claramente fijados en ella. Y es obvio que la Ley no puede prever, por ejemplo, las infinitas localizaciones de los hipermercados en Cataluña y, en consecuencia, debe limitarse a establecer unos criterios que permitan a la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales que es un órgano colegiado con representantes de las Administraciones autonómica y municipal, de las Cámaras

de Comercio, y de las organizaciones de comerciantes y consumidores— emitir el correspondiente informe.

Por otro lado, la Ley determina claramente los criterios que deberán ser desarrollados por vía reglamentaria, conteniendo una regulación específica conforme a la cual habrá de emitirse el informe. Los conceptos jurídicos indeterminados que la Ley contiene en los arts. 11 y 17 varían con el transcurso del tiempo y requieren una concreción reglamentaria, que es, sin duda, revisable por los Tribunales de justicia.

En definitiva, el régimen jurídico establecido en la Ley recurrida para la emisión de informes por la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales tiene, cuando menos, la misma seguridad jurídica que la licencia de apertura en el resto del ordenamiento jurídico español. A título de ejemplo, son notables las dosis de discrecionalidad técnica que contiene el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el subsiguiente informe de las correspondientes Comisiones Territoriales de Industrias y Actividades Clasificadas. Es evidente que la Constitución no podría prohibir la discrecionalidad. Y el informe de la mencionada Comisión Territorial puede ser recurrido en alzada ante el Consejero de la Generalidad y más tarde, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

9. Don Ramón Riu i Fortuny, Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de su Consejo Ejecutivo, presentó escrito de alegaciones en el Registro General el 21 de septiembre de 1987, solicitando que se declarase la constitucionalidad de la Ley y, por consiguiente, que se desestimara el recurso en virtud de las siguientes razones:

A) La demanda sugiere una imagen de la Ley catalana según la cual se habilita a la Administración autonómica para «reducir con toda impunidad y hasta una fase de agonía terminal el sistema de economía de mercado y la libertad de empresa en Cataluña». Una simple aproximación del preámbulo de la Ley «alivia de tan sombríos augurios», y demuestra la perfecta adecuación de la Ley al orden constitucional y estatutario. Así en el preámbulo se dice que su propósito no es otro que establecer una ordenación espacial del comercio como base en que apoyar la reforma de las estructuras del sector y, para ello, mejorar y racionalizar las estructuras comerciales y beneficiar a los consumidores mediante una previsión ordenada de los equipamientos comerciales de las poblaciones. De esta forma, la regulación se enmarca en el ámbito de la ordenación del comercio interior, la defensa del consumidor y del usuario, el urbanismo y la ordenación del territorio, y la competencia de ordenación y establecimiento de centros de contratación de mercancías. Para conseguir sus objetivos, la Ley introduce la localización de los establecimientos comerciales como elemento a tener en cuenta por la planificación urbanística, al tiempo que dispone la reserva de suelo para usos comerciales en los correspondientes planes, habilita a los Ayuntamientos para la elaboración de programas de orientación para equipamientos comerciales y, entre otros extremos, eleva a rango legal la sujeción a licencia municipal de apertura, sometiendo la misma al informe de Comisiones Territoriales. Todo este conjunto de medidas tiende a garantizar un servicio de comercio equilibrado para los comerciantes y usuarios, así como una integración armónica de las estructuras comerciales en el territorio. Y es muy significativo que el Gobierno, a diferencia de los recurrentes, no haya impugnado la Ley, lo cual da a entender que la ordenación de estas materias está comprendida en el ámbito competencial autonómico; de hecho, estos aspectos no se han venido incluyendo en los distintos anteproyectos de Ley General del Comercio. Igualmente debe ponerse de relieve que la impugnación por el Gobierno de la análoga Ley valenciana se ha centrado únicamente en su art. 9 relativo

a horarios comerciales; y que tampoco se formalizó impugnación alguna, en su día, contra los artículos de la Ley vasca que regula el régimen de apertura en establecimientos comerciales de gran superficie, según se desprende de los antecedentes de la STC 42/1985. Del mismo modo, existen ejemplos de derecho comparado en Francia y en Bélgica, que han sido tenidos en cuenta por la Ley impugnada, de Leyes que prevén procedimientos de autorización de los establecimientos comerciales muy similares a los aquí impugnados y en los que intervienen con facultades decisorias comisiones de urbanismo municipal en las que se encuentran representados las Administraciones Públicas y los sectores de intereses afectados.

B) La Ley catalana supone un ejercicio de la competencia atribuida por el art. 12.1.5 del Estatuto sobre comercio interior y defensa del consumidor y del usuario; del apartado 1.º de este art. 12 se desprende la voluntad estatutaria de acotar el concepto de comercio interior con el fin de atribuirlo íntegramente a la Generalidad, con las únicas salvedades de la política general de precios y la legislación sobre la defensa de la competencia, así se deduce de su configuración como competencia exclusiva. Por estas razones, carece de todo fundamento la pretensión de los recurrentes de fijar una competencia estatal para la determinación de las bases del comercio interior o para el desarrollo del art. 51.3 de la Constitución. Partiendo de una concepción material de bases, las Comunidades Autónomas pueden legislar en ausencia de disposiciones estatales básicas, y el hecho de que la Ley autonómica deba respetar el contenido esencial de los derechos no supone una exclusión de la intervención autonómica en virtud del citado art. 51.3. Las Comunidades Autónomas son también poderes públicos en el sentido del art. 53.3 de la Constitución (STC 64/1982), y, es obvio, que el art. 5 de la Norma fundamental dirige sus mandatos a todos los poderes públicos, como también lo es que no existe en la Constitución un título específico en favor del Estado en materia de comercio interior.

