

podría eventualmente suscitarse, pero en cuya resolución no entró; problema que ahora se plantea en forma directa, y que ha de solucionarse teniendo en cuenta las características de las normas que se cuestionan.

Desde luego, la restricción impuesta por el art. 51 de la Ley 44/1983 ha tenido continuidad, aunque con variaciones numéricas, en las posteriores Leyes de Presupuestos. Así, si en aquella Ley las pensiones no podían superar la cantidad de 187.950 pesetas mensuales, y otro tanto se dispone en las Leyes 50/1984 (art. 44), 46/1985 (art. 29), 21/1986 (art. 31) y 33/1987 (art. 56), dicha cantidad se concretó en 193.600 pesetas en la Ley 37/1988 (art. 46), en 207.152 pesetas en la Ley 4/1990 (art. 41), en 221.032 pesetas en la Ley 31/1990 (art. 41), en 233.631 pesetas en la Ley 31/1991 (art. 43) y en 245.546 pesetas en la Ley 39/1992 (art. 41). Por consiguiente, es un hecho que, desde la Ley de Presupuestos para 1984 hasta la Ley de Presupuestos para 1993, el legislador ha utilizado cada año el vehículo de este tipo de Leyes para establecer la cuantía máxima de las pensiones públicas.

4. Para evaluar la adecuación constitucional de tales disposiciones, ha de partirse de que, como este Tribunal ha manifestado repetidamente, a partir de su STC 27/1981 (así, en las SSTC 65/1987, 134/1987 y 76/1992, entre otras), la Ley de Presupuestos se configura, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Ello supone la inclusión en el articulado de la Ley de Presupuestos de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos, y la orientación de la política económica. Más concretamente, y en relación con el establecimiento temporal de un tope o límite a la cuantía de las pensiones públicas, en nuestra STC 134/1987, hemos manifestado que la inclusión de tal cláusula en la Ley de Presupuestos (con referencia específica al art. 51 de la Ley 44/1983) no puede considerarse improcedente desde el punto de vista constitucional, habida cuenta que el límite temporal que para la percepción de las pensiones impone el precepto legal en cuestión supone una reducción directa de los gastos presupuestarios.

Esto así, y para empezar a resolver la duda de inconstitucionalidad planteada, es claro que, por de pronto, ningún reproche se puede dirigir al art. 51 de la Ley 44/1983 desde la perspectiva elegida por la Sala proponente en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.161/91, ya que esa disposición, declarada conforme a la Constitución en cuanto a su inclusión en una Ley de Presupuestos, no reitera precepto alguno que estuviese contenido en una Ley de Presupuestos anterior. La justificación de la legitimidad constitucional de las demás normas impugnadas requiere, en cambio, una argumentación distinta.

5. En cuanto al resto de las normas cuestionadas, ha de concluirse que su reiteración no supone una vulneración del art. 134 (y, consecuentemente, del art. 66) de la Constitución. Por un lado, y como ya se ha dicho, nada se opone al establecimiento de un tope o límite temporal a las pensiones públicas en la Ley de Presupuestos. Pero además, este establecimiento aparece como estrechamente vinculado, y dependiente, de la apreciación de la coyuntura económica del momento, de manera que cobra pleno sentido que se mantenga, se altere o se haga desaparecer, a la vista de las pre-

visiones presupuestarias de cada año. A la vista de la evolución legal, resulta que la cuantía de ese tipo o límite temporal ha ido evolucionando manteniéndose en la misma cuantía en los Presupuestos para 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988, e incrementándose en los Presupuestos para 1989, 1991, 1992 y 1993, en cuantías variables; de manera que no puede negarse que su fijación se halla ligada a consideraciones cambiantes, y basadas en la apreciación de las disponibilidades y necesidades de cada momento, la dirección de la política económica, que encuentran perfecto acomodo en disposiciones presupuestarias con vocación de vigencia anual. Naturalmente, una Ley distinta a la de Presupuestos podría establecer, de modo general y permanente, la limitación de percepciones en concepto de pensiones públicas; pero esta posibilidad no elimina la legitimidad constitucional (y aun la conveniencia) de que esa limitación se fije, en su caso, en forma anual, atendiendo a las previsiones económicas y presupuestarias para cada ejercicio.

En suma, la duda suscitada por el órgano judicial ha de despejarse en el sentido de entender conformes con la Constitución los preceptos legales cuestionados.

#### 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 las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.879/90, 2.161/91, 2.162/91 y 2.187/91, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Firmados: 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.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver y Pi-Sunyer.—Rubricados.

**9765** Pleno. Sentencia 84/1993, de 8 de marzo. Cuestión de inconstitucionalidad 1.891/1991. En relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1984, de 5 de marzo, de Regulación de las Ferias Comerciales.

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 Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 1.891/1991, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

de Cataluña respecto a los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Regulación de las Ferias Comerciales. Han intervenido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, así como el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de la Generalidad de Cataluña y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se interpuso recurso por la entidad mercantil «Expocongres, S. A.», contra el Decreto 318/1987, de 27 de agosto, de la Generalidad de Cataluña, que desarrolla la Ley 9/1984, de 5 de marzo, reguladora de Ferias Comerciales. En dicho recurso contencioso-administrativo, y entre otros fundamentos jurídicos, se adujo que el citado Decreto habría incurrido en inconstitucionalidad al vulnerar las exigencias en él dispuestas para la organización de Ferias Comerciales por parte de entidades privadas los arts. 14 y 139.2 C.E. Tramitado el recurso y celebrada vista, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó providencia, con fecha 10 de abril de 1991, por la que acordó abrir el trámite de alegaciones para que las partes fijaran su posición sobre «el posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984, de 5 de marzo». Deducidas alegaciones por la representación actora, por la representación de la Generalidad de Cataluña y luego de dictarse nueva providencia por el Ministerio Fiscal, la Sección dictó Auto, el 4 de julio de 1991, mediante el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984 «por su posible infracción de los arts. 14, 38 y 139 C.E.». En la fundamentación jurídica de esta resolución se expuso que el art. 38 C.E. podía haber sido infringido por los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984, «al definir a otras entidades organizadoras de Ferias Comerciales como entidades que necesariamente no obtengan lucro directo ni indirecto por la organización de estas ferias», añadiendo la Sección que «ante tal requisito puede afectarse también el art. 14 C.E. que establece el principio de igualdad, que a las entidades organizadoras se las debe reconocer para organizar Ferias Comerciales, con lo que puede impedirse que entidades privadas (al prohibirse el ánimo de lucro) puedan competir con las públicas en la organización de las mencionadas Ferias Comerciales». Añadió a ello la Sección que «asimismo, y en el mismo sentido, puede resultar también infringido el art. 139 C.E., al obstaculizar la posible libre circulación de bienes de forma desproporcionada». En el fundamento segundo del Auto de planteamiento de la cuestión se observó que «en el presente proceso contencioso-administrativo, la parte demandante pretendió la nulidad del Decreto 318/1987 (...) que desarrolla la mencionada Ley 9/1984 (...), por cuanto el art. 10 del mismo, también establece la prohibición de entidades u organizaciones dedicadas a la organización de Ferias Comerciales, que actúen con ánimo de lucro, y por ello, la parte demandante solicitaba la nulidad del mencionado Decreto 318/1987».