Sin embargo, existen otros títulos competenciales autonómicos que ofrecen cobertura a la Ley discutida como son los de ordenación del territorio, urbanismo y establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías (art. 9, apartados 9 y 20 del Estatuto). En relación a estos títulos, carece de toda lógica la pretensión actora de mantener su «cristalización» en el momento en que fueron aprobados la Constitución y el Estatuto; por el contrario, ámbitos materiales como es el de «urbanismo» deben ser contemplados desde la perspectiva de su evolución lógica, lo que permite su puesta en conexión con los usos comerciales. La Ley contempla las circunstancias que el planeamiento urbanístico habrá de tener en cuenta para el equipamiento comercial público y los grandes centros comerciales: un concepto de «urbanismo comercial» como parte integrante del urbanismo.

C) Desde la perspectiva de la unidad del mercado y de los arts. 139 y 51 de la Constitución, la demanda incluye unas consideraciones generales que no pueden ser aceptadas.

El propio art. 38 de la Constitución limita la libertad de empresa con las exigencias de la economía general y de la planificación. Esta limitación encuentra un cauce en los arts. 128.1 y 33.2 de la Constitución, como ha expresado la STC 37/1987 (fundamento jurídico 5.º) y antes la STC 83/1984 (fundamento jurídico 3.º). Igualmente pueden citarse resoluciones de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo que reconocen la compatibilidad, de un lado, entre el principio de planificación y, de otro, la libertad de empresa y la economía de mercado diseñados por el art. 38 de la Constitución. Las medidas de intervención que ejercen las Administraciones Públicas sobre la libre iniciativa privada se justifican en la necesidad de proteger otros derechos igualmente dignos de protección como son los de los con-

sumidores y usuarios (art. 51), o el deber de atender al desarrollo y modernización de todos los sectores económicos (art. 130.1), o la custodia de los recursos naturales (art. 45.2). A este respecto, cabe recordar que ya en la STC 64/1982 (fundamento jurídico 2.º) se sostuvo que las industrias extractivas debían respetar la protección del medio ambiente y de la calidad de vida. E igualmente en la STC 37/1987 (fundamento jurídico 2.º) en la cual se delimitó la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada y factor determinante de la delimitación legal de su contenido; es claro, en consecuencia, que de acuerdo con las Leyes, corresponde a los poderes públicos competentes delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes; de acuerdo con el espíritu de esta Sentencia, es evidente que corresponde a la libertad de empresa una función social equivalente, que ha sido aquí delimitada por la Ley catalana respecto de los usos comerciales y el planeamiento urbanístico.

Por las mismas razones, las medidas arbitradas por la Ley recurrida no vulneran la unidad del mercado entendida como se explicó especialmente en la STC 88/1986. La sujeción a determinadas licencias de apertura de los establecimientos en grandes superficies comerciales, y a una planificación previa, así como a un informe vinculante de una comisión representativa de los distintos intereses implicados está perfectamente proporcionada a los efectos que del funcionamiento de esa instalación pueden derivarse para los consumidores y usuarios y para el equilibrado desarrollo del sector comercial y de la infraestructura viaria y urbanística; en consecuencia, la intervención administrativa, ordenada por la Ley recurrida y dirigida a la tutela de los intereses generales expuestos, justifica las diferencias que de ella puedan resultar en la igualdad básica de todos los españoles. Una igualdad que en la antes citada STC 37/1987 ya se dijo no significa un tratamiento jurídico uniforme de los derechos de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería incompatible con la autonomía.

Los recurrentes alegan que la referencia que el apartado 3.º del art. 51 de la Constitución hace a los dos apartados anteriores del mismo artículo ha de ser entendida en un sentido restrictivo, de forma que impida regular el comercio interior desde otros aspectos que no sean los previstos en esos apartados; sin embargo, a renglón seguido, se pretende que la reserva de Ley contenida en ese mismo apartado 3.º se extienda no sólo a los aspectos del comercio interior dispuestos en los dos primeros apartados sino a cualquier regulación. Tales pretensiones son contradictorias entre sí y se alejan de la verdadera interpretación que debe darse a este precepto constitucional. En efecto, carece de fundamento la pretensión de que únicamente puedan imponerse límites al comercio interior desde el marco de la defensa de los consumidores y usuarios, ya que esta posición contradice la existencia de múltiples intereses generales o sectoriales por los que el legislador y la Administración Pública deben velar, así el interés general, o la modernización y desarrollo de los sectores económicos, según prescribe la propia Constitución en su art. 128.2. Pero, además, no puede entenderse que esta reserva de ley tenga un carácter absoluto y se extienda a todo el comercio interior, máxime si se atiende al hecho de que otros sectores económicos, como la agricultura o la ganadería carecen de una reserva de Ley expresa. La reserva de Ley controvertida impuesta por el apartado 3.º del art. 51 tiene por objeto la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los que se ocupan los otros dos apartados del mismo artículo, y por fin garantizar que la Ley cohesionese los intereses de los comerciantes con los de los consumidores. Es no menos cierto que no vulnera la reserva de Ley el que el legislador se remita a la colaboración del poder normativo de la Administración

para completar la regulación legal (STC 37/1987, fundamento jurídico 3.º). Y es obvio que la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, cuando no puedan ser sustituidos por referencias más concretas, viéndose obligado el legislador a remitirse a reglamentaciones técnicas tampoco vulnera aquella reserva; así se reconoció en otro contexto en las SSTC 83/1984 y 84/1982.

D) Los recurrentes achacan al art. 1 de la Ley una violación del art. 51 de la Constitución, por cuanto en este precepto constitucional no aparece la posibilidad de ordenar el comercio interior de acuerdo con las necesidades de consumo de las poblaciones. La impugnación carece de sentido a tenor de lo que ya se ha dicho respecto de la subordinación del comercio al interés general y a su función social. Esta intervención administrativa discutida tiene por objeto armonizar los intereses de los consumidores en relación a la calidad de los productos con los intereses comerciales referidos a la obtención de la máxima rentabilidad. La conjugación de ambos elementos es posible mediante una planificación que no contradice la libertad de empresa, sino que antes bien la garantiza.