2. Mediante providencia de 30 de septiembre de 1991, la Sección Cuarta del Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al Gobierno y al Fiscal General del Estado al objeto de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegacio-

nes que estimaren convenientes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro del Tribunal el día 16 de octubre, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de conformidad con el cual el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

4. Por escrito registrado el mismo día 16 de octubre, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara mediante el que se daba por personada a la misma en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro del Tribunal el día 24 de octubre, formuló alegaciones el Abogado del Estado en los términos que a continuación se resumen:

A) En lo que se refiere, en primer lugar, a la admisibilidad de la cuestión, el Abogado del Estado comienza por señalar que en la misma aparece diluido su carácter concreto, pues en el proceso *a quo* se impugna directamente un reglamento de desarrollo de la Ley 9/1984, lo que, según la doctrina constitucional, exigiría que el órgano judicial exteriorizara la conexión existente entre la norma de rango reglamentario y la de rango legal cuya constitucionalidad se discute. Pues bien, aunque el Auto de planteamiento cuestiona los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984, los razonamientos que en él se exponen no atañen en lo más mínimo al primero de dichos preceptos (que define y establece el régimen de las instituciones feriales) y se concentran en el art. 5, precepto relativo a las «otras entidades organizadoras» del art. 3 b) de la Ley 9/1984, entre las que, en principio, podría quedar incluida la Sociedad Anónima que promovió el recurso contencioso-administrativo. Ni siquiera cabe estimar que la duda de constitucionalidad abarque a todo el art. 5, pues claramente se centra en su último inciso «pero no podrán obtener lucro directo ni indirecto por la organización de esta feria». A este inciso, y sólo a él, procede entender que se reprocha la infracción de los arts. 14, 38 y 139 C.E. y al él habría de ceñirse la presente cuestión. En lo que se refiere a la exteriorización del juicio de relevancia, el Abogado del Estado estima suficiente lo expuesto en el Auto de planteamiento en orden a la conexión entre el art. 10 del Decreto 318/1987 y el último inciso del art. 5 de la Ley 9/1984, pues el apartado a) del expresado art. 10, al regular la autorización de nuevas ferias, exige que se acredite la inscripción de la entidad organizadora en el correspondiente Registro autonómico (al que no podrán acceder las entidades que obtengan lucro: arts. 5 y 12 de la Ley 9/1984), así como el carácter no lucrativo de la nueva feria, en tanto que el apartado e) del mismo precepto reglamentario impone a la entidad organizadora el compromiso de aplicar a la propia feria los beneficios que pueda producir su organización. Es patente, pues, que si el inciso final del art. 5 de la Ley fuera inconstitucional serían total o parcialmente inválidos por lo menos los apartados a) y e) del art. 10 del Decreto.

Por otro lado, la providencia con la que se abrió el incidente de planteamiento no precisó los preceptos constitucionales que se suponían infringidos, de modo que las partes y el Fiscal se redujeron a alegar sobre la supuesta inconstitucionalidad por infracción de los arts. 14 y 139.2 C.E., y no consideraron el otro precepto constitucional (art. 38) que cita el Auto de planteamiento.

Estima el Abogado del Estado que procede aquí aplicar la doctrina de la STC 21/1985, de tal forma que no habría lugar a entrar a decidir si el precepto cuestionado infringe o no el art. 38 C.E., ello con independencia de que, con carácter subsidiario, alegue sobre tal hipotética vulneración la Abogacía del Estado.

B) Ya en cuanto al fondo, observa el Abogado del Estado el carácter sumamente escueto de la fundamentación expuesta en el Auto de planteamiento, falta de desarrollo que no cabe remediar por referencia a la argumentación expuesta por la parte en el proceso a quo (SSTC 17/1981 y 126/1987).

En lo relativo a la infracción del art. 14 C.E., el razonamiento de la Sección no pueden aceptarse. La exigencia de registro de las entidades organizadoras (a ello parece aludirse con el término «reconocer») no es contraria a dicho precepto constitucional, y es perfectamente lícito, atendidos los importantes fines servidos por las ferias, que el legislador catalán exija a los organizadores cumplir ciertos requisitos. No es arbitrario o discriminatorio que, en conexión con ello, se instituya un registro administrativo. Tampoco es cierto que este sistema de registro entrañe una restricción de la competencia que discrimine a las entidades privadas respecto a las públicas, pues se confunde aquí entre «entidad privada» y «entidad con ánimo de lucro». Lo que el art. 5 prohíbe es que las entidades privadas obtengan lucro directo o indirecto de la organización de las ferias, prohibición que no impide que existan beneficios, que, sin embargo, no podrán convertirse en lucro de los socios, sino que habrán de aplicarse a la feria [art. 10 e) del Decreto]. Por lo demás, no se plantea adecuadamente la cuestión cuando se habla de «competencia» entre entidades públicas y privadas. Ni la Constitución eleva una suerte tal de competencia económica a precepto o principio constitucional, ni puede reputarse ilegítimo que el legislador restrinja el acceso a determinados tipos de actividades, condicionándolo a la posesión de ciertas características o al cumplimiento de requisitos. En la perspectiva del art. 14 sólo cabe plantear si las finalidades de tales restricciones son lícitas y si hay una relación razonable entre ellas y los medios para alcanzarlas. Pues bien, los fines con que hay que enlazar la restricción del inciso final del art. 5 de la Ley sólo pueden ser los enunciados en el primer párrafo de su Exposición de Motivos y en su art. 1.1, fines patentemente lícitos y ajustados a los arts. 51 y 130.1 C.E. y al art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y aunque a primera vista no es fácil ver por que la obtención de lucro en la organización de ferias imposibilita o dificulta significativamente la consecución de aquellos fines, observa el Abogado del Estado que el esquema constitucional de distribución del poder obliga a conceder, en materias como ésta, un amplio margen de apreciación al legislador, no invalidando sus decisiones donde no aparezca claramente un error o arbitrariedad (STC 157/1990). En este caso, hay que decir que no es irrazonable o arbitrario entender que el lucro en la organización de ferias puede encarecer la realización de estas actividades e introducir criterios de gestión perjudiciales para los fines generales de aquéllas, tanto por el lado de la oferta (selección de expositores en razón de su buena disposición a pagar lo que se les pida, mayores dificultades para empresarios pequeños, tendencia a minimizar costes en la organización), como por el de la demanda (mayor precio de la entrada a la feria). No cabe, pues, entender violado el art. 14 C.E.

Tampoco se infringe el art. 38 de la Norma fundamental tan sólo porque el legislador excluya de una cierta actividad a entidades que pretenden obtener lucro de ella. Dicho precepto constitucional no prohíbe que el

legislador, de manera no arbitraria, excluya de ciertas actividades a clases determinadas de sujetos jurídicos o que condicione las mismas a la posesión de ciertas características, tales como revestir una determinada forma social o tener determinado capital. El art. 38 no reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial cuyo ejercicio regulan normas de muy diverso orden (STC 83/1984). En realidad, una vez afirmada la constitucionalidad del precepto a la luz del art. 14, pierde sentido la invocación del art. 38, pues si aquel precepto no es contrario al excluirse a las entidades que persigan lucro, habrá que admitir que se está ante una delimitación negativa de la esfera propia de la actividad empresarial privada dirigida al lucro (STC 49/1988) que no viola, al hacerse por la Ley y de modo no arbitrario, lo dispuesto en el art. 38.

No hay, por otra parte, rastro de infracción de la libre circulación de bienes garantizada por el art. 139.2 C.E., por más que el Auto, sin razonarlo, reproche a la norma desproporción. No hay ninguna razón para pensar que el carácter lucrativo o no lucrativo de una feria en Cataluña tenga incidencia significativa en la libre circulación de bienes dentro del territorio español. Si la libre circulación de bienes se enlaza con su libre desplazamiento para ser expuestos en las ferias que se celebren en Cataluña, no se acierta a comprender cómo la obtención o no de lucro por los organizadores podría entorpecer u obstaculizar aquélla. Y si se pretende insinuar que la exclusión del lucro determinará, de hecho, que se organicen menos ferias en Cataluña, ni la consecuencia aparece como necesaria ni, en cualquier caso, el menor o mayor número actual de ferias puede conceptuarse de medida adoptada por una autoridad que tenga como objeto, o produzca como resultado, crear un obstáculo desproporcionado a la libre circulación de bienes.

Tras observar que lo alegado se ciñe estrictamente a las razones de inconstitucionalidad planteadas por el órgano judicial, concluyó el Abogado del Estado con la súplica de que se dictara Sentencia en la que se declarase, en primer lugar, no haber lugar a examinar si los preceptos cuestionados vulneran el art. 38 C.E., desestimando la cuestión en lo demás. Subsidiariamente, pidió que se desestimara la cuestión en su totalidad.

6. Mediante escrito registrado el día 24 de octubre presentó sus alegaciones el Fiscal General del Estado, en los términos que a continuación se sintetizan:

A) Se observa, en primer lugar, que, aunque el Auto se refiere globalmente a los arts. 4 y 5 de la Ley, es claro que la cuestión queda limitada a la exigencia de que «las otras entidades organizadoras» no puedan obtener lucro directo o indirecto por la organización de las ferias. Por ello, lo que en rigor hay que tener por cuestionado es el art. 5 y, si acaso, el apartado 4 del art. 4, que sólo permite que sean miembros de instituciones feriales entidades sin ánimo de lucro. El órgano judicial, por lo demás, no ha sido muy explícito al razonar su duda de constitucionalidad ni al exponer el correspondiente juicio de relevancia que, en rigor, podría decirse inexistente; hay que entender, para tener cumplida esta exigencia legal, que lo que el auto quiere decir es que el Decreto, en la parte que es objeto de impugnación, se limita a reproducir la Ley que desarrolla y que, por tanto, el defecto constitucional que denuncia el recurrente y que la Sala acoge está en la propia Ley.

B) En lo que se refiere a la supuesta conculcación de la libertad de empresa (art. 38 C.E.), se observa que la Ley cuestionada acota un determinado servicio público, en la medida que persigue un interés general, sometiendo a una cierta regulación de la que queda excluida,

por razón de su propia naturaleza, la idea de competencia que es connatural a toda actividad de mercado. No es que se sustraiga de la actividad empresarial el tráfico de mercancías, de técnicas de producción y de servicios —lo que sí afectaría al art. 38—, sino que las manifestaciones periódicas de exposición de muestras en esos campos, que es cosa distinta de su intercambio comercial, no pueden ser objeto de libre comercio, sino que han de sujetarse a las prescripciones legales, con el lógico control de la Administración. No es que se elimine de la promoción y organización de ferias a las empresas privadas, sino que no podrán obtener lucro directo ni indirecto por su organización, lo cual es una consecuencia necesaria de no estar las mismas en el comercio como un bien o mercancía más. Es verdad que si las entidades privadas mercantiles, como la recurrente, tienen un ánimo de lucro, prohibirle éste es tanto como negarles toda intervención, pero no es menos cierto que tal prohibición se refiere a la organización misma de la feria y no a toda una serie de actuaciones que conducen a dicha organización, que caben dentro del objeto social de la empresa aquí interesada. En suma, el art. 38 (no invocado en el recurso contencioso ni sugerido por la Sala al abrir el trámite de audiencia) no está en juego en el caso de las Ferias Comerciales. Si aquí no estamos ante lo que hay que entender rectamente por mercado (puesto que las ferias o exposiciones de muestras no son bienes, mercancías o efectos que estén en el mercado) no tiene sentido hablar de libertad de empresa. Desde esta perspectiva, no hay porque relacionar el art. 38 con el art. 128.2 de la misma Constitución. No estamos ante la concurrencia de iniciativa pública y privada (puesto que no cabe la concurrencia), ni es preciso, por ello, invocar la posibilidad de que mediante Ley puedan reservarse al sector público recursos o servicios esenciales. Previamente a todo ello, las Ferias Comerciales definidas y reguladas por la Ley catalana no constituyen una actividad económica, que es el presupuesto que permite aplicar este artículo.

C) En lo relativo a la supuesta conculcación del art. 14 C.E., se dice que de la concurrencia de iniciativas públicas y privadas de que habla el art. 128.2 no se deriva necesariamente una igualdad situable en el art. 14. Teniendo en cuenta lo ya dicho, se observa que la igualdad es algo ya extraño a la exclusión de un beneficio económico de la organización de ferias, exclusión que, por lo demás, es común a toda entidad, pública o privada, que organice aquéllas.

D) Por último, en cuanto a la alegada infracción del art. 139.2 C.E., se dice que tal precepto contempla la libre circulación de bienes desde la perspectiva de un mismo tratado a todas las personas en todo el territorio español y aquí no se trata, evidentemente, de trato desigual, sino de que no se permite el ánimo de lucro ya visto, lo que no guarda relación con lo dispuesto en el art. 139.2. Si, según se ha expuesto, las Ferias Comerciales no son bienes, la invocación de dicho precepto constitucional carecer de apoyo aceptable.

Se concluyó, por todo ello, con la afirmación de que procedía la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

7. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 31 de octubre, presentó sus alegaciones la representación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en los términos que, resumidamente, a continuación se exponen:

A) Se afirma, en primer lugar, que la cuestión es inadmisibile en lo que se refiere al art. 4 de la Ley catalana, precepto que en modo alguno es de aplicación al caso y sobre el cual, en el Auto de planteamiento, ningún

juicio se ha expuesto sobre su relevancia para la resolución del proceso. Los arts. 4 y 5 regulan dos tipos distintos de sujetos organizadores de ferias («instituciones feriales») y «otras entidades organizadoras», respectivamente) y la propia actora reconoció esta diferencia al formular su demanda y al evacuar el trámite de alegaciones previo al planteamiento de la cuestión, observando entonces que su demanda sólo estaba relacionada con el hecho de que se sancione o prohíba el ánimo de lucro a las «otras entidades organizadoras». Junto a ello, el Auto de promoción de la cuestión nada ha dicho sobre la relevancia que la validez del citado art. 4 tendría para la decisión del proceso, relevancia que sólo se justifica por el Tribunal a propósito del art. 5. No cabe, en definitiva, entender cumplidas, respecto al art. 4, las exigencias que impone el art. 35 LOTC, sin perjuicio de lo cual —por si este alegato de inadmisión no fuera estimado— se demostrará también que el art. 4 de la Ley no vulnera los preceptos constitucionales citados.

B) Se observa, a continuación, que la Ley de Ferias Comerciales sólo impide la obtención de lucro en la organización de las ferias oficiales. El art. 1.1 contiene una definición concreta de lo que se entiende por Ferias Comerciales, que son las manifestaciones de carácter comercial que se realicen periódicamente en Cataluña, que tengan por objeto exponer muestras de bienes y ofrecer servicios para facilitar el acercamiento entre la oferta y la demanda y en que se admitan pedidos, pero no se lleven a cabo ventas directas con retirada de mercancías del recinto ferial durante el período de realización. Esta definición tiene por objeto establecer un concepto jurídico diferenciado de la aceptación común del término «feria», significado común que se refleja también en el art. 1.2 de la Ley, que reserva la utilización de algunos términos a aquellas manifestaciones feriales que hayan sido autorizadas de conformidad con lo en ella establecido y excluye de su ámbito de aplicación, expresamente, los mercados que se realicen periódicamente en Cataluña y que son comúnmente conocidos con el nombre de «feria». Así, el concepto legal se articula en base a tres elementos: 1) que la feria se realice periódicamente; 2) que tenga por objeto la exposición o exhibición de muestras de bienes y oferta de servicios, y 3) que, aún admitiéndose pedidos, no se proceda a la retirada de mercancías durante la realización de la feria, salvo autorización expresa del organismo administrativo competente. Precisado de este modo el concepto, el art. 1.2 de la Ley reserva los términos «feria», «feria de muestras», «feria sectorial o monográfica» y «salón sectorial o monográfico» a aquellas manifestaciones feriales de carácter comercial oficialmente autorizadas por el Departamento de Industria y Energía. La Ley regula, igualmente, las entidades organizadoras de Ferias Comerciales y distingue en su art. 3 las Instituciones feriales de las otras entidades organizadoras. El art. 4 establece el régimen jurídico básico de las primeras y el art. 5 señala, en relación a las otras entidades organizadoras, que no podrán obtener lucro directo ni indirecto por la organización de estas ferias. Finalmente, la Ley crea el Registro Oficial de Ferias de Cataluña, en el que habrán de inscribirse tanto las Instituciones feriales como las otras entidades previstas en el art. 5, así como las Ferias Comerciales oficialmente autorizadas.