En relación con los arts. 9, 10 y 11 de la Ley, los recurrentes consideran que esos preceptos atribuyen funciones a la Administración con un excesivo margen de discrecionalidad; una genérica consideración que concretan en el art. 9.1 cuando prevé que la concesión de licencia de apertura tenga en cuenta los requisitos fijados para determinados tipos genéricos de establecimientos comerciales y demás condiciones exigidas reglamentariamente. Esto no puede entenderse como una deslegalización o como una opción a la arbitrariedad, pues la propia Ley delimita el margen de actuación del Reglamento y los criterios a que deberá ajustarse; tampoco pueden olvidarse la existencia de una multiplicidad de condiciones y exigencias impuestas a los comercios por simples ordenanzas municipales y disposiciones reglamentarias de todo rango. A mayor abundamiento, el propio párrafo 2.º del mismo art. 9, precisa el alcance de la remisión reglamentaria, y otro tanto hacen los criterios previstos en los arts. 17, 18 y 19 de la Ley. Además, el comercio es un sector dinámico en el que se modifican los hábitos de los consumidores y las técnicas de venta, y, por tanto, su regulación requiere del empleo de un instrumento normativo ágil y flexible. Por otra parte, la referencia que el art. 9.2 hace a la reglamentación de «las condiciones de profesionalidad de los responsables» de los establecimientos no es más que la previsión de que pueda establecerse la exigencia de unos conocimientos o de la acreditación de una experiencia, como un requisito más del propio establecimiento; algo que no se adentra en las previsiones de los arts. 36, 149.1, apartados 6.º y 30 de la Constitución y que sintoniza con las previsiones del ordenamiento de la C.E.E. para la protección de los consumidores.

Por parejas razones, han de ser refutadas las imputaciones que se hacen a los arts. 10 y 11 de la Ley, calificándolos de habilitadores de una absoluta discrecionalidad de la Administración en la autorización para la instalación de grandes superficies comerciales. Una conclusión errónea que no se desprende del conjunto de la Ley. El art. 10 únicamente admite la posibilidad de limitar la ubicación de establecimiento por razón de su transcendencia en el entorno y en función de los intereses generales, y el art. 11 enumera exhaustivamente los parámetros que condicionan la emisión de un informe en forma motivada y en uno u otro sentido. Es preciso tener en cuenta la composición mixta y participativa de las Comisiones a las que se encomiendan la emisión de los informes, sin perjuicio de su posible revisión por los Tribunales, impidiendo cualquier motivación errónea o la arbitrariedad o la desviación de poder. Hay que señalar que en la demanda, incluso, se califica de «rayano en la arbitrariedad» un apartado i) del art. 11 que no existe.

Por los mismos motivos, no puede imputarse arbitrariedad a la completa definición de los criterios en los que deben basarse los programas de orientación para el equipamiento comercial previstos en los arts. 14, 15 y 16 de la Ley, y que, una vez confeccionados por los Ayuntamientos, constituyen uno de los criterios en los que las Comisiones Territoriales han de basar su informe.

En definitiva, la Ley ha previsto la posibilidad de limitar la localización espacial de determinados establecimientos comerciales de mayor envergadura en función del conjunto de los intereses generales que resulten afectados por su instalación, una medida perfectamente proporcionada con el legítimo objetivo que persigue y que no impide el ejercicio de la actividad comercial.

E) Por último, los recurrentes consideran que los arts. 3 y 4 de la Ley incurren en una excesiva discrecionalidad y vulneran los arts. 12 del Estatuto y 9.2, 139 y 149.1.1 de la Constitución por las mismas razones que los demás preceptos impugnados y por amparar una planificación que nada tiene que ver con el urbanismo. Sin embargo, los artículos citados contienen dosis de determinación más que suficientes para su recta observación en los planes urbanísticos. Y es cada día mayor la necesidad de considerar la ubicación de los grandes establecimientos comerciales como un factor a tener en cuenta en la planificación urbanística, dado el papel esencial que desempeñan en la dinámica social. Así, a título de ejemplo podemos citar los planes generales de urbanismo de los municipios de Manresa, Vic, Lliçà de Munt, Lliçà de Vall y Vilanova i la Geltrú, que, con anterioridad al mes de febrero de 1985, contenían ya específicas determinaciones para las instalaciones de uso comercial. Asimismo, en ocasiones, se habían ya producido verdaderos conflictos a la hora de dilucidar si era o no posible la instalación de grandes superficies comerciales en terrenos con calificación urbanística de rústico o no urbanizable y próximos a cascos urbanos, demostrándose así la conveniencia de que los usos comerciales puedan ser objeto de reserva específica en el planeamiento urbanístico.

En conclusión, con estos dos preceptos la Generalidad ejerce sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y establecimiento de centros de contratación de mercancías y comercio interior; y, en modo alguno, se lesiona la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos.

F) Al escrito de alegaciones presentado por la Generalidad de Cataluña se acompañó copia del expediente de elaboración del proyecto de Ley impugnado cuya remisión se interesó por providencia de 21 de julio de 1987 de este Tribunal.

10. La Sección Cuarta del Pleno, en providencia de 30 de septiembre de 1987, acordó incorporar a las actuaciones las alegaciones reseñadas y tener por recibida la copia del expediente de elaboración del proyecto de Ley impugnado, del cual se dio traslado a las demás partes para que formularan las alegaciones que estimaran oportunas en el plazo de diez días.

11. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 17 de octubre de 1987, manifestó que, como consecuencia del examen de la documentación aportada, no advierte motivo alguno para poner en duda la constitucionalidad de la Ley. Fundamentalmente, se trata de antecedentes legislativos de Francia y Bélgica, y de diversos informes emitidos por Cámaras de Comercio y otros organismos, así como una más bien escueta discusión parlamentaria. Y los problemas de aplicación que en el futuro pueda plantear la Ley no justifican una declaración de inconstitucionalidad.

12. Por su parte, el Comisionado por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso, mediante alegaciones

registradas el 29 de octubre de 1987, insistió en su petición de declaración de inconstitucionalidad de la Ley y manifestó las siguientes nuevas argumentaciones.