De lo dicho se desprende que el régimen jurídico previsto en la Ley se aplica exclusivamente a aquellas manifestaciones de carácter comercial que, reuniendo los elementos especificados en su art. 1.1, pretendan utilizar alguno de los términos concretamente señalados en el art. 1.2, adquiriendo así el reconocimiento como

ferias oficialmente autorizadas. La razón última del control de tal actividad, a través de la autorización contemplada en los arts. 6 y siguientes, no es sino proceder a una adecuada ordenación y gestión de aquellas exhibiciones públicas de muestras que, por su especial proyección, inciden de manera sensible en el impulso de la actividad comercial. Pero esta intervención de la Ley, «oficializando» la organización y celebración de determinadas ferias, no constituye ningún obstáculo para la organización y celebración de otras manifestaciones feriales no oficiales, interpretación que se confirma con el hecho de que la Ley no contiene ninguna prohibición de realizar u organizar manifestaciones feriales bajo denominaciones distintas a las que la Ley reserva a las ferias oficiales. Tampoco se prevé régimen sancionador alguno para la organización de esas otras manifestaciones feriales. Observa la representación de la Generalidad, a este propósito, que son muchas las manifestaciones feriales que, bajo el nombre de «muestra», «expomuestra», «exposición», «encuentro», «salón», «open house», «mercado» u otros vienen pacíficamente celebrándose en Cataluña, sin intervención ni control administrativo alguno. Por todo ello, resulta palmario que la Ley admita un doble régimen de organización de ferias comerciales: las oficiales, sujetas a todas las condiciones previstas en la propia Ley, y las no oficiales, a las que únicamente se impone como condición el no poder emplear las denominaciones que el art. 1.2 reserva a las ferias inscritas en el Registro Oficial.

Es evidente, así, que los arts. 4 y 5 de la Ley no impiden, en todo caso, la obtención de lucro por la organización de manifestaciones feriales, ni tampoco prohíben el ánimo de lucro a las entidades privadas que organicen certámenes.

Por lo demás, el art. 5 de la Ley no exige a las entidades organizadoras de ferias oficiales que no tengan ánimo de lucro, sino que no obtengan lucro por esa concreta actividad de organización de ferias oficiales. Esta es la interpretación que ha seguido la Administración competente, según se acredita mediante certificación adjunta que demuestra que en el Registro Oficial de Ferias de Cataluña aparece inscrita como entidad organizadora una sociedad mercantil. El art. 4, por su parte, establece que sólo pueden ser miembros de las Instituciones Feriales la Administración, las corporaciones, las entidades y asociaciones sin ánimo de lucro.

Acotado de este modo el contenido dispositivo de los preceptos cuestionados, fácilmente se comprende que su incidencia en los derechos y principios a que se refieren los arts. 14, 38 y 139 C.E. en modo alguno resulta contraria al ordenamiento constitucional.

C) Los arts. 4 y 5 de la Ley de Ferias Comerciales no vulneran —se dice a continuación— los arts. 14, 38 y 139 C.E.

En lo que se refiere al art. 14, luego de recordar la doctrina constitucional sobre el mismo, se observa que la Ley establece una clara distinción entre los certámenes oficiales y los que no tienen tal carácter, exigiendo unos requisitos a aquellas entidades que organicen las ferias oficiales. Ello no quiebra la igualdad, pues es perfectamente razonable exigir unas condiciones especiales a las entidades que pretendan organizar un tipo especial y muy concreto de certámenes —las ferias oficiales— y no exigir esas condiciones a quienes organicen certámenes que no pretendan adquirir ése reconocimiento ni sujetarse a esa especial tutela administrativa. La Ley, a partir de ello, reconoce capacidad para organizar ferias a dos tipos diferentes de entidades: instituciones feriales y otras entidades organizadoras; lógicamente, exige condiciones distintas a cada una de ellas, proporcionadas a sus distintas características. Mientras

impone que sólo podrán ser miembros de Instituciones feriales las Administraciones, corporaciones, entidades y asociaciones sin ánimo de lucro, a las otras entidades organizadoras únicamente les exige que no obtengan lucro en el ejercicio de esa actividad concreta, distinto trato legal perfectamente justificado en atención a la distinta naturaleza de ambos tipos de entidades. Pero si la actividad es la misma (la organización de ferias oficiales), resulta perfectamente lógico, razonable y proporcionado que a esa misma actividad se imponga un mismo resultado, que no genere lucro. Máxime cuando razones de transparencia de las estructuras comerciales y de imparcialidad en la selección de la oferta exhibida pueden estar justificando esa opción legislativa.

Cuestión distinta es la de si la no obtención de lucro pudiera estar vulnerando el derecho a la libertad de empresa (art. 38 C.E.). Como se dijo en la STC 83/1984, no hay un «contenido esencial» del derecho a la libertad de empresa para cada tipo de actividad empresarial, pues el derecho ex art. 38 C.E. no es el de acometer cualquier empresa, sino el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. Por tanto, de ningún modo puede pretenderse que la opción del legislador catalán de excluir la obtención de lucro del ejercicio de la actividad de organización de ferias oficiales constituya un límite que vulnere el contenido esencial garantizado por el art. 38 C.E. El legislador catalán únicamente ha impuesto esa limitación para la organización de determinadas ferias y no de modo arbitrario o injustificado, sino porque se ha estimado preciso para la consecución de las finalidades referidas. Ese concreto límite a la libre iniciativa empresarial ha de ser compaginado con otros derechos igualmente dignos de protección, como pueda ser el de garantizar objetivamente la libre concurrencia de la oferta a los certámenes oficiales y el deber de los poderes públicos de atender al desarrollo y protección de todos los sectores económicos (art. 130.1 C.E.). A mayor abundamiento, los límites derivados de la intervención administrativa en la actividad de organización de ferias no son una innovación legislativa original del Parlamento de Cataluña. Sin perjuicio de precedentes más remotos, es el Real Decreto de 28 de septiembre de 1853, el que establece la facultad privativa del establecimiento de ferias y mercados a favor de los Ayuntamientos y, con posterioridad, la legislación de régimen local calificó de exclusiva la competencia municipal para la organización de ferias (Ley Municipal de 1877, Estatuto de 1924 y Ley de Régimen Local de 1950). Actualmente, la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local ha calificado las ferias como competencia propia de los Ayuntamientos [art. 25.2 g)]. En el mismo sentido ha quedado recogido en el art. 63.2 g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, Municipal y de Régimen Local. Los arts. 24 y 25 del Decreto de 26 de mayo de 1943 (vigente hasta la asunción por las Comunidades Autónomas de esta competencia), consideraron las ferias como Instituciones oficiales con carácter de asociaciones de utilidad pública.

El art. 139 C.E., en fin, en modo alguno ha sido contrariado por los arts. 4 y 5 de la Ley, de conformidad con la doctrina constitucional que se cita (SSTC 37/1981, 1/1982, 71/1982, 32/1983, 87/1987 y, en especial, la STC 88/1986). La existencia de un obstáculo a la libre circulación dentro del territorio del Estado ha de medirse, en primer lugar, por la diversidad de régimen introducido y difícilmente puede hablarse de diferencia o diversidad en cuanto a la limitación en la obtención de lucro, puesto que esa misma condición ha sido introducida en las demás normas autonómicas que regulan la materia, según cita que la propia representación hace. La regulación establecida por la legis-

lación catalana no es distinta de las aprobadas por las demás Comunidades Autónomas y, por tanto, no existiendo tal diferencia, mal pueden los preceptos objeto de esta cuestión constituir un obstáculo a la libre circulación dentro del territorio del Estado de las entidades que deseen organizar manifestaciones feriales. No puede darse al enunciado del art. 139 una dimensión supraestatal ni equipararla a la libertad de circulación de personas y bienes que ha tenido reconocimiento en el seno de la Comunidad Económica Europea. Además, la libertad enunciada en el art. 139 no es uno de los derechos fundamentales, que, según lo dispuesto en el art. 10 de la misma Constitución, deban ser interpretados de conformidad con los Tratados internacionales ratificados por España. Por lo demás, este Tribunal viene reiteradamente declarando que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes no es cuestión que afecte a su constitucionalidad (STC 49/1988) y que la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas, estatales o autonómicas, no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (STC 28/1991). Por ello, la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es cuestión excluida de los procesos constitucionales (STC 64/1991).

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia por la que se declarara la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 4 y se desestimara la cuestión planteada en relación al art. 5 o, subsidiariamente, de no acordarse dicha inadmisibilidad parcial, se desestimara íntegramente la cuestión de inconstitucionalidad.

8. Por escrito registrado el día 2 de noviembre de 1991, presentó sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña, que pueden resumirse como sigue:

A) El auto de planteamiento de la cuestión no razona las vulneraciones que aduce, de modo que esta representación —se dice— se halla en situación de clara indefensión al desconocer los aspectos fundamentales que debe tener en cuenta en el momento de formular las alegaciones. Se ha contravenido la doctrina de la STC 76/1990, de conformidad con la cual la Sala no puede abandonar todo protagonismo y limitarse a trasladar a este Tribunal las supuestas inconstitucionalidades, sino que es el propio órgano judicial el que debe exponer de forma razonada sus dudas sobre la constitucionalidad de las normas con rango de Ley de las que depende el fallo.

Tampoco se ha satisfecho aquí el necesario juicio de relevancia, debiendo señalarse que el art. 4 de la Ley en nada afecta a la litis pendiente de resolución, dado que la regulación de las entidades que, como la actora, no son instituciones feriales se efectúa en el art. 5. Así lo entendió la propia demandante en su escrito de alegaciones en el trámite previo al planteamiento de la cuestión. Por ello, la cuestión planteada respecto al art. 4 debe ser desestimada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.1 LOTC.

B) No existe duda alguna sobre la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de establecer regímenes jurídicos propios, distintos al estatal o los de otras Comunidades, siempre que se respete el bloque de la constitucionalidad. Nada impide, por ello, que una Ley catalana cree un Registro, que condicione su inscripción en él al cumplimiento de determinados requisitos y que determinadas actuaciones queden reservadas a aquellas entidades inscritas en el mencionado Registro

(STC 87/1985). Toda regulación supone una delimitación, y es por ello perfectamente legítimo que el legislador catalán haya optado por establecer que las Ferias Comerciales puedan únicamente ser organizadas por entidades que no tengan ánimo de lucro. El art. 38. C.E. constitucionaliza también la planificación y la propia norma fundamental en un marco amplio en el que caben diversas opciones legislativas legítimas (SSTC 83/1984 y 37/1987). De conformidad con esta doctrina constitucional, no cabe entender que el legislador haya vulnerado el art. 38 al establecer que esa actividad de promoción comercial sea efectuada por entidades que cumplan ciertos requisitos.

Además, esta concreta regulación no vulnera el art. 14 C.E., pues no existe discriminación si el trato desigual tiene como causa una justificación objetiva y razonable (SSTC 34/1981, 7/1982 y 83/1984). En el caso presente, la ordenación del comercio y de la economía hicieron que el legislador optase por salvaguardar los intereses generales de los sectores implicados mediante la programación y la ordenación de estas concretas manifestaciones que son las Ferias Comerciales, confiriendo su organización a entidades sin ánimo de lucro, con el fin de asegurar una gestión transparente y arbitral. Entendió el legislador que la programación y la ordenación de las ferias era un objetivo a perseguir, con el fin de evitar que la propia proliferación de tales manifestaciones perjudicase a los sectores implicados, dado que en caso contrario se producía una dispersión de esfuerzos y recursos. La arbitralidad y transparencia en la gestión, ordenación y programación de la actividad ferial, en atención a los intereses generales de los sectores afectados, es la causa última de la norma que regula que la organización de las Ferias Comerciales puede corresponder, además de las instituciones feriales, a aquellas entidades sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos señalados en la Ley, evitando los perjuicios que pudieran derivarse para las propias ferias y los sectores implicados, la falta de control sobre las entidades organizadoras y sobre la periodicidad con la que tales manifestaciones deben llevarse a cabo.

La jurisprudencia constitucional sobre el art. 139.2 avala también la adecuación a la Constitución del art. 5 de la Ley. Así, la STC 37/1981 señaló que cualquier normativa local puede incidir sobre la circulación de personas o bienes, pero que no toda incidencia es necesariamente un obstáculo, siéndolo sólo cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación. La STC 88/1986 señaló que la unidad de mercado supone la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra, pero que tal unidad no suponía uniformidad, debiendo examinarse si las regulaciones enjuiciadas resultan proporcionadas al objeto legítimo perseguido.

C) La Ley catalana se circunscribe a regular el concepto jurídico de feria, quedando excluidas, pues, de la regulación las muestras, las exposiciones, los certámenes, los *open-house* y demás manifestaciones de naturaleza análoga. La Ley, por tanto, no prohíbe que con otras denominaciones a las que se refiere su art. 1.2 se efectúen manifestaciones análogas, y ni siquiera contiene un régimen disciplinario o sancionador. La *ratio* de la Ley es sólo la de definir una serie de denominaciones y reservarlas para aquellas manifestaciones que sean organizadas, o bien por instituciones feriales, o bien por aquellas entidades a las que se refiere el art. 5. Por tanto, tampoco desde esta perspectiva se vulnera el art. 14, dado que, como es evidente, no hay discriminación alguna en la organización de este tipo de manifestaciones, sino que simplemente se efectúa por Ley

una reserva de determinadas denominaciones, ni hay tampoco en tal acto normativo vulneración alguna de los arts. 38 y 139.2, porque en nada se afecta a la libertad de empresa ni se dificulta la libre circulación de bienes.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia por la que se declarara la plena constitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984.

9. Por providencia de 2 de marzo de 1993, se señaló para deliberación y votación de la cuestión el día 4 de los mismos mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Es necesario, antes que nada, determinar con precisión el objeto de la presente cuestión, y ello tanto por referencia a la regla o reglas legales de cuya constitucionalidad se duda como respecto a los preceptos de la norma fundamental que han de servir de medida para nuestro juicio:

A) El órgano judicial promueve la cuestión, sin precisión mayor, sobre los arts. 4 y 5 de la Ley catalana 9/1984, de Regulación de las Ferias Comerciales, pero ya se ha visto que todos cuantos han alegado ante nosotros han aducido —con algún matiz el Ministerio Fiscal— que tan sólo el segundo de dichos preceptos contiene normas que pueden ahora estimarse cuestionadas, tanto a la vista del objeto del proceso *a quo* como en atención a lo fundamentado en el Auto de planteamiento de la cuestión.