Los precedentes de Francia y Bélgica que obran en el expediente permiten pronosticar cuáles pueden ser las consecuencias prácticas de la aplicación de esta Ley: una amplísima discrecionalidad que habilita a la arbitrariedad. Por otra parte, en las Constituciones de Francia y Bélgica no existe un precepto como el art. 51.3 ni se reconoce la libertad de empresa como derecho fundamental ni la estructura territorial de nuestro Estado.

También en la Ley francesa de orientación del comercio y la artesanía se establece una «Comisión de Urbanismo Comercial» que debe autorizar las grandes superficies, teniendo en cuenta criterios similares a los aquí controvertidos; pues bien, en la documentación aparece un informe sobre la ejecución de dicha Ley en el que surge un dato revelador, el gran porcentaje de rechazo, casi el 80 por 100, de solicitudes de apertura de nuevos centros; aquí vemos el formidable obstáculo para el desarrollo del comercio que la Ley está suponiendo en Francia y que, sin duda, ocurrirá en Cataluña; también un informe de las Cámaras de Comercio resalta los problemas causados por la aplicación de la Ley y, sobre todo, un informe de la Federación Nacional de Cooperativas de Consumidores que rechaza la no autorización de nuevos centros y denuncia que todo esto reduce el juego de la competencia y favorece maniobras dudosas, es muy significativo que así se pronuncien los propios consumidores.

La Ley de Bélgica de 1975 sobre implantaciones comerciales es muy parecida a la francesa en todo; sin embargo, sus criterios para otorgar o denegar licencias, tal y como han sido concretados ulteriormente son muchos más precisos que en las Leyes catalana y francesa y menos obstativos de la libertad de empresa.

En cuanto concierne a los documentos propios del ámbito de la Generalidad, no existe en el expediente ningún estudio, informe o memoria que describa las necesidades de las estructuras comerciales en Cataluña, tan sólo dos documentos poco favorables a la definitiva configuración de la Ley: el primero de la Secretaría de la Comisión de Urbanismo de Barcelona en la cual se afirma que no se ha debatido ni en comisión ni en ponencia el tema del urbanismo comercial y en el que se cree necesario un plan sectorial al respecto; en una línea parecida se pronuncia el Servicio de Planificación Territorial del Departamento de Obras Públicas de la Generalidad, en el cual se insiste en que se trata de una actividad propia de la iniciativa privada, se afirma que se hace preciso un plan sectorial y se reconoce que la situación comercial en Cataluña es muy obsoleta por el predominio exclusivo del pequeño comercio. «Con tales precedentes, tanto propios como extranjeros, parece difícil explicarse de donde surge el anteproyecto». De este modo, diversos organismos se pronunciaron en contra del anteproyecto, así, entre otros, las Cámaras de Valls y Tarragona, o el Ayuntamiento de Badalona, que señaló que la Ley interfería la autonomía municipal.

Conviene traer a colación la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Popular al Proyecto de Ley y a la primera Exposición de Motivos del texto. En relación con la discusión parlamentaria de la Ley, hay que destacar también la presentación de la misma que realizó el Consejero de Comercio de la Generalidad, refiriéndose a que la libertad debe ser «ejercida con eficacia», inaugurando así un nuevo límite a los derechos que no se encuentra en la Constitución. No menos significativas son las intervenciones, respectivamente, del representante de «Convergència i Unió», quien sostuvo que el comercio es una suerte de servicio público, y la del Grupo socialista, quien señaló que la Ley «va a producir arbitrariedades»: «justamente la tesis central de nuestro recurso de inconstitucionalidad».

13. En providencia de 7 de julio de 1993, se señaló el día 9 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Comisionado a estos efectos del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados promueve recurso de inconstitucionalidad frente a distintos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales. Se denuncia en la demanda, según se desprende con detalle de los antecedentes, que la regulación autonómica discutida supone una radical innovación en la actividad comercial, pues sustituye los mecanismos habituales del mercado por una inconstitucional planificación coactiva, todo lo cual —se pretende— vulnera los límites que suponen la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución); la competencia estatal para emanar bases en materia de comercio interior (art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), normas básicas que deben garantizar una ordenación uniforme en todo el territorio de la Nación y, en definitiva, salvaguardar la unidad del mercado; la reserva de Ley que el art. 51.3 de la Constitución establece para regular el comercio interior, técnica que impide la deslegalización que la Ley recurrida opera en favor del Reglamento y, en fin, la interdicción constitucional de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español (art. 139.2 de la Norma fundamental).

Asimismo, se insiste principalmente en que la deslegalización que se hace en materia de autorizaciones para la apertura de establecimientos comerciales de grandes dimensiones y los criterios discrecionales que se introducen para su concesión —extremo que constituye el núcleo de la regulación impugnada— redundarán, sin duda, en la «realización de futuras arbitrariedades» a la hora de conceder o denegar dichas autorizaciones, lesionando los derechos constitucionales de los comerciantes y empresarios, sin que pueda esta situación resultar sanada mediante la invocación del título competencial autonómico sobre urbanismo y ordenación del territorio (art. 9.1.9 del Estatuto).

Por su parte, tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, quienes asumen la defensa de la Ley recurrida, alegan —con distintos matices— que la igualdad en el ejercicio de sus derechos y obligaciones por parte de todos los españoles, o la unidad del mercado, o la prohibición constitucional de obstáculos a la libertad de establecimiento no pueden ser entendidas como una monolítica uniformidad en un sistema de descentralización territorial con entidades dotadas de autonomía política, circunstancia que necesariamente entraña una diversidad de regímenes jurídicos, y que, en este contexto, las afirmaciones que en la demanda se hacen son «absolutamente desproporcionadas» y «apocalípticas» respecto de unas medidas de ordenación del comercio interior y de planificación del urbanismo comercial, que son habituales en otras legislaciones europeas en las que la Ley catalana se inspira. Del mismo modo se recuerda que la libertad de empresa no es un derecho absoluto e incondicionado, que impida una regulación de los establecimientos comerciales que salvaguarde las necesidades del urbanismo y de los consumidores, por lo que no es casual que el propio art. 38 de la Constitución determine que los poderes públicos protegerán el ejercicio de la libertad de empresa «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación», así como que la remisión al Reglamento para desarrollar la Ley o el empleo de conceptos jurídicos indeterminados resultan inevitables a la hora de reglar los criterios a los que debe ceñirse el preceptivo informe favorable de las respectivas

Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales, acerca de la posibilidad de apertura de grandes establecimientos.