El Tribunal comparte esta tesis. De una parte, en efecto, el Auto mediante el que la cuestión se ha promovido tan sólo fundamenta la relevancia de la cuestión misma a propósito de determinado inciso del art. 5 de la Ley, aquel según el cual las «otras entidades organizadoras» de Ferias Comerciales —distintas a las instituciones feriales de las que trata el art. 4— «no podrán obtener lucro directo ni indirecto por la organización de estas ferias». Nada se dice sobre la hipotética conexión existente entre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del art. 4, en cualquiera de sus varios apartados, y la resolución del recurso contencioso-administrativo, y en nada se vislumbra ahora, por lo demás, en qué pudiera consistir —vistas las actuaciones remitidas— tal conexión. Es significativo, a estos efectos, que en las alegaciones previas a la promoción de la cuestión el recurrente expresara que nada tenía que objetar a tal regulación legal de las instituciones feriales (establecida, por lo que ahora importa, en el citado art. 4) y también lo es, en el mismo sentido, que lo planteado en el proceso que antecede no fue, en sustancia, sino la validez de las disposiciones del Decreto 318/1987, contenida en su art. 10, que desarrollan o reiteran la regla que en el art. 5 de la Ley excluye la obtención de todo lucro, directo o indirecto, por parte de las «otras entidades organizadoras» de Ferias Comerciales.

Ausente todo juicio de relevancia en el cuestionamiento del art. 4 de la Ley (art. 35.2 LOTC), y no siendo apreciable por este Tribunal tal conexión objetiva, es obligado identificar como única norma legal cuestionada la contenida en el art. 5 de la Ley 9/1984, de conformidad con la cual las «otras entidades organizadoras» de Ferias Comerciales, a que se refiere el art. 3 b) de la propia Ley («entidades locales y entidades públicas o privadas con personalidad jurídica») podrán ser autorizadas —dice el precepto— a promover y organizar Ferias Comerciales concretas, «pero no podrán obtener lucro directo o indirecto por la organización de estas ferias». La constitucionalidad de este último inciso es lo que se presenta como objeto de nuestro juicio.

B) En lo que se refiere a las normas constitucionales que han de ser tenidas en cuenta en este enjuiciamiento es también precisa una referencia al modo de planteamiento de esta cuestión. La providencia del Tribunal *a quo* mediante la que se invitó a las partes a alegar sobre la constitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la Ley omitió toda mención a los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados por tales normas, omisión que, con todo, no impidió que las partes razonaran entonces sobre la validez de aquellas normas legales a la luz de dos preceptos constitucionales (arts. 14 y 139.2) que, desde la demanda misma, habían sido invocados por el recurrente para fundamentar su pretensión anulatoria contra el Decreto 318/1987. Formuladas tales alegaciones, el órgano judicial ha elevado la cuestión con fundamento no sólo en aquellos dos preceptos constitucionales, sino también, y en primer lugar, con la cita del art. 38 de la misma Norma fundamental. La introducción en el Auto de planteamiento de esta última invocación (ausente de las alegaciones previas) no ha dejado de ser observada, ante nosotros, por el Ministerio Fiscal y ha llevado a la Abogacía del Estado a solicitar, con cita de la STC 21/1985, que dicho precepto constitucional —el art. 38— no se tenga en cuenta para el enjuiciamiento de la regla cuestionada.

Ninguna duda existe, desde luego, sobre la incorrección en la que incurrió el Tribunal *a quo* al abrir el trámite de alegaciones previo a la cuestión sin exponer ante las partes cuáles serían, a su juicio, los preceptos constitucionales contradichos por las reglas legales que citó. La Ley Orgánica de este Tribunal impone que se dé ocasión a las partes para «alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad» (art. 35.2) y es de todo punto evidente que ello requiere, cuando menos, una expresa indicación previa, en la providencia que dé inicio al trámite, tanto de los preceptos cuestionables como —en lo que ahora importa— de las normas constitucionales por ellos acaso contradichas. Una irregularidad como la que ahora apreciamos no en todo caso ha de ser, sin embargo, determinante de la inviabilidad de la cuestión (STC 166/1986, fundamento jurídico 4.º), que resultará admisible siempre que las partes —ilustradas, como aquí ocurrió, por los antecedentes del pleito— identifiquen los términos de la duda judicial sobre la constitucionalidad de la Ley y aleguen, por consiguiente, sobre la validez de los preceptos luego cuestionados.

El problema no es ahora, sin embargo, el de la admisibilidad de la cuestión en sí misma —que nadie ha negado ante nosotros—, sino el de si puede el órgano judicial al plantearla, introducir referencias constitucionales (en este caso, la cita del art. 38) que no fueron consideradas en las alegaciones previas. No podemos compartir, en este punto, las observaciones del Abogado del Estado, para quien la introducción en el Auto de planteamiento de un parámetro o medida de la constitucionalidad no advertido ni considerado en el previo trámite de alegaciones impediría su empleo a tal efecto en el propio proceso constitucional.

Con independencia de que este Tribunal «podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso» (art. 39.2 LOTC), es necesario tener en cuenta ahora que si bien el órgano judicial no puede cuestionar otros preceptos legales distintos de aquéllos que sometió a la consideración de las partes (SSTC 21/1985, fundamento jurídico 2.º, y 153/1986, fundamento jurídico 1.º), no cabe exigir la misma adecuación entre el objeto de las alegaciones y el de la ulterior cuestión en lo relativo a la identificación de las normas constitucionales que se estiman infringidas. Des-

de luego que un cuestionamiento de la constitucionalidad de la Ley por completo ajeno a lo alegado en el trámite previo podría imponer la conclusión de que el trámite mismo quedó privado de toda virtualidad, con los efectos consiguientes sobre la admisibilidad de la cuestión, pero, al margen tal supuesto extremo, no cabe desconocer que las propias alegaciones de las partes pueden contribuir, con toda normalidad, a perfilar o modular la duda de constitucionalidad que abriga el órgano judicial, al que tampoco cabe negar, junto a ello, la precisión y determinación técnico-jurídica de lo que las partes hayan aducido sobre la constitucionalidad del precepto legal; todo lo cual puede conducir a modificar o a ampliar, en el Auto de planteamiento, el parámetro de constitucionalidad inicialmente propuesto por el órgano judicial o identificado, como en este caso, por las partes. Una modulación de este género es, sin duda, la que se expresa en la presente cuestión con la mención del art. 38 C.E., precepto no citado, de modo textual, en las alegaciones previas, pero que en modo alguno puede decirse enteramente ajeno a lo considerado en ellas y en el mismo proceso hoy en suspenso, versando éste y aquéllas, como ha quedado expuesto, sobre la constitucionalidad de normas excluyentes, para determinada actividad, del lucro o beneficio empresarial.

De lo dicho se sigue que la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 9/1984 ha de ser examinada, en coherencia con lo planteado en la cuestión, a la luz de lo prevenido en los arts. 38, 14 y 139.2 C.E. Hemos de considerar, en otras palabras, si aquel precepto legal es, en sí mismo, contrario a la libertad de empresa que se desenvuelve en el marco de la economía de mercado (art. 38) o si, aun respetando tal regla constitucional, la norma autonómica se ha articulado en términos discriminatorios (art. 14) o incompatibles, en fin, con la garantía de la unidad del mercado nacional que impone la misma Constitución (art. 139.2).

2. El art. 38 C.E. reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» y dispone, junto a ello, que «los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Con fundamentación harto escueta, el órgano judicial apunta la posible contradicción entre este precepto y la única disposición ahora enjuiciable (art. 5 de la Ley 9/1984), en tanto esta última excluye —como así es— que las «otras entidades organizadoras» de Ferias Comerciales obtengan lucro, directo o indirecto, por la organización de las ferias. Se asume así, frente a la Ley, el reproche de inconstitucionalidad que el recurrente formuló contra el Decreto 318/1987 en el recurso contencioso-administrativo, tacha que el Auto de planteamiento cifra en la «prohibición» de que «entidades u organizaciones dedicadas a la organización de Ferias Comerciales (...) actúen con ánimo de lucro» (fundamento jurídico 2.º).

A fin de examinar la razón que pueda encerrar esta duda de constitucionalidad es necesario, con carácter previo, hacer una sucinta referencia al contenido y alcance, en lo que aquí interesa de la Ley 9/1984 y considerar, también, los límites que el art. 38 C.E. puede imponer sobre tal regulación legal:

A) La Ley 9/1984, de Regulación de las Ferias Comerciales, delimita (art. 1.1) el concepto legal de «feria comercial», reserva para los certámenes así definidos los términos «feria», «feria de muestras», «feria sectorial o monográfica» y «salón sectorial o monográfico» (art. 1.2), determina que sujetos podrán organizar estas Ferias Comerciales (arts. 3, 4 y 5) y dispone, en fin, todo un régimen público de intervención y control, que

va desde la autorización administrativa de las ferias propuestas (Capítulo Tercero) y la creación de un «Registro Oficial de Ferias de Cataluña» (Capítulo Cuarto) hasta la precisión tanto de las obligaciones de las instituciones feriales y entidades organizadoras (Capítulo Quinto) como de su control, y el de las ferias mismas, por parte de la Administración autonómica (Capítulo Sexto). Este régimen de intervención administrativa, en términos limitativos y de control, tiene su correspondencia en el plano de la actividad pública de fomento, pues el art. 22 de la Ley dispone que «la Administración de la Generalidad y la de las Corporaciones Locales no podrán conceder subvenciones, asignar ayudas económicas ni ceder locales o instalaciones para celebrar Ferias Comerciales que no acrediten haber sido inscritas en el «Registro Oficial de Ferias de Cataluña».

En lo que se refiere, específicamente, a los sujetos organizadores —siempre previa autorización— de Ferias Comerciales; la Ley reconoce capacidad para ello tanto a las que denomina «instituciones feriales» como a «otras entidades organizadoras, que podrán ser entidades locales y entidades públicas o privadas con personalidad jurídica [apartados a) y b) del art. 3]. Las primeras —las instituciones feriales— son definidas como «entidades con personalidad jurídica propia, sin ánimo de lucro y legalmente constituidas, cuyo objeto sea la creación y organización de Ferias Comerciales» (art. 4.1); la Ley establece un control de especial intensidad sobre estos entes, disponiendo que en sus órganos de gobierno estén representados el municipio y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de la demarcación (art. 4.2), prescribiendo la aprobación administrativa de sus Estatutos (art. 4.3) y determinando, en fin, quienes puedan promover la constitución de una institución ferial (tan sólo «la Administración, las corporaciones, las entidades y asociaciones sin ánimo de lucro»: art. 4.4). Aunque la Ley ha reservado a estas peculiares instituciones la organización de ferias «a las que concurren expositores de un ámbito igual o superior a todo el territorio de Cataluña» (art. 8), no ha excluido que, en los demás casos, las ferias mismas puedan ser promovidas y organizadas, según hemos recordado, por «otras entidades organizadoras», como pueden ser, en lo que aquí importa, las «entidades (...) privadas con personalidad jurídica» [art. 3 b)], si bien en tal hipótesis se prescribe que los organizadores «no podrán obtener lucro directo ni indirecto por la organización de estas ferias» (art. 5). En correspondencia con esta prescripción legal, el art. 6.3 dispone que la solicitud de autorización para la organización de una feria comercial deberá acreditar, entre otros extremos, el «carácter no lucrativo» de la misma.

Se trata, pues, de una ordenación legal que, en atención al interés público presente en la organización de Ferias Comerciales, viene a atribuir a aquellas que define y regula un carácter de «oficialidad», rasgo éste que da lugar tanto a determinadas ventajas para los organizadores (empleo en exclusiva de las denominaciones reservadas, posibilidad de recibir subvenciones o ayudas públicas) como a evidentes límites y cargas para aquéllos. Uno de tales límites —el único que aquí hemos de considerar— es el que impide la obtención de todo lucro por parte de aquellas «otras entidades organizadoras» que no sean instituciones feriales (estas últimas, como hemos visto, han de carecer, en todo caso, de «ánimo de lucro»: art. 4.1).

B) Ninguna duda debe haber, como consideración de principio, en orden a la potestad que ostentan los poderes públicos —y, entre ellos, las Comunidades Autónomas competentes para disciplinar, mediante un régimen de intervención y control, una actividad de tanta relevancia para el funcionamiento de la economía de

mercado como es la que se lleva a cabo con la promoción, organización y celebración de ferias comerciales. Semejante ordenación legal encuentra su razón de ser en la procuración y preservación del mejor funcionamiento del mercado en el que la libertad de empresa se proyecta. Y no hay que olvidar que la Constitución, al reconocer esta última, ha impuesto también a los poderes públicos la tarea a garantizar y proteger «su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación» (art. 38) y la exigencia, junto a ello, de atender «a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130.1, al que remite el art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Desde luego que una regulación legal en este ámbito condiciona o limita, por definición, la iniciativa empresarial para promover certámenes de los regulados por la Ley, sin que quepa en este punto compartir lo alegado por el Ministerio Fiscal, pues claro está que la organización de una feria comercial supone siempre un servicio de aproximación entre la oferta y la demanda que puede ser promovido, en sí mismo, con fines mercantiles, esto es, con la intención por parte de los organizadores de alcanzar lucro. Pero sin entrar aún en este último aspecto, es preciso dejar dicho, con carácter general, que la delimitación y regulación legislativa de ciertas Ferias Comerciales no es, en modo alguno, inconciliable con la libertad de empresa, pues el art. 38 no reconoce «el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden» (STC 83/1984, fundamento jurídico 3.º).

La Constitución, al reconocer la libertad de empresa, se refiere, sin duda, a «empresas privadas, es decir, a organizaciones que tienen una finalidad de lucro» (STC 49/1988, fundamento jurídico 12). Y no cuesta admitir que sería incompatible con tal garantía constitucional la genérica y absoluta exclusión legal de tal libertad empresarial—movida por la búsqueda del beneficio— en todo un determinado ámbito de la actividad económica, de no venir dada tal exclusión por lo dispuesto en el segundo inciso del art. 128.2 C.E. o en atención a la previa caracterización como ilícito del tráfico o actividad en cuestión. No hace tal cosa, sin embargo, el art. 5 de la Ley 9/1984. Entendido, como es preciso, en su contexto, este precepto legal proscribiera, si, la obtención de lucro propio, a resultas de la organización de una feria oficial, por los organizadores; pero en modo alguno viene a impedir que las entidades mercantiles emprendan en Cataluña la realización de ferias comerciales, en un sentido lato, con ánimo y con realización de lucro propio, posibilidad que la Ley sólo niega—como con acierto han observado las representaciones de la Generalidad— si el promotor de tales certámenes pretendiera atribuirles cualquiera de las denominaciones que la Ley reserva para las ferias de carácter oficial, esto es, para las que hayan sido autorizadas por la Administración, inscritas en el correspondiente Registro y proyectadas de conformidad con los demás requisitos legales. Respetada tal reserva de denominación, la organización en Cataluña de ferias comerciales—en sentido genérico— no queda impedida por la Ley ni menoscabada, por lo mismo, la libertad de empresa. Y si bien sólo las ferias «oficiales», como antes vimos, podrán beneficiarse de subvenciones y ayudas públicas; ello no es contrario al art. 38 C.E., pues este precepto no enuncia un derecho de prestación ni, por ello, da título para recabar beneficios públicos al margen de las exigencias y cargas que el legislador haya dispuesto como condición para su posible atribución.