Comparece también, conforme al art. 34.1 de la LOTC, el Gobierno de la Nación, en su condición de órgano general del Estado, pese a no ser actor ni demandado en este proceso, el cual, significativamente, arguye que son claros los títulos competenciales autonómicos sobre comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5 del Estatuto) y sobre urbanismo (art. 9.1.9) y que, a su juicio, no se traspasan los límites a los mismos, siendo obligada la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por el legislador cuando es imposible utilizar otros más precisos.

2. Reseñadas así las alegaciones principales, y con el fin de centrar la presente controversia constitucional, conviene traer a colación que en la reciente STC 225/1993, al analizar la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales, ya se enjuició (fundamento jurídico 7.º) la constitucionalidad de sus arts. 13.3 y 17, en los cuales se establece una regulación similar a la discutida de la Ley catalana. En sustancia, según la ordenación valenciana —conviene recordarlo—, los Ayuntamientos conceden la licencia de apertura de los establecimientos comerciales, previa constatación de la existencia de los requisitos legalmente exigibles, pero el Consejo Ejecutivo puede establecer reglamentariamente normas a las que deberá ajustarse la actuación municipal con la finalidad de que se cumplan ciertos objetivos —un nivel adecuado de equipamiento, la salubridad y estéticas públicas, etc.— y, a la vez, la Consejería de Industria debe conceder autorización para la apertura, modificación o ampliación de grandes superficies comerciales, valorando, entre otros extremos, el número de habitantes y la incidencia en la actividad comercial de la zona afectada, una función en la que la Consejería tiene como órgano consultivo a la Comisión para la Ordenación de la Actividad Comercial, la cual emitirá su dictamen sobre la concesión de estas licencias.

La regulación valenciana, pues, con las salvedades y matices que más adelante se harán, no difiere en esencia de la catalana, declarada aquella conforme con la Constitución. Partiendo de esta sustancial coincidencia, es preciso arrancar de lo que en la citada STC 225/1993 se dijo, sin perjuicio de que las peculiaridades de este caso, en el que la controversia se centra exclusivamente en esos aspectos, exija ahondar en los razonamientos allí apuntados.

3. El conjunto de preceptos impugnados en la demanda puede fácilmente reconducirse a dos bloques normativos, por razón de sus contenidos, con vistas a la realización de unos razonamientos unitarios y exentos de innecesarias reiteraciones. De un lado, los arts. 1, 9, 10, 11, 17, 18 y 19, directa o indirectamente encaminados a la ordenación de la instalación de establecimientos comerciales, y frente a los que se imputan la mayor parte de las argumentaciones impugnatorias que con carácter general se hacen en el recurso y, de otro, los arts. 3 y 4 referidos al planteamiento urbanístico. Ambos grupos de preceptos requieren un examen separado.

Respecto del primer bloque, el art. 10 es el precepto nuclear. En efecto, en el 9.1 se dispone que para la apertura de un establecimiento comercial será indispensable obtener una licencia previa del Ayuntamiento correspondiente, cuyo otorgamiento dependerá del cumplimiento de una serie de condiciones reglamentariamente establecidas. Mas no basta con dicha licencia municipal, sino que es preceptivo, tanto para la apertura como para la ampliación, el informe favorable de una Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales cuando se trate de establecimientos que reúnan ciertas características —determinada

superficie edificada total o superficie neta de venta en relación con el número de habitantes de la población, mercados al por mayor...— y que se pueden llamar establecimientos comerciales de grandes dimensiones. Esta es la verdadera innovación normativa que la Ley catalana introduce. El art. 11 prevé los criterios que presidirán el informe motivado de dicha Comisión: la localización del establecimiento proyectado, las previsiones de ocupación del suelo, las condiciones de accesibilidad, «las cargas específicas para la colectividad», los efectos sobre el nivel de ocupación, la aportación a la mejora del comercio en la zona y los criterios de los denominados «Programas de Orientación para el Equipamiento Comercial», unos programas que elaboran los propios Ayuntamientos atendiendo a las necesidades de consumo y compra de los consumidores, según los arts. 14 y 16 de la Ley.

Junto a este diseño normativo, el apartado 2.º del art. 9 habilita a la Administración autonómica para reglamentar los requisitos de los «distintos tipos genéricos de establecimientos comerciales», requisitos que deberán ser tenidos en cuenta por los Ayuntamientos para la concesión de licencias, debiendo especificarse en esos Reglamentos las características técnicas y «las condiciones de profesionalidad de los responsables, en función del grado de especialización de los establecimientos». En este contexto el art. 17 precisa que esos «tipos genéricos de establecimientos comerciales» de venta al público se caracterizarán por distintos elementos como son el surtido, la técnica de venta, la superficie, etc...; en el art. 18 se faculta al Reglamento para determinar las condiciones para el emplazamiento de ciertos establecimientos —al por mayor, de movimientos de mercancías...— y, finalmente, en el art. 19 de la Ley, se obliga al Reglamento a definir los diversos tipos genéricos de establecimientos, su denominación específica para evitar confusiones en los consumidores y los equipamientos necesarios.

Esta regulación, en su conjunto, es similar a la existente en otros ordenamientos europeos, y trata de cohesionar, desde el interés general que la Ley expresa y pondera, los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comerciantes, de los consumidores, y de los habitantes de las poblaciones afectadas por la apertura del establecimiento comercial, desde una planificación conjunta presidida por criterios comerciales y de urbanismo. Y no puede decirse que traspase límite constitucional alguno a la competencia autonómica sobre ordenación del comercio y defensa de los consumidores (art. 12.1.5 del Estatuto), ni que vulnere el derecho fundamental a la libertad de empresa o la unidad del mercado nacional, ni que acabe por redundar en un inconstitucional obstáculo, por razones territoriales, a la libertad de establecimiento de las personas en todo el Estado. No importa aquí cuales sean las opiniones divergentes sobre la conveniencia u oportunidad de su adopción por el legislador, cuestión que carece de relevancia en esta sede jurisdiccional a los efectos del control de constitucionalidad, ni tampoco los hipotéticos riesgos que en la demanda y en las alegaciones posteriores de los actores se denuncian acerca de que esta normativa sea —se dice— un caldo de cultivo de arbitrariedades y abusos.

Todo ello debe ser adecuadamente ponderado por el legislador autonómico en su libertad de configuración normativa y puede ser razonablemente opuesto por la minoría parlamentaria —como se afirma haber hecho— en una enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley presentado, pero no puede ser argumentado después como pretendido fundamento de una demanda de inconstitucionalidad. Por el contrario, las lesiones de derechos fundamentales o de la esfera respectiva de competencia de las Administraciones implicadas que se lleven por los actores a los procesos de constitucionalidad deben ser reales y efectivos, pero no basadas en simples juicios conjeturales o en

afirmaciones de oportunidad política acerca de las normativas recurridas.

4. Dicho esto, es preciso considerar cinco cuestiones: a) no puede sostenerse —como en el recurso se hace—, pues no existe apoyo constitucional alguno para ello, que el legislador autonómico debió respetar unos inexistentes límites en la normativa estatal básica en la materia, como evidencia el dato de que los recurrentes no aporten norma estatal alguna que pueda poseer tal naturaleza, ni, menos aún, cabe considerar que, sin haberse dictado ésta, se haya producido una ocupación de todo el terreno en favor del Estado, de manera que no quede para la Comunidad Autónoma un lícito ámbito de ejercicio de su función de desarrollo.

b) Sentado esto, la reserva de Ley que el art. 51.3 de la Constitución realiza para regular el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales no impide que el legislador autonómico pueda efectuar la ordenación discutida, puesto que esa llamada a la Ley lo es a la Ley formal o parlamentaria, tanto de Cortes como autonómica, y en razón de las respectivas esferas competenciales (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º). Y es obvio que la técnica de deslinde competencial «bases estatales *versus* desarrollo autonómico» no impide que ese desarrollo pueda hacerse en normas de rango legal. Tampoco se trata de una reserva de Ley absoluta que excluya la intervención en todo caso del Reglamento. Antes bien ocurre lo contrario: no hay obstáculo alguno a que la Ley —estatal o autonómica— habilite expresamente al Reglamento para concretar o desarrollar sus mandatos en un objeto concreto fijando los criterios para ello, mediante una imprescindible colaboración entre las potestades legislativa y reglamentaria que, en un asunto como éste, en el cual son previsibles numerosas ordenaciones sectoriales muy detalladas, resulta inevitable e incluso conveniente. En general, la técnica de la reserva material de Ley no excluye que el Reglamento ejecutivo sea llamado por la Ley para integrar o completar la regulación, siempre y cuando la remisión al Reglamento no suponga «deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado» (STC 77/1985, fundamento jurídico 14). Por eso, cuando el art. 9.2 de la Ley catalana reclama del Reglamento la concreción de los tipos genéricos de establecimientos comerciales, sus denominaciones y equipamientos, no se está infringiendo la finalidad que la reserva de Ley exige.

c) Es también cierto que la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1 de la Constitución) y, en concreto, de las libertades de empresa y de establecimiento no puede ser entendida como una «rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento» (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º). El art. 149.1.1 de la Constitución no puede erigirse en un obstáculo infranqueable a la existencia de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas (así se reconoció en las STC 102/1985, fundamento jurídico 2.º; y 37/1987, fundamento jurídico 9.º), especialmente cuando, como en el presente caso, los recurrentes no han aducido vulneración alguna de una regulación estatal concreta referente a las condiciones básicas que garanticen esa igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos en la materia. En suma, el precepto constitucional precitado no exige siempre un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos (STC 52/1988, fundamento jurídico 4.º), exigencia que haría imposible la existencia de un Estado descentralizado, aunque así pueda ocurrir, excepcionalmente, cuando exista una justificación bastante para ello.

d) En íntima conexión con lo expuesto debe situarse el rechazo de la invocación que en la demanda se hace del art. 139.2 de la Constitución, un precepto que, ciertamente, establece un límite a las competencias autonómicas

en materia de comercio interior, pero no diseña un reparto competencial conforme al cual la eliminación de obstáculos a la unidad del mercado obligue a que la apertura de establecimientos comerciales quede integrada en un mismo y único sistema normativo estatal (SSTC 71/1982, fundamento jurídico 7.º, y 95/1984, fundamento jurídico 7.º), algo que vulneraría el reconocimiento constitucional y estatutario de las competencias autonómicas sobre comercio interior.

En efecto, el sometimiento de la solicitud de licencia municipal de instalación o ampliación de un establecimiento comercial de grandes dimensiones al informe favorable de una Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales (art. 10) no es un requisito exento de lógica ni carente de adecuación al respeto de otros derechos (los de los consumidores y los vecinos de las zonas afectadas) y bienes constitucionales ni, en cualquier caso, supone una carga excesiva o desproporcionada para el solicitante. Interesa destacar que dicha Comisión está compuesta (art. 21) no sólo por representantes de distintos departamentos de la Generalidad, sino también por vocales, en representación de los Ayuntamientos, de los sectores comerciales —a propuesta de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y de las organizaciones de comerciantes más representativas— y de los consumidores. Así como se designan también vocales entre especialistas de reconocido prestigio en materia de urbanismo comercial. Esta composición plural de la Comisión garantiza la representación de los distintos intereses sectoriales que concurren en el tema y que la Ley trata de cohesionar, alejando —junto a otros extremos— la sospecha de una decisión arbitraria o graciosa. Del mismo modo, el informe debe ser motivado y atendiendo a los criterios legalmente previstos (art. 11.1), e impugnabile en alzada ante el Consejero de Comercio o Consumo y Turismo, cuya resolución pone fin a la vía administrativa (art. 13), de forma que luego podrá ser discutida la adecuación a derecho del informe ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es, por tanto, evidente que las hipotéticas arbitrariedades, o injustificadas restricciones a la libertad de empresa, o desviaciones de poder, que en la demanda se asevera que habrán de inevitablemente acontecer, podrán ser controladas y, en su caso, reparadas por los Tribunales ordinarios. Es, en definitiva, una medida, que no viola el mandato consagrado en el art. 139.2 de la Constitución.