Finalmente, la no obtención de lucro por parte de las «otras entidades organizadoras» tampoco puede tacharse de arbitraria o irracional, supuesto en el que cabría aducir que la Ley 9/84, de 5 de marzo de 1984, ha constreñido la libertad de empresa. En efecto, el legislador catalán ha querido que la organización de las ferias comerciales que regula dicha Ley, por su indudable interés público, sea lo más abierta y lo menos gravosa posible. Y en correspondencia con estas finalidades, ha excluido el eventual beneficio de todos (instituciones feriales y «otras entidades organizadoras») cuantos quieran promover las ferias comerciales; pues no parece discutible que si se admite un margen de lucro empresarial por parte de las entidades organizadoras de los certámenes, ello puede condicionar no sólo el mismo proyecto, en general, de la organización ferial, sino también, en concreto, el acceso a las ferias por parte de los expositores y de los visitantes, al hacerlo más gravoso.

El art. 5 de la Ley no es, por lo anteriormente expuesto, contrario a la libertad de empresa reconocida por el art. 38 C.E.

3. También el art. 5 conculcaría, a juicio del órgano judicial, el principio constitucional de igualdad (art. 14), vulneración que se apunta con el argumento de que «puede impedirse que entidades privadas (al prohibirse el ánimo de lucro) puedan competir con las públicas en la organización de las mencionadas ferias comerciales». Lo que así se expone parte, sin embargo, de un entendimiento errado tanto de lo dispuesto en este punto por la Ley 9/1984 como de lo garantizado en el art. 14 C.E., pues ni aquel texto legal diversifica, en efecto, entre entes públicos y privados en orden a la organización de Ferias Comerciales (la diferenciación se hace, por el contrario, entre «instituciones feriales»—que pueden ser promovidas también por entidades y asociaciones sin ánimo de lucro— y «otras entidades organizadoras») ni el art. 14 daría criterio, en todo caso, para controlar la diversificación de posición y régimen jurídico entre entes públicos y sujetos privados.

Sin perjuicio de lo dicho, el Tribunal no aprecia indicio alguno de que en el art. 5 haya afectación, no ya infracción, de las exigencias que dimanarían del principio constitucional de igualdad. Para que haya lugar a un juicio de igualdad frente al legislador es condición necesaria, claro está, que las normas que dicte introduzcan una diferencia de trato entre sujetos que, no obstante, son comparables. Pero ello no ocurre respecto al art. 5 de la Ley, pues este precepto no impone a las «otras entidades organizadoras» de Ferias Comerciales ninguna condición que la propia Ley no establezca para las instituciones feriales, definidas por el art. 4.1, precisamente, como «entidades... sin ánimo de lucro». Tampoco el art. 5 puede decirse, desde otro enfoque, introductor de una diferenciación entre entidades privadas, según que las mismas persigan o no, con arreglo a sus estatutos, el lucro de los socios, pues la Ley no impone a estas «otras entidades organizadoras» que carezcan, como tales, de ánimo de lucro, sino que no lo obtengan, directa o indirectamente, para sí; por lo que la norma ninguna diversificación introduce entre personas jurídico-privadas según la forma (societaria o asociativa) de la entidad. Una sociedad mercantil puede, sin duda, solicitar la autorización que dice el precepto cuestionado, hipótesis, por lo demás, en modo alguno absurda; pues no es el lucro dinerario el único de los beneficios que pueden ser perseguidos por la empresas ni, por consiguiente, el estímulo exclusivo para la promoción de un certamen de este género.

El art. 5, en suma, es una regla general y abstracta, no introductora de diferenciación de trato alguna ni, por ello, afectante al principio constitucional de igualdad.

4. El último de los preceptos constitucionales que se dice contrariado por el art. 5 de la Ley es el contenido en el art. 139.2 C.E., de conformidad con el cual «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». El órgano judicial se ha limitado a señalar que el precepto cuestionado lleva a «obstaculizar la posible libre circulación de bienes de forma desproporcionada».

No es fácil discernir, dado el tono lapidario de esta fundamentación, en qué pueda consistir, a juicio del Tribunal *a quo*, la inconstitucionalidad que así se afirma. La libre circulación de bienes para ser expuestos en las ferias a organizar en Cataluña no queda mediatizada, como es obvio, por la exclusión del lucro empresarial que impone —precisamente para la máxima apertura de la feria— el art. 5, ello sin perjuicio de que a los certámenes organizados por estas «otras entidades» (distintas de las instituciones feriales) no podrán concurrir expositores «de un ámbito igual o superior a todo el territorio de Cataluña» (art. 8). Y si lo que se quiere dar a entender es, más bien, que el precepto impugnado viene a disuadir a entidades mercantiles domiciliadas fuera de Cataluña de promover una feria comercial en el territorio de la Comunidad Autónoma, no hay sino que constatar que semejante conjetura no encuentra fundamento alguno en el precepto cuestionado, que no impide —por repetir lo dicho— la promoción de certámenes comerciales con obtención de lucro, sino tan sólo que los mismos se emprendan bajo las denominaciones que la Ley reserva a las Ferias Comerciales de carácter oficial. La libertad de circulación de capitales en todo el territorio nacional queda también garantizada, en mérito de la unidad del mercado español, por el art. 139.2 C.E (STC 88/1986, fundamento jurídico 6.º), pero no ha sido menoscabada, como se ve, por lo dispuesto en este art. 5. Es cierto que regulaciones análogas en otras Comunidades Autónomas carecen de un precepto como el cuestionado (Decreto 296/1985, de la Junta de Galicia; Decreto 114/1986, del Gobierno de Madrid; Ley 8/1986, de la Asamblea Regional de Cantabria; Ley 4/1987, de las Cortes de Castilla-La Mancha, y Ley 3/1992, del Parlamento de Andalucía), que sí encuentra parangón, con todo, en otras regulaciones autonómicas (art. 5 de la Ley 4/1984, de las Cortes de Castilla y León; art. 5 del Decreto 181/1985, del Gobierno de la Generalidad Valenciana, y art. 4.3 del Decreto 103/1986, del Gobierno de Aragón). Existen, en fin, regulaciones autonómicas que atribuyen exclusivamente a las instituciones feriales sin ánimo de lucro —no a otras entidades— la organización de ferias oficiales (art. 4 de la Ley 4/1984, de la Asamblea de Extremadura, y art. 9 de la Ley 2/1986, de la Asamblea Regional de Murcia). Pero esta diversidad de opciones legislativas —y, entre ellas, la adoptada por el Parlamento de Cataluña— es expresiva de la autonomía política, que no puede ser constreñida en aras de un entendimiento uniformista del principio de la unidad de mercado (STC 64/1990, fundamento jurídico 5.º, y jurisprudencia allí citada). Tanto menos ha de serlo cuando, como en el presente caso, la norma impugnada en nada limita, según se ha visto, la inversión de capitales en Cataluña para la promoción de certámenes comerciales de carácter no oficial.

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar que el art. 5 de la Ley 9/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Regulación de las Ferias Comerciales, no es contrario a los arts. 38, 14 y 139.2 C.E.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo 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.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

**9766** *Pleno. Sentencia 85/1993, de 8 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad 2.091/1991, promovido por el Gobierno de la Nación, contra determinados preceptos de la Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.*

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 Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.091/91, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 15.1, b); 18 y 23, de la Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales. Han sido partes el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Letrado don Ramón Riu i Fortuny, y el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, representado por el Letrado don Joaquín Vintó Castells, y ha sido Magistrado Ponente don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal

#### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de octubre de 1991, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 15.1, b); 18 y 23 de la Ley de Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales («Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 1.469, 19 de julio de 1991). en la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se basa en los siguientes fundamentos:

A) En materia policial y de seguridad pública, la Constitución instrumenta los postulados de su art. 104.1 en virtud de un doble sistema de distribución competencial perfilado en los arts. 149.1.29 y 148.1.22. Para