e) En lo que atañe a la última de las impugnaciones generales, la pretendida violación de la libertad de empresa (art. 38 de la Norma fundamental), en virtud de la preceptiva solicitud de autorización especial (art. 10 de la Ley), conviene recordar que es la propia Constitución, en el mismo precepto, la que condiciona el ejercicio de esa libertad a «las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Se constata de este modo, una vez más, la inexistencia en el Derecho constitucional contemporáneo de derechos absolutos y prevalentes frente a otros derechos fundamentales o de rango constitucional. Pero, además, en un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el art. 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social (STC 111/1983, fundamento jurídico 4.º). En este sentido, la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos.

La libertad de empresa, en definitiva, no ampara entre sus contenidos —ni en nuestro ordenamiento ni en otros semejantes— un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones, haciendo caso omiso de las distintas normativas —estatales, autonómicas, locales— que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica como, entre otros, el comercio interior y la ordenación del territorio. Esta queja, por lo demás, ya ha recibido una detallada motivación de rechazo por parte de este Tribunal en la antes citada STC 225/1993 en relación con una Ley análoga valenciana.

5. Veamos ya las impugnaciones de preceptos concretos, una vez rechazadas las impugnaciones más generales.

El sometimiento a licencia municipal de la apertura de un establecimiento comercial (art. 9.1 de la Ley) ya se ha dicho que no supera los límites de la competencia autonómica sobre comercio interior y es una medida tradicional en nuestro ordenamiento jurídico que la Ley catalana no innova. Cuando, en el mismo apartado y artículo, se dice que el otorgamiento de la licencia deberá tener en cuenta los requisitos reglamentariamente fijados para «determinados tipos genéricos de establecimientos comerciales», no se produce una deslegalización de la materia constitucionalmente vedada, puesto que se concreta el objeto en que se habilita al Reglamento ejecutivo y porque —como aduce el Parlamento de Cataluña— difícilmente podría la Ley regular los equipamientos, denominaciones y demás requisitos exigibles a establecimientos comerciales de muy distinto tipo.

De igual modo cabe razonar respecto de la «normativa vigente de carácter urbanístico, sanitario y de seguridad», afecta a una pluralidad de planes urbanísticos, Ordenanzas municipales y Reglamentos de todo rango. A mayor abundamiento, el apartado 2.º del art. 9 —con acertada técnica legislativa— precisa los criterios con que se produce la habilitación al Reglamento ejecutivo para fijar los requisitos de los tipos de establecimientos comerciales y otro tanto hacen los arts. 17, 18 y 19 de la Ley —igualmente impugnados— en los cuales se dispone que la caracterización de los tipos de establecimientos comerciales se haga teniendo en cuenta como criterio el surtido, la técnica de venta, la superficie, el nivel de servicio, etc... (art. 17); que cabe imponer —lógicas— condiciones para el emplazamiento de establecimientos al por mayor o dedicados al movimiento de mercancías (art. 18); y que la definición de los requisitos que impone al Reglamento el citado art. 9.2 de la Ley abarca la definición de los establecimientos y la determinación de sus requisitos técnicos, denominaciones y equipamientos (art. 19). En suma, el art. 9 de la Ley llama en sus dos apartados al Reglamento en ejecución de Ley para desarrollar sus contenidos, pero estableciendo un objeto preciso y cierto y fijando los criterios que ha de seguir el titular de la potestad reglamentaria. No cabe pensar, pues, en una violación de la reserva de Ley del art. 51 de la Constitución. Por otra parte, los arts. 17, 18 y 19 de la Ley no son objeto de impugnaciones sustantivas e independientes de las derivadas de su relación con el art. 9.

El art. 10, como ya se dijo, recoge la necesidad del informe favorable a la concesión de la licencia municipal por parte de la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales cuando se trate de establecimientos comerciales de grandes dimensiones. Establece la Ley (art. 12) que el informe se entenderá favorable a la concesión, por silencio administrativo positivo, transcurrido un plazo desde la solicitud, técnica que si bien no era desconocida en nuestro ordenamiento al tiempo de aprobarse la Ley catalana, bastante antes de la revisión de la vieja Ley de

Procedimiento Administrativo, revela una garantía introducida por el legislador autonómico en provecho del empresario solicitante. Es ésta una medida, como ya se ha expuesto al analizar las impugnaciones más generales que en la demanda se hacen, que no vulnera la libertad de empresa, pues constituye una razonable limitación externa al ejercicio de este derecho, derivada de las normas que fijan el marco dentro del cual se ejercen las actividades económicas, y que no configura un atentado contra la unidad del mercado o un obstáculo a las libertades de circulación y establecimiento. Y ya se ha señalado que los hipotéticos excesos en la denegación de licencias, a causa de informes desfavorables a la apertura de grandes establecimientos comerciales, pueden ser objeto de revisión por los Tribunales contencioso-administrativos.

En el art. 11 de la Ley se establecen los criterios que habrán de ponderar las mencionadas Comisiones representativas de los distintos intereses afectados a la hora emitir sus informes motivados: la localización del establecimiento, la previsión de ocupación del suelo, la accesibilidad del establecimiento en función de los medios colectivos y privados de transporte, las cargas específicas para la colectividad, los efectos sobre el nivel de ocupación y la aportación a la mejora de las estructuras comerciales en la zona, y, por último, los criterios del Programa de Orientación para el Equipamiento Comercial que cada Ayuntamiento establezca (programa regulado en los arts. 14, 15 y 16 de la Ley que no han sido recurridos).

La demanda no contiene impugnaciones específicas y concretas de estos criterios, más allá de la afirmación genérica de que introducen una peligrosa discrecionalidad que facilita a la arbitrariedad. Pero la Constitución no veda el uso de estos conceptos jurídicos indeterminados ni podría hacerlo, conforme a la naturaleza de las cosas, puesto que no es sencillo resolver cómo podría el legislador autonómico, de forma general y apriorística, concretar estos criterios de manera más detallada. La misma naturaleza cambiante y dinámica, por otra parte, del comercio y del urbanismo, así como la pluralidad de supuestos de hecho imaginables aconsejan dejar a las Comisiones un razonable margen en la interpretación de estos criterios y en su aplicación al caso. Además, no hay aquí una discrecionalidad absoluta que pueda ser confundida con la arbitrariedad o con la existencia de unos actos políticos irrevocables en derecho por los Tribunales. La Ley catalana, por el contrario, fija unos cánones o pautas dotados de una razonable precisión, que, inevitablemente, sólo pueden ser determinados caso a caso —y no desde la generalidad que la Ley entraña— por los miembros de ese órgano colegiado, cuyos informes vienen sometidos luego, en su caso, al control de los Tribunales. Se está, por tanto, ante un margen de discrecionalidad técnica de las Comisiones en la emisión del informe, juicio que posee elementos reglados como son las pautas o criterios que la Ley fija, aunque sea a través de la técnica jurídica de los conceptos jurídicos indeterminados, técnica que, en última instancia, se convierte en garantía de los solicitantes —en contra de lo que parece creerse en la demanda—, al hacer posible la revisión judicial.

A la vista de lo expuesto, han de reputarse constitucionales los arts. 9, 10, 11, 17, 18 y 19 de la Ley catalana, y, por su relación con ellos, el art. 1 de la misma. En efecto, se dice allí lo siguiente: «La presente Ley tiene por objeto establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial de las poblaciones de Cataluña a las necesidades de consumo y compra». Para los actores, en la medida en que esas «directrices» se traduzcan en unas inconstitucionales limitaciones a la libertad de empresa, este precepto debe ser tenido por inconstitucional. Sentada la constitucionalidad de las medidas sustantivas discutidas, también habrá de ser constitucional este precepto acci-

dental respecto de aquéllas y que se limita a establecer un enunciado vacío de contenido normativo concreto.

6. Se discute también la adecuación a la Constitución de los arts. 3 y 4 de la Ley, que constituye el otro grupo de preceptos impugnados. En el primero de estos artículos se dice que el planeamiento urbanístico deberá tener en cuenta aspectos comerciales como son la interrelación entre el «hábitat» y el equipamiento comercial y los niveles de compra de los consumidores; la accesibilidad, proximidad y comodidad para los usuarios de la localización de los establecimientos comerciales y la utilización de criterios de concentración en dichas localizaciones que faciliten una amplia oferta. De forma complementaria de estas directrices que el legislador impone al planificador, el art. 4 dispone que se prevean en el planeamiento general las reservas de suelo necesarias para fines comerciales y, en especial, para «grandes centros comerciales de interés social».

Se trata de unas normas que, desde la perspectiva de las reglas atributivas de competencia, caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 9.1.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y de cuya razonabilidad, como juicio de constitucionalidad y desde la perspectiva de sus contenidos sustantivos, no cabe dudar. En realidad, los recurrentes no discuten la competencia autonómica para efectuar esta regulación legal, simplemente afirman que estos «parámetros» son ajenos a la competencia sobre urbanismo y que «en cuanto estas normas supongan la imposición de límites al establecimiento de centros comerciales, deben retenerse como inconstitucionales». Sin embargo, nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto objeto material de la competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales —el llamado «urbanismo comercial»—, pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística, como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunicaciones en una zona muy superior a la del municipio en que se instalan, los problemas en la calificación del suelo, etc... Y, respecto del supuesto desbordamiento de los límites constitucionales al ejercicio de las competencias autonómicas derivados de cláusulas generales, hay que estar a lo que ya se ha expuesto en fundamentos jurídicos anteriores.

7. Como conclusión, los preceptos impugnados, suponen un lícito ejercicio de la potestad legislativa inherente a las competencias autonómicas sobre comercio interior y ordenación del territorio y urbanismo (arts. 12.1.5 y 9.1.9 del Estatuto), y no traspasan los límites de las mismas impuestos por las cláusulas constitucionales reseñadas, ni puede estimarse que viole la libertad de empresa.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a nueve de julio de mil novecientos noventa y tres.—Firmado.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz

Emil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 884/87

Mi criterio en relación con el parecer del Tribunal que funda esta Sentencia es el mismo, en lo aquí aplicable, que el que he manifestado en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 418/87 y acumulados.

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

20969 Pleno. Sentencia 228/1993, de 9 de julio de 1993. Recurso de inconstitucionalidad 1.862/1988. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia. 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 Emil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 1.862/88, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia. Han comparecido las representaciones del Parlamento y de la Junta de Galicia. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de noviembre de 1988, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, presentó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 11, 12, 15.4, 16.4, 21.2 c) y 44.3 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del Comercio Interior de Galicia, por contravenir tales preceptos lo dispuesto en los apartados 1.º y 13 del art. 149.1 de la Constitución, en relación con el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, y con el art. 30.1.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

El contenido de la demanda es, en síntesis, el siguiente:

a) La Ley impugnada se apoya expresamente en la competencia que al efecto confiere a la Comunidad Autónoma de Galicia el art. 30.1.4 de su Estatuto (E.A.G., en adelante). Este precepto estatutario atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad