

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva.

2.º Anular la Sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Alicante de fecha 10 de diciembre de 1992, dictada en el recurso de apelación núm. 191/92.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento de dictar Sentencia para que se dicte nueva Sentencia en la que se resuelva también sobre la petición formulada de reducción de la pena de arresto mayor a su grado mínimo o medio.

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

Dada en Madrid, a veinte de julio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra, Rafael de Mendizábal Allende, Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

21435 Pleno. Sentencia 264/1993, de 22 de julio de 1993. Recurso de inconstitucionalidad 138/1990. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón. Voto particular.

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 José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego 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. 138/90, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, contra los arts. 6.2, 15.3 c), 24, 25.1, 30.2, 35, 38.2, 39.3, 56 b), k), l) y r) y la Disposición transitoria cuarta de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón. Han sido partes las Cortes de Aragón, representadas por su Presidente, don Juan Bautista Montserrat Mesanza, y la Diputación General de Aragón, representada por el Letrado de la misma don Juan Antonio García Toledo. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 16 de enero de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6.2, 15.3 c), 24, 25.1,

30.2, 35, 38.2, 39.3, 56 b), k) l) y r) y la Disposición transitoria cuarta de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, haciendo el recurrente expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 C.E. Funda el Abogado del Estado su pretensión en las consideraciones que seguidamente se resumen:

A) El art. 6.2 de la Ley autonómica dice así:

«No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo podrá, a petición de asociación o asociaciones de comerciantes legalmente reconocidas, establecer con carácter excepcional y por un período de tiempo determinado el horario a que deberán de someterse determinados sectores de la actividad comercial.

La resolución adoptada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo deberá razonar los motivos excepcionales que justifiquen la adopción de dicha decisión. En todo caso serán oídas previamente las asociaciones de consumidores y usuarios implantadas en el territorio de la Comunidad, así como las organizaciones sindicales más representativas del sector».

Pues bien: tales preceptos contravienen directamente el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, que establece la libertad de horarios para los locales comerciales en todo el territorio del Estado. La formulación autonómica permite la limitación de esta libertad, si bien sólo en casos excepcionales, y por ello mismo es incompatible con la libertad de horarios proclamada por el legislador estatal. Los principios generales sobre la articulación de las competencias estatales y automáticas en esta materia han sido precisados rigurosamente por la STC 88/1986, que recoge lo que ya venía siendo doctrina del Tribunal en las SSTC 44/1984 y 165/1985 sobre la unidad económica. Igualmente, es claro y terminante el fundamento jurídico 4.º de la STC 29/1986. Toda esta doctrina de la unidad, que permite un ámbito amplio de legítima competencia estatal, el cual puede llegar a las cuestiones de detalle e, incluso, de ejecución, es actualmente un criterio muy consolidado en el Tribunal. Arranca ya de la STC 37/1981 y sigue con la fundamental STC 1/1982, para continuar con las Sentencias que se acaban de citar. De esta suerte, el principio de unidad es un auténtico horizonte hermenéutico de los preceptos constitucionales, siendo un principio interpretativo de uso legítimo, no sólo para los arts. 131.1, 138.2 y 139.2 C.E., sino para la distribución de competencias autonómicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según resulta del bloque de las constitucionalidad. La STC 29/1986 va incluso más allá, pues de ella se deduce que el principio de unidad sirve de fundamento a una competencia sustantiva del Estado. Por otro lado, la misma Sentencia excluye para esta regulación estatal la necesaria aplicación del art. 131 C.E. Otro criterio a citar es el contenido en la STC 71/1982, que afirma que un cierto precepto «sólo puede emanar del Estado, pues así lo exige la precisión en el ejercicio de competencias y lo demanda la garantía de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad Autónoma» (fundamento jurídico 9.º). También es fundamental la STC 179/1985, que contiene un desarrollo de la noción «medida que cabe considerar esencial». Todo ello sin negar las competencias autonómicas, que concurren con las estatales en estos casos, como también recoge la STC 29/1986.

A la luz de toda esta doctrina, hay que examinar ya el concreto ejercicio de las competencias estatales en materia de ordenación unitaria de la actividad económica, y concretamente el Real Decreto-ley 2/1985, denominado precisamente de «Medidas de Política Económica». En este Real Decreto-ley se establece el principio de libertad

de horarios (art. 5) frente a la posibilidad de limitación que se establece en el precepto impugnado. La contradicción entre ambos parece clara e insalvable. Frente a un principio general de libertad se establece la posibilidad indeterminada de limitación. Por ello, únicamente resta por encajar la norma estatal en las competencias estatales que resultan del bloque de la constitucionalidad.

B) En el caso presente existe un matiz diferenciador con relación al resuelto por la STC 88/1986, en el que toda la construcción jurídica se apoyaba sin más sobre la Constitución y el Estatuto de Autonomía; de ahí las abstractas referencias a la unidad del orden económico nacional y a la existencia de un mercado único que supone la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Pues bien, en este caso, tal unidad ha sido concretamente establecida, para algunos aspectos, por una norma estatal específica: el Real Decreto-Ley 2/1985. Nos encontramos, por tanto, ante una configuración legal concreta de la unidad económica y de mercado, establecida por una Norma con ragon de Ley. Ello permite completar la abstracta formulación de la STC 88/1986 con un concreto apoyo de la competencia estatal ejerciada, realizada al amparo no sólo del art. 149.1.1 C.E., sino del más concreto art. 149.1.13 C.E.

Resulta por ello de especial aplicación la doctrina de la STC 29/1986. En dicha Sentencia, reiterándose la doctrina de la STC 1/1982, se afirma que la exigencia de unidad económica es «más imperiosa» en los Estados compuestos, como el español actual. Y se dice que la unidad del orden económico es el «presupuesto necesario» para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados «disfuncionales y disgregadores». Esta doctrina viene conectada directamente con la de la «cuádruple unidad», ya enunciada en otras Sentencias (SSTC 44/1984 y 165/1985). Así, el principio de unidad, que ya arranca de la STC 37/1981, constituye el horizonte hermenéutico de diversos principios constitucionales y su uso debe considerarse correcto para interpretar la distribución de competencias. Esta competencia permite incluso regulación de detalle (STC 29/1981, fundamento jurídico 4.º) y no se encuentra necesariamente ligada a la planificación prevista formalmente en el art. 131 C.E. (fundamento jurídico 3.º). Tampoco se cuestiona la legitimidad del Real Decreto-ley, habiendo admitido el Tribunal el ejercicio de competencias estatales incluso por Orden Ministerial (SSTC 11/1986 y 96/1984).

Siendo patente la contradicción entre ambas Normas e incuestionable el enmarcamiento de la Norma estatal en la regulación de la economía general, la única duda que puede existir es la expresión «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas» que recoge el art. 5 del Real Decreto-ley. Por lo demás, el principio de libertad es claro y preciso, incluyendo la «venta y distribución», el «horario de apertura y cierre» y los «días y números de horas de la actividad semanal». La contradicción con la Norma estatal es manifiesta. A propósito de la duda señalada, se ha de indicar, en primer lugar, la condición de norma básica del Real Decreto-ley, recogida expresamente en su Preámbulo, que invoca el art. 149.1.1 y 13 C.E.; en segundo lugar, la condición de ordenación económica «material», igualmente recogida en el Preámbulo; en tercer lugar, su carácter de «medida» de conjunto. En tal sentido, no es separable el art. 5 del conjunto del Real Decreto-ley, que es una medida como tal y que contiene medidas concretas como subelementos de su estructura global. El fin unitario del Real Decreto-ley es, según su Preámbulo, «potenciar la demanda interna», lo que caracteriza como tal medida sin perjuicio de las finalidades específicas de cada una de sus normas. Además, en el presente caso es aún más clara la interpretación del inciso «sin perjuicio de las competencias...», ya que ninguna com-

petencia prevista en el art. 148.1 C.E. puede fundar esta alteración del régimen general, alteración que se establece mediante una deslegalización carente de todo criterio material (lo que la hace de mayor entidad y en ejercicio de una competencia no exclusiva, de desarrollo legislativo y ejecución).

C) Los arts. 15.3 c), 24, 25.1, 38.2 y 39.3 de la Ley de las Cortes de Aragón se impugnan conjuntamente por dos razones: primera, porque suponen una intromisión en el ámbito de la defensa de la competencia, reservado al Estado; segunda, porque suponen una alteración de las condiciones básicas del derecho a la libertad de empresa, no amparado en competencia alguna prevista en el art. 148.1 C.E. Tras recoger extensamente la doctrina de la STC 88/1986 (fundamento jurídico 4.º), afirma el Abogado del Estado que los arts. 15.3 c) y 39.3 de la Ley automática tienen como fin aparecer con toda claridad en el primero de dichos preceptos, según la cual el Pfan General para el Equipamiento Comercial de Aragón tendrá entre sus principales objetivos el de «proteger la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa». Y debe repararse en que este texto es totalmente operativo, puesto que es uno de los objetivos que la Ley predetermina para el Plan y, por tanto, uno de los fines de la potestad de planificación comercial; en consecuencia, al ser uno de los fines de la potestad, es un elemento de control de la legalidad del futuro Plan. Y, con arreglo al mismo, se concederá o denegará, v. gr., la licencia especial de las grandes superficies que prevé la Disposición transitoria cuarta. En definitiva, es un elemento reductor de la discrecionalidad de importantes potestades administrativas y fundamentador de las mismas; por ello, debe estar necesariamente amparado por el correspondiente título competencial, que en este caso corresponde claramente al Estado.

En cuanto al art. 39.3, que se refiere a la venta a pérdida—aquella que se hace a un precio inferior al de compra o reposición—, no pretende nunca defender al consumidor, que siempre es beneficiado por esta práctica, como es obvio, sino exclusivamente proteger a la libre competencia, ya que este tipo de venta a quien puede perjudicar es a otros comerciantes. Ello bastaría para apreciar la inconstitucionalidad de este texto legal. Sin embargo, ello aparece con explícita claridad en los apartados que comprende el precepto, donde la defensa de la competencia está clarísima como finalidad prevalente legal. Sólo puede plantear dudas el último apartado del precepto, en donde existe una finalidad de evitar que se induzca a error a los compradores; pero a los que realmente trata de proteger es a los fabricantes y distribuidores de los otros productos de venta en el mismo establecimiento y a los comerciantes de otros establecimientos donde no se realiza la práctica. Nuevamente nos encontramos ante la defensa de la competencia como finalidad prevalente, lo que determina la inconstitucionalidad de la totalidad del precepto.

Los arts. 24 y 25.1 van dirigidos igualmente a la defensa de la competencia, como fin primordial, y en todo caso suponen una prohibición general de determinadas prácticas comerciales que resulta desproporcionada para los fines que puede perseguir el legislador autonómico y que no halla amparo en el art. 148.1 C.E. La finalidad del art. 24 es proteger la libre competencia. La protección al consumidor está, en realidad, garantizada por el segundo inciso del precepto. El primer inciso trata de evitar un determinado tipo de oferta comercial, que pretende privilegiar sus ventas o favorecerlas indebidamente, en detrimento de quienes no realicen esas prácticas. Igual finalidad pretende, con claridad, el art. 25.1. Además, ambos preceptos contienen una prohibición general de determinadas modalidades de venta, prohibición que es desproporcionada, en su generalidad, al único fin legítimo que puede perseguir el legislador autonómico desde un punto de vista compe-

tencial: la protección del consumidor. Y no se encuentra ningún título previsto en el art. 148.1 C.E. que pueda fundar suficientemente estas prohibiciones. En conclusión, los textos legales infringen aquí también el art. 149.1 C.E. y el propio art. 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En las mismas infracciones incurre el art. 38.2 de la Ley, que establece, refiriéndose a las ventas promocionales, que «sólo serán lícitas cuando respeten lo dispuesto en los artículos siguientes y demás legislación vigente que les sea de aplicación». En primer lugar, esta restricción pretende proteger a los comerciantes que no realicen estas prácticas y, por tanto, a la libre competencia. Y, sobre todo, es una restricción excesiva, habiendo anulado el Tribunal un precepto similar [cfr. STC 28/1986, fundamento jurídico 8.º d), cuya doctrina es aquí de plena aplicación, como igualmente al art. 39.3 de la Ley autonómica].

D) Los arts. 24, último inciso, 30.2 y 35 de la Ley aragonesa entran en el ámbito del Derecho mercantil y obligacional, reservado al Estado por el art. 149.1.6 y 8 C.E., tal y como esta competencia ha sido precisada y delimitada por la doctrina del Tribunal Constitucional. En cuanto al art. 24, segundo inciso, si su finalidad es preferentemente la de proteger al consumidor, ocurre, sin embargo, que es claramente una regulación de obligaciones *inter privados*, ya que se refiere al nacimiento de obligaciones (pago, depósito o restitución) típicamente civiles o mercantiles. Resulta, pues, de plena aplicación lo dicho por el Tribunal en la STC 88/1986 [fundamento jurídico 8.º c)].

También en el caso de los arts. 30.2 y 35 se trata de la regulación de obligaciones *inter privados*, en la línea ya señalada por el Tribunal desde su STC 37/1981. El primero de los preceptos citados regula una facultad típicamente contractual, como es la rescisión, prevista hoy en los arts. 1.290 y ss. del Código Civil. Igualmente, el art. 35 contempla una responsabilidad obligacional, derivada de una modalidad de venta; extracontractual en el caso del primer responsable y contractual en el caso del segundo, suponiendo la primera y la solidaridad de ambas un *novum* en la regulación civil de la responsabilidad extracontractual y de las obligaciones solidarias. En todo caso, su ámbito es claramente *inter privados*.

E) La Disposición transitoria cuarta supone, en primer término, una violación del principio de autonomía municipal contenido en el art. 140 C.E. y concretado en los arts. 2.1 y 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (L.B.R.L.). En efecto, el art. 2.1 L.B.R.L. establece el derecho de los Municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, lo que aquí ciertamente no ocurre, puesto que perfectamente puede suceder que el Municipio donde vaya a instalarse el centro comercial no se encuentre concretamente representado en la Comisión Provincial de Equipamiento Comercial, que otorga la licencia especial que prevé esta disposición. Y de ningún modo puede bastar la genérica representación municipal que en tal Comisión prevé el art. 16 de la Ley autonómica. En el otorgamiento de una licencia especial para un centro comercial debe intervenir necesariamente el Ayuntamiento afectado. Además, la gestión y ejecución urbanística es competencia municipal, según el art. 25.2 d) L.B.R.L., y parte, por tanto, de la autonomía municipal, en su actual conformación legal y básica. Por ello, también, el precepto impugnado resulta inconstitucional en cuanto desconoce esta competencia municipal.

Por otra parte, esta disposición resulta también contraria al art. 149.1.1 C.E., en cuanto altera las condiciones básicas de un derecho fundamental como es el de libertad de empresa, recogido en el art. 38 C.E. Ello es así porque introduce una restricción que no existe en el resto del territorio (y que es distinta de la licencia de apertura municipal que contempla la Ley en su art. 13) y que afecta, sin duda, a la libertad de establecimiento. Esta restricción consiste

en someter el establecimiento de las denominadas grandes superficies a una licencia especial, para la que la Ley no ofrece regulación material mínimamente suficiente, diseñando unos criterios amplios e imprecisos de muy difícil control jurisdiccional. Estos criterios son, además, más bien propios del ejercicio de la libertad de empresa, ya que son esencialmente criterios de mercado; y suponen desdibujar las necesarias garantías de los empresarios comerciales para su establecimiento, convirtiendo el futuro otorgamiento o denegación de esta licencia en algo realmente difícil de predecir. Ello supone una sustancial alteración de su libertad de empresa, que viola el art. 149.1.1 C.E. y que no está amparado por ningún título competencial previsto en el art. 148.1 C.E., ni resulta mínimamente proporcional a la protección del consumidor. Por ello, debe declararse inconstitucional.

F) Por conexión, se impugna el art. 56, en sus apartados b), k), l) y r), que contemplan como infracción el incumplimiento de los preceptos impugnados.

Concluye el Abogado del Estado con la súplica de que el Tribunal dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad de tales preceptos. Por medio de otrosí, suplica, asimismo, que, habiéndose invocado expresamente por el Gobierno el art. 161.2 C.E., se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los referidos preceptos.

2. Mediante providencia de 29 de enero de 1990, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1) admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a las Cortes y a la Diputación General de Aragón, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 2) habiéndose invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 C.E., comunicar a los Presidentes de las Cortes y de la Diputación General de Aragón la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos desde la fecha de su impugnación, según dispone el art. 30 LOTC; 3) publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Aragón.

3. Mediante escrito registrado el 8 de febrero de 1990, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El siguiente 9 de febrero se recibió un escrito del Presidente del Senado mediante el que se rogaba que se tuviera por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado el 14 de febrero de 1990, la Diputación General de Aragón, representada por el Letrado de la misma don Juan Antonio García Toledo, suplicó que se la tuviera por personada en el proceso y se le otorgara una prórroga de ocho días respecto del plazo concedido para la formulación de alegaciones.

Por providencia del mismo día, la Sección acordó tener el referido Letrado por personado y parte en representación del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón y prorrogar en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 15 de febrero de 1990 se recibió, por medio de telefax, un escrito de don Juan Bautista Montserrat Mesanza, Presidente de las Cortes de Aragón, quien en la representación indicada solicitó la prórroga del plazo establecido para personarse y formular alegaciones. Así

lo concedió la Sección mediante providencia de 16 de febrero.

6. La representación de las Cortes de Aragón evacuó el trámite de alegaciones conferido por escrito registrado el 1 de marzo de 1990, en el que adujo cuanto a continuación, y resumidamente, se consigna:

A) El criterio que establece el art. 6.1 de la Ley autonómica respecto de los horarios comerciales no es otro que el fijado en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985. El párrafo segundo establece la posibilidad de una excepción, al facultar al Departamento de Industria, Comercio y Turismo con determinadas condiciones, y nunca por iniciativa propia, a establecer una excepción al principio de libertad de horarios. Se trata, pues, de una limitación excepcional, con una serie de requisitos extraordinariamente rigurosos: a) la decisión nunca podrá adoptarse por propia iniciativa, sino sólo a petición de «asociación o asociaciones» de comerciantes legalmente establecidos; b) tendrá, en todo caso, carácter excepcional; c) la limitación sólo podrá realizarse por un período de tiempo determinado; d) no podrá ser genérica desde el punto de vista del objeto. Sólo se podrán limitar sectores determinados de la actividad comercial; e) la resolución que adopte esta decisión deberá razonar los motivos «excepcionales» que la fundamentan; f) como garantía adicional, se establece la obligación de oír previamente a las asociaciones de consumidores y usuarios y a las organizaciones sindicales más representativas en el sector. Así, en las circunstancias y con los requisitos requeridos por la Ley parece difícil negar la posibilidad de establecer limitación de la libertad de horario. Cuestión diferente será si la resolución concreta cumple o no dichos requisitos.

De otro lado, el art. 5 del Real Decreto-ley alude a las competencias de las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado niega toda virtualidad a esta referencia legal con el argumento de que ningún título competencial del art. 148 C.E. puede fundar «esta alteración general». Pero, al margen de que la norma impugnada ni supone alteración ni es general, es bueno recordar que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de comercio interior. Y que, en virtud de esta competencia, el Real Decreto 4155/1982, de 29 de diciembre, de Traspasos de Funciones y Servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de reforma de estructuras comerciales y comercio interior, traspasó «las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración del Estado en el Decreto 3/1976, de 9 de enero, sobre regulación de horarios comerciales dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». Por consiguiente, la regulación de los horarios comerciales, que forma parte del comercio interior, es materia transferida a la Comunidad Autónoma. Se dirá que el Real Decreto-ley 2/1985 declara norma básica la libertad de horarios, pero ello no puede suponer sino que se establece una libertad de principio susceptible de determinadas limitaciones por aquellas Comunidades Autónomas que posean competencias legislativas concurrentes con los títulos que amparan la declaración de básico (arts. 149.1.1 y 149.1.13 C.E.). Este es el caso de Aragón. **En todo caso, es preciso recordar que la norma impugnada no hace ni uso de esta competencia, ya que no establece, per se, limitación alguna.**

En relación con el principio de unidad de mercado, la potestad atribuida por el art. 6.2 se caracteriza precisamente por la proporcionalidad a su fin, que es dar respuesta transitoria a una situación excepcional. Este mismo carácter transitorio y excepcional impide entrar a considerar siquiera una posible violación de la igualdad básica de todos los españoles. También merece reflexión la alusión al concepto de medida. La concepción de medida esgrimida por la Abogacía del Estado es todo menos com-

patible con las competencias autonómicas. No se puede contemplar el principio de libertad de horarios fijado en el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985 sin considerar las competencias de las Comunidades Autónomas a las que el mismo precepto se refiere. Y cabe recordar que la Comunidad Autónoma de Aragón posee competencia sobre esta materia. Se refiere, asimismo, el Abogado del Estado al carácter de «ordenación económica material» del principio de libertad de horarios, carácter que se deduce del Preámbulo del Real Decreto-ley 2/1985. Aun admitiendo dicha calificación, la finalidad que dicho Preámbulo otorga a la medida permite comprender rápidamente que el ordenamiento material en modo alguno queda afectado por la norma impugnada. La sola posibilidad de limitación de horario, con carácter transitorio y excepcional, no es obstáculo para la consecución de los fines descritos en el mencionado Preámbulo. Tampoco hay, obviamente, deslegalización alguna, ni se afecta a la competencia estatal en materia de planificación económica. En conclusión, el art. 6.2 no desarrolla en sí competencia alguna. En todo caso, el ejercicio de competencias en materia de horarios comerciales estaría amparado por el título competencial «comercio interior», siempre en el respeto a la legislación básica del Estado. En este caso, dicha legislación establece el principio general de libertad de horario. Del equilibrio constitucional derivado del juego de los principios de unidad y autonomía se deduce fácilmente que el ejercicio de competencias autonómicas en esta materia siempre podría suponer el establecimiento de determinados límites a dicho principio general, siempre que fueran proporcionados a los fines establecidos por el legislador. Pero la norma impugnada no llega ni a alterar el principio general.

B) Por lo que atañe a la impugnación de los arts. 15.3 c), 24, 25.1, 38.2 y 39.3 se ha de decir, con carácter general, lo siguiente: en primer lugar, la Comunidad Autónoma Aragonesa posee competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario en el marco de la legislación básica del Estado. Además, es a ella a quien corresponde fundamentalmente cumplir, en su ámbito territorial, el mandato constitucional contenido en el art. 51 C.E. (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º). En segundo lugar, la competencia estatal sobre defensa de la competencia es un aspecto de la ordenación del mercado. También lo es la defensa de los consumidores y usuarios. Estamos así ante dos campos, uno estatal y otro autonómico, de difícil deslinde. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha fijado ya los criterios que permiten tal deslinde en la STC 88/1986 (fundamento jurídico 4.º). En tercer lugar, en la indicada Sentencia se define la defensa de la competencia. Habrá que observar, por tanto, si los artículos impugnados entran dentro del ámbito fijado por esta definición. Porque es necesario recordar que la defensa de la competencia derivada del derecho a la libertad de empresa y del consecuente orden económico, contemplados en el art. 38 C.E., precepto que vincula a todos los poderes públicos, incluida, claro está, la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente, la violación de las condiciones básicas de la libertad de empresa sólo tendría lugar si el ciudadano se encontrara en situación sustancialmente diferente a la que se encontraría de llevar a cabo su actividad en cualquier otra parte de España (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º). La STC 37/1987 (fundamento jurídico 9.º) destaca que la igualdad de trato garantizada por el art. 149.1.1 C.E. no es sino una igualdad básica o esencial. Ese artículo no garantiza una igualdad absoluta, incompatible por lo demás con el principio de autonomía, sino una igualdad esencial, que deberá interpretarse restrictivamente.

Dicho lo anterior, y examinando cada uno de los preceptos recurridos, es de observar que el art. 15.3 c) tiene

un carácter no normativo, en tanto que no supone innovación alguna del ordenamiento jurídico, suponiendo la asunción de un objetivo al que se encuentran vinculados todos los poderes públicos. En efecto, el artículo se limita a señalar que la defensa de la competencia (principio constitucional) será objetivo del Plan. Y es que, aunque no figurase como objetivo explícito, así sería. No es concedible que el Plan no se ajustase al principio de libre competencia. Lo que sucede es que para ello no tendrá que regular nada, sino atenerse en esta materia a la normativa estatal.

Respecto del art. 39.3, la finalidad de su apartado c) no es «proteger a los fabricantes y distribuidores de los otros productos en venta», sino, simplemente, evitar que los consumidores puedan ser objeto de engaños. Los apartados a) y b) no contienen prohibiciones absolutas, sino que se refieren a conductas sistemáticas. Es evidente que la realización de las mismas, tanto la eliminación de un oferente del mercado como el desprestigio de una imagen, son perjudiciales para los consumidores, ya que en el primer supuesto verán reducida su capacidad de elección y en el segundo se verán engañados. Por lo demás, hay que recordar que estas prácticas, desde el punto de vista de la defensa de la competencia, están ya prohibidas por el art. 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. La Ley aragonesa se limita a contemplar aquí las mismas desde la perspectiva de la defensa de los legítimos intereses de consumidores y usuarios.

Los arts. 24 y 25.1 contemplan la prohibición de dos modalidades específicas de ventas no sedentarias, que pueden causar graves perjuicios a los consumidores y usuarios. Son normas meramente preventivas. Se dice que dicha prohibición vulnera la igualdad de condiciones básicas. Pero es notorio que la prohibición de estas modalidades no puede suponer, como no lo supuso la prohibición de venta condicionada por la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de la Comunidad Autónoma catalana, vulneración del art. 149.1.1 C.E. (STS 88/1986, fundamento jurídico 7.º). Además, la Comunidad Autónoma de Aragón no sólo tiene competencias en materia de «defensa del consumidor y usuario», sino también en materia de «comercio interior» y ambas tienen carácter más específico que la cláusula genérica contenida en el art. 149.1.1 C.E. Por último, acerca de la posible concurrencia del título competencial «defensa de la competencia», se ha de señalar que, si ésta se refiere a la regulación de las relaciones entre empresarios (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º), parece imposible observar la misma en cualquiera de los dos preceptos impugnados. En cambio, se observa una clara finalidad de protección del consumidor que, conjuntamente con la competencia para regular el comercio interior, da cobertura a estos preceptos.

A propósito del art. 38.2, es difícil entender que, pudiendo regular las ventas promocionales, se impugne un artículo que se limita a recordar que sólo serán lícitas las que respeten lo dispuesto en la legislación vigente. Máxime si se observa que de los preceptos dedicados a las ventas promocionales sólo se impugna un inciso del art. 38 y ello por razones bien diferentes. Es preciso también subrayar las diferencias de este precepto con el correspondiente de la Ley catalana declarado inconstitucional. Este establecía unas importantes restricciones a las ventas «a pérdida», prohibiendo varias de sus modalidades, lo que el Tribunal estimó que incidía en el ámbito de la libre concurrencia. Por su parte, el art. 38.2 de la Ley aragonesa no establece prohibición alguna. En ningún caso se proscribía la realización de ventas promocionales en modalidades diferentes de las previstas por la Ley. El artículo lo único que señala es que, cuando las ventas promocionales se realicen conforme a una de las modalidades contempladas en la propia Ley o en otra norma, deberán cumplir lo dispuesto en las mismas. Por todo ello, no hay

razones para considerar inconstitucional el precepto impugnado.

C) La Abogacía del Estado impugna los arts. 24 (último inciso), 30.2 y 35 por entender que entran en el ámbito del Derecho mercantil y obligacional. Como señala el recurrente, la intención del inciso final del art. 24 no es otra que la protección del consumidor y del usuario. Pero es que, además, en ningún caso se puede decir que se introduzca un *novum* en la relación *inter privados*. Es mera consecuencia del primer inciso. Si se prohíben determinadas modalidades de venta, ninguna innovación del ordenamiento jurídico supone decir que si se realizan dichas modalidades el consumidor no contraerá ninguna obligación. No existe, pues, regulación mercantil en dicho precepto.

El art. 30.2 no establece una modificación cualitativa del ordenamiento jurídico-mercantil. Supone, simplemente, una ampliación del plazo de restricción que tiene la finalidad esencial de proteger al consumidor. Tampoco en el art. 35 existe innovación alguna del ordenamiento jurídico y, por tanto, invasión de los correspondientes títulos competenciales alegados por la Abogacía del Estado. El art. 35 se limita a consignar una relación de solidaridad, ya existente, entre el titular de la explotación comercial de una máquina y el titular del establecimiento donde ésta se ubique. La reafirmación de esta relación no tiene otra finalidad que destacar su significado como defensa del consumidor.

D) La Disposición transitoria cuarta respeta todos los criterios que han servido al Tribunal para configurar la autonomía local (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º). Los Municipios participan en la decisión. Lo que hace la Ley es reglar la intensidad de esa participación, ejerciendo una opción válida, sin que se pueda decir que vulnera la garantía institucional de la autonomía local. Además, hay que señalar que nos encontramos ante un régimen transitorio. Es, por tanto, una situación excepcional, que sólo en relación con el articulado de la Ley podrá ser enjuiciada. De otra parte, no es posible olvidar que la apertura de un establecimiento definido como gran superficie supone la afección de intereses supralocales, al afectar a los Municipios contiguos, y al interesar, en general, a toda la estructura comercial de la Comunidad Autónoma. Por ello, no parece posible que, ni siquiera transitoriamente, la Comunidad Autónoma. Por ello, no parece posible que, ni siquiera transitoriamente, la Comunidad Autónoma y otros interesados se encontrasen al margen de decisiones que van a condicionar en el futuro de manera importante la estructura comercial de Aragón. Sin duda, esta disposición establece límites a la autonomía local. Pero, dada la clara existencia de intereses supralocales, nada puede objetarse a dichos límites (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º).

Finalmente, en relación con la posible vulneración de la cláusula contenida en el art. 149.1.1 C.E., se ha de señalar la inexistencia de una alteración sustancial del derecho de libertad de empresa. Simplemente, la disposición recurrida supone una regulación ligeramente diferente de una pequeña manifestación del mismo. Por otra parte, se ha de recordar que el Estatuto de Autonomía de Aragón recoge el título competencial de «comercio interior», en desarrollo del cual esta Disposición transitoria se encuentra perfectamente amparada, sin que en ningún caso pueda decirse que vulnera las bases estatales.

El Presidente de las Cortes de Aragón concluye su escrito de alegaciones con la súplica de que en su día se dicte Sentencia mediante la que se desestime en todos sus pedimentos el recurso de inconstitucionalidad.

7. La representación de la Diputación General de Aragón evacuó el trámite otorgado por escrito registrado el 5 de marzo de 1990, en el que se contienen las argumentaciones que a continuación, y en síntesis, se consignan:

A) El propio Preámbulo de la norma legal a que se refiere el recurso deja muy claro cuáles son los títulos de su legitimación competencial: por una parte, la competencia exclusiva atribuida por el art. 35.1.13 del Estatuto de Autonomía en materia de «ferias y mercados interiores»; en segundo lugar, la competencia igualmente exclusiva para la planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 35.1.13); finalmente, el art. 36.1 c) del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica estatal y, en su caso, en los términos que la misma establezca, competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en la materia de «comercio interior y defensa del consumidor y usuario», en el bien entendido de que todas las atribuciones o asunciones contenidas en el art. 36.1 lo son para el ejercicio de las competencias establecidas en el art. 148 C.E. Este último título competencial requiere algún comentario especial. En efecto, del escrito de alegaciones del recurrente se deduce un especial énfasis en que la competencia ex art. 36.1 c) del Estatuto sólo se atribuye para desarrollar las competencias previstas en el art. 148.1 C.E. y en que tal competencia no es exclusiva, sino de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado. Lo grave es que el escrito de la parte adversa deduce de tales datos una serie de consecuencias que resultan totalmente inadmisibles, pues discurren en el sentido de que la Comunidad Autónoma de Aragón estará más fuertemente sujeta a las bases estatales y, en general, a la legislación estatal que otras, al no tratarse de competencias exclusivas, y de que la introducción de peculiaridades jurídicas con relación al resto del territorio será forzosamente más restrictiva, exigiéndose en todo caso que aquéllas resulten proporcionadas a objetivos amparados no sólo por el art. 36 del Estatuto, sino por el propio art. 148.1 C.E.

Ninguna de tales consecuencias resulta de recibo. Por una parte, la obligación de respetar el marco normativo estatal básico viene impuesta por el juego conjunto de las disposiciones constitucionales y estatutarias atinentes al caso, y especialmente deriva aquí de la asunción competencial operada por el art. 36.1 c) del Estatuto, que atribuye competencias para el desarrollo legislativo de las normas básicas. Pero dicha obligación no puede gradualizarse o modularse, en el sentido de que las competencias de desarrollo legislativo que sobre una materia determinada ostente una concreta Comunidad Autónoma puedan tener una extensión o un grado de sujeción distinto de las que con el mismo contenido funcional de desarrollo legislativo y sobre la misma materia ostente otra Comunidad Autónoma distinta. En ambos casos, la sujeción a las normas básicas será cualitativa y cuantitativamente idéntica, sin establecer ninguna clase de distingos, como los pretendidos por la contraparte. De otro lado, análogo razonamiento cabe efectuar con relación a la introducción autónoma de peculiaridades jurídicas, donde tampoco cabe efectuar versiones más restrictivas unas que otras, siempre que se respete el ámbito normador de lo básico.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario se sostiene jurídicamente sobre los siguientes elementos interpretativos: a) la Comunidad Autónoma tiene competencias sobre aquellas materias que, estando contempladas en el art. 148 C.E., se recogen en el Estatuto de Autonomía, sea en su art. 35 o en el 36; b) por aplicación del principio de los poderes implícitos, deben considerarse válidamente asumidas todas las potestades para llevar a la práctica las competencias expresamente garantizadas a las Comunidades Autónomas en el art. 148 C.E. Así lo demuestra el tenor literal del art. 36.1 del Estatuto, según el cual las atribuciones con-

feridas a la Comunidad Autónoma por el mismo le corresponden «para el ejercicio de las competencias establecidas en el art. 148 C.E.»; c) las competencias asumidas en virtud del art. 35.1, apartados 13 y 14, del Estatuto están incluidas dentro del ámbito permitido por el art. 148.1.12 y 13 C.E.; d) concluyentemente, el art. 36.1 c) del Estatuto recoge una competencia sin la cual no es posible entender las asumidas en los apartados 13 y 14 del art. 35.1 del propio Estatuto, constitucionalmente amparadas en el art. 148.1.12 y 13 C.E. De no seguirse esta interpretación, el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, encomendado a la competencia de ésta por la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía, quedaría notablemente merchado por carecer de título competencial habilitante en uno de sus aspectos básicos, como es el comercio interior.

B) Por otra parte, y a título de argumentación subsidiaria que se trae a colación en términos dialécticos, incluso si en algún apartado del art. 36 del Estatuto pudiera advertirse un exceso o extralimitación con respecto al marco competencial posible diseñado por el art. 148.1 C.E., y siempre que no resultaran invadidas las competencias exclusivas estatales ex art. 149 C.E., podría concluirse que una vez transcurridos (como así sucede en la práctica) los cinco años previstos en el art. 148.2, quedaría purificado el hipotético vicio o defecto sin necesidad de acudir a la aplicación de ninguno de los dos procedimientos alternativos previstos por el art. 37.2 del Estatuto. En todo caso, es claro que el desarrollo legislativo efectuado en la materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario debe respetar la legislación básica estatal en la materia, subordinándose a la misma, si bien, como ya ha señalado el Tribunal reiteradamente, resulta obvio que el establecimiento por parte del Estado de las bases no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. Así, es indudable que, si al Estado se le reserva como competencia propia en una materia sólo la de establecer la legislación básica, por fuerza habrá de respetarse a la Comunidad Autónoma un espacio de normación, de desarrollo legislativo, real y no sólo aparentemente identificable como tal.

C) Entrando ya en el examen de los preceptos concretos impugnados, y por lo que se refiere al art. 6.2 de la Ley 9/1989, se ha de indicar, frente a la tesis defendida de contrario, que el contenido del art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, aun constituyendo, si así se quiere, una medida, es algo más que ello, dada su vocación de regulación permanente e indefinida y dada sobre todo la explicación contenida en la propia exposición de motivos de dicho Real Decreto-ley, según la cual «se trata, en suma, de desarrollar en este punto el principio de libertad de empresa, reconocido por el art. 38 C.E., y de fijar una norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales, que encuentra apoyo en el art. 149.1, núms. 1 y 13, de nuestra Norma fundamental, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de la normativa laboral». La expresión que se acaba de transcribir no deja lugar a dudas en el sentido de que la presentación de dicha regla como medida, superadora por ello de la dialéctica base-normas de desarrollo, debe decaer o ceder dado el propósito firme y declarado de aprobación de una norma básica, con lo que habrá de respetarse a la Comunidad Autónoma un espacio de normación que permita un desarrollo legislativo real. Que ello es así lo demuestra el propio tenor literal del art. 5 del Real Decreto-ley, que deje a salvo las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía. Entendido así, rectamente, tal precepto, no cabe duda de que la libertad de fijación de horarios se erige como norma básica, pero que la misma puede admitir un

desarrollo diversificado, aunque sea por la estrecha vía de la excepción, y esto es lo que ha venido a hacer la Ley aragonesa impugnada, que reconoce en primer término tal principio de libre fijación, y sólo con carácter excepcional y por un período de tiempo determinado permite establecer horarios a petición del propio sector, con audiencia previa de las asociaciones de consumidores y de las organizaciones sindicales y mediante una resolución que motive las razones de la excepción. Visto todo lo cual, en modo alguno cabe considerar la excepción prevista como desproporcionada con el ámbito competencial de desarrollo legislativo reconocido a la Comunidad Autónoma. Sin que tampoco quepa tachar o calificar el supuesto previsto como de deslegalización, ya que lo que no resultaría adecuado es que el ejercicio de la excepción legalmente prevista tuviera que realizarse a través de norma de rango legal; pero de ahí no puede deducirse que haya quedado deslegalizado el sistema de establecimiento de los horarios comerciales, ni que tal regulación pueda constituir un ataque al principio de unidad de mercado nacional o de ordenación general de la economía, dada su mínima incidencia en los mismos, y resultando inexacto que la coherencia de la política económica general exija una decisión unitaria en la materia que se comenta. Por el contrario, el precepto impugnado para nada perjudica la política nacional y es plenamente respetuoso con los principios constitucionales.

D) El segundo bloque de preceptos impugnados viene constituido por los arts. 15.3 c), 24, 25.1, 38.2 y 39.3 de la Ley. La mención contenida en el primero de ellos sobre uno de los objetivos del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón ni remotamente puede ser considerada como una invasión de la competencia estatal para la regulación de la defensa de la competencia, ya que, como tal objetivo genérico, es obvio que debe ser perseguido por todos los poderes públicos a través del correspondiente ejercicio de sus respectivas competencias; y no discutiéndose en el presente caso que la competencia para elaborar y aprobar dicho Plan corresponde a la Comunidad Autónoma, nada puede objetarse a que la protección de la libre competencia, principio constitucionalmente consagrado, figure entre los objetivos del Plan, ya que, por razón de la naturaleza de las cosas y del respeto a los mandatos constitucionales, así será en todo caso. En definitiva, con el precepto impugnado no se está abordando la regulación de la materia «defensa de la competencia», sino que tan sólo se está reconociendo que dicho objetivo deberá ser tenido en cuenta a la hora de elaborar el indicado Plan General.

Por lo que se refiere al art. 39.3, para nada puede concluirse que los casos contemplados en la prohibición de realizar sistemáticamente ventas a un precio más bajo que el de adquisición constituyen actos de regulación de la defensa competencial; más bien se trata tan sólo de delimitar el campo de extensión de las denominadas ventas a pérdida, tratándose de un ejercicio legítimo de la competencia de desarrollo legislativo en materia de comercio interior ex art. 36.1 c) del Estatuto de Autonomía, vinculada con el propósito de defensa de los consumidores y usuarios, principio general informador de todo el ordenamiento jurídico, según el art. 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Por su parte, los arts. 24 y 25.1 son atacados por constituir, en la tesis contraria, una prohibición general de determinadas prácticas comerciales. Pero en modo alguno puede estarse de acuerdo en que la finalidad predominante del art. 24 sea la protección de la libre competencia. A su vez, el art. 25.1, que prohíbe las ventas en cadena, está sin duda guiado por el objetivo básico de protección de los consumidores y usuarios. La impugnación del

art. 38.2 se intenta derivar de la aplicación directa de la STC 88/1986, pero no se trata del mismo supuesto contemplado en la indicada Sentencia.

E) A continuación, se impugnan el último inciso del art. 24 y los arts. 30.2 y 35 de la Ley, por entender el recurrente que invaden un ámbito reservado en exclusiva al Estado, como es el Derecho mercantil y obligacional. Los citados preceptos, sin embargo, no regulan estrictamente relaciones *inter privados*, sino las últimas consecuencias de una regulación administrativa, que ha quedado publicada. Además, el art. 35 se limita a explicitar una serie de responsabilidades que por la mera aplicación de los principios contenidos en el ordenamiento jurídico civil general serían de indiscutible procedencia; en cualquier caso, ello no significa entrar a regular la materia «bases de las obligaciones contractuales», sino simplemente ejercitar por vía legal una posibilidad expresamente prevista por el Código Civil cuando regula las obligaciones mancomunadas y solidarias.

F) Finalmente, y por lo que se refiere a la impugnación de la Disposición transitoria cuarta, se ha de decir que el art. 2 L.B.R.L. contempla, ciertamente, el derecho de los Municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, pero no debe olvidarse que dicho principio resulta a continuación atemperado, ya que contempla la atribución posible de competencias en cuanto «proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local», de modo que el derecho de intervención no puede elevarse a la categoría de ineludible cualquiera que sea el sector de que se trate. Es por ello que en el presente caso, a la vista de las circunstancias de la materia, ordenación de las grandes superficies comerciales, no parece desproporcionado atribuir a los Municipios una intervención centrada en dos planos: por un lado, la presencia, significativa en número, dentro de las Comisiones Provinciales de Equipamiento Comercial, y, por otro lado, no debe olvidarse que, según el art. 13 de la Ley, en todo caso las licencias de apertura deberán concederse por los Ayuntamientos con arreglo a la normativa vigente.

Resulta jurídicamente inadecuada la cita del art. 25.2 d) L.B.R.L., puesto que una cosa es que el Municipio deba ejercer competencias en todo caso en la materia de gestión y ejecución urbanística, al amparo de lo dispuesto en la vigente Ley del Suelo, competencia plenamente respetada por la Ley recurrida, y otra cosa muy distinta, y que para nada incide en la cuestión anterior, es que exista una superposición de autorizaciones atendiendo a las distintas regulaciones sustantivas, coexistiendo de esta forma la licencia municipal de urbanismo y la autorización de instalación de un establecimiento comercial que legalmente tenga la condición de gran superficie.

La invocación de alteración de las condiciones básicas de la libertad de empresa resulta absolutamente inapropiada en el presente caso, no debiendo confundirse tal libertad fundamental en el marco de la economía de mercado con la posible existencia de tratamientos distintos impuestos por las diversas Comunidades Autónomas y en el legítimo ejercicio de sus competencias para la instalación de determinados establecimientos. Tampoco, en fin, resulta de recibo alegar la falta de regulación material suficiente para probar o denegar las autorizaciones de instalación solicitadas, ya que, aun tratándose de una previsión de eficacia transitoria, la Ley ha tenido buen cuidado de fijar los parámetros a tener en cuenta, que, dada su naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, no permiten, si son legítimamente utilizados, suponer un ejercicio arbitrario de las competencias administrativas, que, además, en el supuesto de existir, estaría sometido a la técnica de la revisión jurisdiccional.

G) De todo lo dicho hasta aquí se deduce que para alegar en contra de los preceptos recurridos por conexión [apartados b), k), l) y r) del art. 56] el recurso se remite a toda su fundamentación anterior, técnica que forzosamente también se debe utilizar ahora, de modo que, razonada ya la constitucionalidad de los restantes preceptos impugnados, por aplicación del orden lógico, se está defendiendo la constitucionalidad de este precepto impugnado por vía de conexión.

El Letrado de la Diputación General de Aragón finaliza su escrito de alegaciones con la súplica de que en su día se dicte Sentencia en la que se declare la inexistencia de la inconstitucionalidad que respecto de los artículos impugnados se ha pretendido por el Gobierno de la Nación.

8. Por providencia de 16 de mayo de 1990, la Sección acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 C.E. desde que se produjera la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso, se oyese a las partes personadas en el mismo para que en el plazo común de cinco días expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 3 de julio de 1990, acordó levantar la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 6.2 y mantener la suspensión de los restantes preceptos impugnados de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de las Cortes de Aragón, sobre Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón.

9. Por providencia de 21 de julio de 1993, se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, deduce recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón; en concreto, y en primer lugar, contra su art. 6.2, por hallarse en oposición a lo establecido en una norma básica estatal; en segundo lugar, contra el bloque integrado por los arts. 15.3 c), 24, primer inciso, 25.1, 38.2 y 39.3, en cuanto, pretendidamente, suponen una intromisión en el ámbito de la defensa de la competencia, reservado al Estado, y al mismo tiempo entrañan una alteración de las condiciones básicas del derecho a la libertad de empresa; en tercer lugar, contra los arts. 24, último inciso, 30.2 y 35, por invasión del ámbito del Derecho mercantil y obligacional, también reservado al Estado; en cuarto lugar, contra la Disposición transitoria cuarta, por vulneración de la autonomía municipal y además resultar contraria al art. 149.1.1 C.E. Por último, los apartados b), k), l) y r) del art. 56 se impugnan por conexión, dado que tipifican como infracción el incumplimiento de los preceptos recurridos.

2. Para el actor, el art. 6.2 de la Ley aragonesa contraviene directamente el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, cuyo núm. 1 establece que «el horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías o de prestación de servicios al público, así como los días y números de horas de actividad semanal de los mismos, será de libre fijación por las Empresas en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía». La Ley de las Cortes de Aragón, en cambio, luego de repro-

ducir en el núm. 1 de su art. 6 la Norma estatal (salvo, lógicamente, el último inciso de la misma), determina en el núm. 2 que, «no obstante lo dispuesto en el número anterior, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo podrá, a petición de asociación o asociaciones de comerciantes legalmente reconocidas, establecer con carácter excepcional y por un período de tiempo determinado el horario a que deberán someterse determinados sectores de la actividad comercial» (párrafo 1.º) y que la resolución adoptada por el citado Departamento «deberá razonar los motivos excepcionales que justifican la adopción de dicha decisión», habiendo de ser oídas previamente, en todo caso «las asociaciones de consumidores y usuarios implantadas en el territorio de la Comunidad, así como las organizaciones sindicales más representativas del sector» (párrafo 2.º). De este modo, frente al principio general de libertad de horarios establecido en el Real Decreto-ley al amparo de los títulos competenciales de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 C.E., el precepto autonómico dispone la posibilidad indeterminada de su limitación, con lo que la contradicción entre ambas normas parece clara e insalvable.

La representación de las Cortes de Aragón señala, por su parte, que la limitación posibilitada por el art. 6.2 tiene carácter excepcional, con una serie de requisitos extraordinariamente rigurosos. De otro lado, el art. 5 del Real Decreto-ley alude a las competencias de las Comunidades Autónomas y la de Aragón tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de comercio interior, habiéndole traspasado el Real Decreto 4155/1982 «las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración del Estado en el Decreto 3/1976, de 9 de enero, sobre regulación de horarios comerciales dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». Así, aunque el Real Decreto-ley 2/1985 declara norma básica la libertad de horarios, ello no puede suponer sino que se establece una libertad de principio susceptible de determinadas limitaciones por aquellas Comunidades Autónomas que posean competencias legislativas concurrentes con los títulos que amparan la declaración estatal (art. 149.1.1 y 13 C.E.).

En fin, la Diputación General de Aragón entiende, a su vez, que, dado el propósito del Real Decreto-ley de configurarse como norma básica, ha de respetarse a la Comunidad Autónoma un espacio de normación que permita un desarrollo legislativo real, lo que además concuerda con la salvedad con que concluye el art. 5 del Real Decreto-ley. Por tanto, si bien, indudablemente, la libertad de fijación de horarios se erige como norma básica, ésta puede admitir un desarrollo diversificado, aunque sea por la estrecha vía de la excepción, y tal es lo que ha venido a hacer la Ley recurrida. Consecuentemente, en modo alguno cabe considerar dicha excepción como desproporcionada en relación con el ámbito competencial de desarrollo legislativo reconocido a la Comunidad Autónoma.

3. Así centrado el debate en torno a la constitucionalidad del art. 6.2 de la Ley aragonesa, su resolución debe seguir los criterios establecidos en la reciente STC 225/1993, que se ocupa de un problema virtualmente idéntico: el de la oposición entre la libertad de horarios comerciales proclamada en el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985 y la restricción de esa libertad establecida por una disposición autonómica —el art. 9 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales— también amparada en la competencia estatutaria sobre comercio interior. Conviene, pues, indicar sumariamente, las conclusiones a que llegó el Tribunal sobre la naturaleza y alcance de la disposición estatal.

A) La salvedad con que finaliza el art. 5.1 del Real Decreto-ley («sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos») no significa que la norma del Estado sólo es de aplicación directa en aquellas Comunidades Autónomas que gozan de meras competencias de ejecución en materia de comercio interior. Ello, en primer lugar, porque el mismo art. 5.1 Real Decreto-ley determina que las empresas pueden fijar libremente los horarios comerciales «en todo el territorio del Estado», lo que evidencia claramente que el ámbito de aplicación en el espacio de la Norma no posee ninguna limitación y que, por tanto, se extiende al territorio de todas las Comunidades Autónomas, con independencia de los poderes, más o menos amplios, que hayan asumido en sus respectivos Estatutos. En segundo lugar, porque en otro caso —y dada la pretensión de la disposición estatal, según su Preámbulo, de «fijar una norma básica para el ejercicio de las actividades comerciales»— no existiría la uniformidad mínima en todo el territorio nacional o el común denominador normativo que es inherente a una norma básica. Y aunque también se establezca en el Preámbulo la salvedad respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas, esto no hace sino corroborar lo anterior: como norma básica, el art. 5.1 del Real Decreto-ley es aplicable en todo el territorio estatal, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o de ejecución, según lo establecido en el respectivo Estatuto en materia de «comercio interior» [fundamento jurídico 2.º A)].

B) Por lo que atañe al título competencial en que cabe encajar la medida liberalizadora contenida en la disposición del Estado, se ha de estimar, en primer lugar, que las metas de fomento de la actividad económica y del empleo en el sector de la distribución comercial que el Real Decreto-ley 2/1985 se propone alcanzar mediante la libertad en la fijación de los horarios comerciales justifican plenamente el ejercicio por los órganos estatales de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional. En segundo lugar, tampoco es dudoso que, por la finalidad y alcance del art. 5.1 del mencionado Real Decreto-ley, dicha medida deba tener un carácter básico y, por tanto, haya de aplicarse en la totalidad del territorio estatal, aunque ello implique la consiguiente reducción de las competencias normativas asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior. Pues la reestructuración del mercado de la distribución no podría lograrse sin quebranto de su unidad si tal medida sólo fuera aplicable en ciertos ámbitos autonómicos con exclusión de otros; de manera que estamos ante un supuesto en el que «para conseguir objetivos de la política económica nacional» se precisa «una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (STC 29/1986). Y frente a estas razones, por último, no cabe oponer el interés de una Comunidad Autónoma de proteger a ciertas categorías de establecimientos comerciales, ya que la finalidad de la medida estatal se enlaza con la protección de intereses económicos generales por los que debe velar el Estado, como es el caso de la liberalización del mercado de la distribución en todo el territorio nacional y de la potenciación de la actividad económica [fundamento jurídico 3 D), *in fine*].

C) En fin, es cierto que, como ha declarado reiteradamente este Tribunal, el común denominador normativo que las normas básicas encierran, dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad. Ahora bien, en el presente caso la norma estatal ha establecido, con carácter principal, la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus esta-

blecimientos. Y en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, es obvio que dicho precepto no requiere ulteriores desarrollos legislativos, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas. El establecimiento de un régimen de libertad de horarios comerciales entraña, necesariamente, una desregulación legal en esta materia, pues el legislador deja a la libre voluntad de las empresas la elección de los días y horas de apertura de los establecimientos. De otra parte, la doctrina de este Tribunal sobre el límite de la legislación estatal básica no puede proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica. Esta posee un ámbito mucho más extenso, al comprender el «comercio interior», mientras que la Norma del Estado sólo afecta a una materia o subsector específico dentro de ese ámbito, el relativo al régimen de horarios comerciales. Así, no cabe estimar producido un vaciamiento de aquella competencia, aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específicos por las razones relativas al carácter y contenido de la Norma estatal que se acaban de indicar. Es de observar, por último, que ello no contradice en modo alguno el Real Decreto de traspasos, pues, con independencia de que tal disposición no es ni atributiva ni ordenadora de competencias, la misma fue dictada cuando el régimen de horarios comerciales en todo el territorio nacional estaba sujeto a intervención administrativa; intervención que lógicamente termina al establecerse por obra del Real Decreto-ley 2/1985 la libertad de las empresas en esta materia [fundamento jurídico 4.º B)].

El traslado de las anteriores conclusiones al examen del art. 6.2 de la Ley aragonesa conduce a la apreciación de su inconstitucionalidad. En efecto, aunque la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con el art. 36.1 c) de su Estatuto, posee, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre la materia de comercio interior, en la que se inserta el subsector material de horarios comerciales, el precepto impugnado, sin embargo, se opone a la libertad proclamada en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985, toda vez que, frente a la completa autonomía otorgada a las empresas en todo el territorio nacional para fijar el horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, así como los días y el número de horas de su actividad semanal, el referido precepto prevé la posibilidad, siquiera con carácter de excepción, de que dicha libertad sufra restricciones impuestas por el Departamento correspondiente de la Diputación General. Y dado que, conforme a lo anteriormente expuesto, el Estado, al dictar la norma básica liberalizadora, se amparó lícitamente en el título competencial del art. 149.1.13 C.E., la oposición constatada supone un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de la competencia estatutaria de que se ha hecho mención, lo que ha de conllevar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida.

4. Los arts. 15.3 c), 24, 25.1, 38.2 y 39.3 de la Ley autonómica son impugnados en razón, como se ha dicho, de su pretendida intromisión ya en el ámbito de la defensa de la competencia, ya en el de la supuesta alteración de las condiciones básicas de la libertad de empresa.

A) Nada dice el Estatuto aragonés sobre la defensa de la competencia, por lo que es claro que la potestad reguladora en esta materia pertenece al Estado (art. 149.3 C.E.). Lo que no niegan las representaciones de las Cortes y de la Diputación General de Aragón, las cuales, en cambio, rechazan que los artículos recurridos incidan en la señalada materia, propugnando su inclusión en la de defensa de los consumidores, de titularidad competencial autonómica [art. 36.1 c) del Estatuto]. En esto radica, pues, la controversia entre las partes del presente proceso,

de manera que parece oportuno, previamente al estudio de tales artículos, evocar la doctrina sentada por este Tribunal a propósito de las relaciones que vinculan a las competencias mencionadas.

La legislación sobre defensa de la competencia, como afirmábamos en la STC 71/1982, fundamento jurídico 15, comprende toda aquella «ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado». Ahora bien, «la colusión o el abuso de dominio en el mercado puede crear, ciertamente, restricciones en perjuicio de los consumidores, y desde esta perspectiva, se inserta tal legislación también en el área de la defensa del consumidor, aparte su objetivo de defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de la libertad de competencia». Los dos aspectos de la ordenación del mercado que son la defensa de la competencia y la protección de los consumidores —añadimos en la STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º— pueden diferenciarse desde una perspectiva general, partiendo del criterio consistente en considerar que el primero de ellos se refiere a la regulación de la situación recíproca de las empresas, productoras o distribuidoras, en el mercado, en el plano horizontal, en cuanto que se quiere que compitan en régimen de igualdad; mientras que el segundo aspecto hace referencia a una situación distinta, en tanto que el consumidor aparece como destinatario de unos productos ofrecidos por las empresas; productos cuyas condiciones de oferta se pretende regular protegiendo, como indica el art. 51.1 C.E., «la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los consumidores». Esta diferencia general, sin embargo, no obsta a la posibilidad de que en la regulación relativa a la ordenación del mercado existan normas que se ocupen de cuestiones que pueden situarse en ambos campos. De otra parte, la concurrencia de la defensa del consumidor con el título «defensa de la competencia» se produce en el mismo plano general de la intervención de los poderes públicos en la disciplina del libre mercado. «De ahí también la dificultad adicional de que, con frecuencia, las medidas protectoras de la libre competencia funcionen también como garantías de los consumidores, y el que medidas adoptadas para la protección de éstos no dejen de tener incidencia en el desarrollo de la libre competencia. Por todo ello, en orden a la determinación de la identidad o naturaleza de una intervención de los poderes públicos en la disciplina del libre mercado y su consiguiente adscripción a uno u otro título competencial, resulta particularmente necesario acudir a criterios teleológicos, precisando el objetivo predominante de la norma».

B) Entrando, tras la mención de la anterior doctrina, nuevamente reiterada por este Tribunal en su reciente STC 228/1993 (fundamento jurídico 5.º), en el análisis de los preceptos impugnados, sostiene el Abogado del Estado, en primer término, que los arts. 15.3 c) y 39.3 de la Ley aragonesa tienen como fin prevalente el de la defensa de la competencia.

— El art. 15 dispone la elaboración, por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, de un Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón que tiene por objeto «establecer las directrices para adecuar el equipamiento comercial en las poblaciones a las necesidades de consumo y compra». A dicho Plan se le fijan seis objetivos específicos, entre ellos el de «proteger la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa», según reza la letra c) del apartado 3. Pues bien: resulta evidente que la delimitación de tal objetivo ninguna invasión puede suponer de la competencia del Estado para

dictar las normas definidoras de la libre concurrencia empresarial. El precepto se limita a sujetar a la Administración a un criterio que debe presidir la confección de una de las directrices del Plan, sin que aparezca predeterminado el contenido concreto de la directriz en cuestión, la cual, obviamente, ha de atenerse a la regulación estatal (cfr. la ya citada STC 225/1993, que resuelve una impugnación idéntica).

— El art. 39 regula la modalidad de ventas a pérdida —aquellas realizadas por el comerciante a precio inferior al de compra o de reposición—, disponiendo su apartado 3 lo siguiente: «La fijación del precio de venta es libre. No podrán realizarse sistemáticamente ventas a un precio más bajo que el de adquisición en los casos siguientes: a) Cuando forme parte de una estrategia tendente a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado. b) Cuando tenga como fin último desprestigiar la imagen de un producto. c) Cuando se haga con el fin de inducir a error a los compradores sobre el nivel de precios de otros productos de venta en el mismo establecimiento». Lo que aquí impugna el Abogado del Estado es el establecimiento de las restricciones transcritas, todas las cuales tienen como finalidad prevalente, a su juicio, no la protección del consumidor, sino la defensa de la competencia. Así es, sin duda, en los dos primeros supuestos. Ya dijimos en la STC 88/1986 (fundamento jurídico 8.º) que «en cuanto la venta a pérdida puede incidir en perjuicio de otros comerciantes..., es claro que se está entrando en el ámbito de la libre concurrencia comercial, en su aspecto o perspectiva de igualdad y libertad de oportunidades en la estructura económica de libre competición...». Los subapartados a) y b) del art. 39.3 prohíben la práctica de la modalidad de venta a pérdida cuando la misma responda a finalidades contrarias a libre competencia. Por consiguiente, encajan claramente en la materia «defensa de la competencia», que es de titularidad estatal. No sucede lo propio, sin embargo, con la restricción prevista en el subapartado c), cuyo objetivo predominante consiste en la tutela del consumidor frente a una estrategia comercial tendente a confundirle respecto del efectivo nivel de precios del conjunto de los productos a la venta en un mismo establecimiento. Así, procede declarar la inconstitucionalidad del art. 39.3, apartados a) y b), por invasión de la competencia del Estado, únicamente en los supuestos indicados.

C) Considera el recurrente, en segundo término, que los arts. 24 y 25.1 van dirigidos igualmente a la defensa de la competencia, como fin primordial, y, en todo caso, contienen una prohibición de determinadas modalidades de venta que resulta desproporcionada, en su generalidad, con relación al único fin legítimo que puede perseguir el legislador autonómico desde un punto de vista competencial: la protección del consumidor. Por ello, los textos impugnados infringen aquí también el art. 149.1.1 C.E. y el propio art. 36 del Estatuto.

— El segundo inciso del art. 24, recurrido autónomamente por el Abogado del Estado, será examinado en el fundamento siguiente. Por lo que atañe al primer inciso de este precepto, puede considerarse que establece una prohibición de una determinada modalidad de venta condicionada, prohibición la cual persigue impedir la coacción que para los clientes supone la presunción de adquisición de un producto, no concertada con anterioridad, caso de que no se proceda a su devolución. Esta norma legal, dirigida contra semejante práctica comercial abusiva, halla, pues, su fundamento competencial en la protección del consumidor, dentro del ámbito de la disciplina del mercado [cfr. la STC 88/1986, fundamento jurídico 8.º c), que analiza otro supuesto de venta condicionada], de modo que resulta constitucionalmente lícita.

— La prohibición de las llamadas ventas en cadena, en pirámide o bola de nieve —esto es, «aquellas en las que el vendedor ofrece sus bienes, productos o servicios a los posibles clientes haciendo depender una reducción de su precio o, incluso, su eventual gratuidad del número de clientes o del volumen de ventas que, a su vez, aquél consiga, ya sea directa o indirectamente, bien para el organizador o para un tercero», según las define el art. 25.2—, responde a un objetivo predominante dentro de la ordenación del comercio interior, atendido su contenido: proteger a los consumidores frente a posibles abusos o fraudes derivados de la propia indeterminación del precio de compra de los productos así adquiridos. En atención a ello, el precepto examinado encaja cabalmente en la competencia autonómica [art. 36.1 c) del Estatuto] sobre «comercio interior y defensa del consumidor y usuario».

D) Por último, dentro de este bloque el Abogado del Estado impugna el art. 38.2, a cuyo tenor las ventas promocionales —definidas en el apartado 1 del art. 38 como «aquellas en las que las ofertas de bienes o de prestación de servicios hechas por el vendedor a los compradores se realizan en condiciones más ventajosas que las habituales»— «sólo serán lícitas cuando respeten lo dispuesto en los artículos siguientes y demás legislación vigente que les sea de aplicación». Según el recurrente, esta restricción pretende proteger a los comerciantes que no realicen estas prácticas (o sea, estas modalidades de venta) y, por tanto, a la libre competencia. Y, sobre todo, es una restricción excesiva, habiendo anulado un precepto similar la STC 88/1986 [fundamento jurídico 8 d)].

Sin embargo, semejante objeción no puede ser compartida. El precepto citado como término de comparación y considerado en la Sentencia mencionada como limitativo de la libre competencia (el art. 17.2 de la Ley catalana 1/1983) ni por su contenido, regulador de la venta a pérdida, ni por su estructura guarda semejanza con el que ahora se examina. Este, contrariamente a lo que el actor parece creer, no prohíbe ninguna modalidad de venta promocional distinta de las contempladas en la Ley (ventas a pérdida, con prima, en rebaja, en liquidación, de saldo y por descuento), sino que se limita a establecer el régimen jurídico de las específicamente normadas en ella.

5. Los arts. 24, segundo inciso, 30.2 y 35 de la Ley aragonesa se impugnan por invadir, a criterio del recurrente, el ámbito del Derecho mercantil y obligacional, de titularidad estatal ex art. 149.1.6 y 8 C.E., pues dichos preceptos efectúan una regulación de obligaciones *inter privatos*.

Antes, sin embargo, de abordar el estudio de cada uno de los artículos recurridos, parece conveniente recordar que ya en la temprana STC 37/1981 declaró el Tribunal que sólo la legislación emanada de los órganos centrales del Estado puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de la actividad del empresario mercantil puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas (fundamento jurídico 3.º). Por su parte, la STC 71/1982, a propósito de la regulación de lo que deba entenderse por cláusulas contractuales abusivas en perjuicio del consumidor, consideró como de pertenencia estatal la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incorporado en la legislación civil (art. 149.1.8 C.E.), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado (fundamentos jurídicos 14 y 19). No es, claro está, que a las normas autonómicas no les quepa disciplinar determinados tipos de venta o articular dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos pue-

dan conducir. De lo que se trata es de que a través de tales normas no se produzca un *novum* en el contenido contractual o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 88/1986, fundamento jurídico 5.º). Por último, aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y del usuario, «la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se insertan dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6 y 8 C.E.» [STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º e)].

De los citados pronunciamientos se desprende con total nitidez, por consiguiente, que la regulación autonómica de las diferentes modalidades de venta para proteger los derechos de los consumidores y reequilibrar la posición de éstos en el mercado —sobre todo cuando la adquisición de bienes tiene lugar fuera de los establecimientos comerciales o en otras circunstancias especiales— debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes, pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado ex art. 149.1.6 y 8 C.E.

Pues bien: trasladando este criterio delimitador al examen de los preceptos de la Ley aragonesa referidos, cabe concluir lo siguiente:

— El segundo inciso del art. 24 («en tales supuestos —ventas con remisión al comprador de bienes u ofertas de servicios con el fin de provocar su tácito consentimiento— la persona a quien van dirigidos los bienes, productos y servicios no contrae ninguna obligación de pago, depósito o restitución de los objetos o documentos enviados») debe reputarse inconstitucional desde la perspectiva del orden competencial, puesto que, con independencia de que otras normas generales del ordenamiento lo conviertan en innecesario, la determinación de los supuestos de exención de las obligaciones civiles o mercantiles y, más en general, de las consecuencias *inter privatos* del incumplimiento de las prohibiciones legales —en relación, en este caso, con el ejercicio de una modalidad de venta condicionada expresamente excluida por la Ley autonómica— corresponde indudablemente al legislador estatal, en virtud de los títulos competenciales invocados por el recurrente. Tal se declara, además, para una hipótesis similar a la ahora contemplada, en la STC 88/1986, fundamento jurídico 8.º c).

— En cuanto al art. 30.2, establece que «en todos los casos de venta domiciliaria el comprador dispondrá de un período de siete días para rescindir el compromiso de compra, con el único requisito de comunicárselo de forma fehaciente al comerciante y con los efectos de devolución de la cosa y del precio». Esta previsión, sin embargo, supone un exceso del Parlamento autonómico en el desenvolvimiento de la competencia sobre defensa del consumidor y del usuario [art. 36.1 c) del Estatuto], ya que claramente incide en el contenido de los contratos, lo que, como se ha dicho, únicamente cumple regular al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.6 y 8 C.E. [STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º b) y e)]. Precisamente el Estado, para incorporar al Derecho español la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/577, de 20 de diciembre, sobre protección de los consumidores en los contratos negociados fuera de los establecimientos mercantiles, ha

tenido que utilizar la forma de ley —se dice en la Exposición de Motivos de la Ley 26/1991, de 21 de noviembre—, dado que en la misma «se establecen preceptos que afectan y modulan el régimen del perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos, materias éstas que aparecen reguladas en el Código Civil», preceptos entre los que se halla el art. 5, que reconoce al consumidor el derecho de poder revocar su declaración de voluntad, sin necesidad de alegar causa alguna, hasta pasados siete días contados desde la recepción del producto adquirido.

— El art. 35, por último, según el cual «serán responsables solidarios por las irregularidades derivadas de la venta automática el titular del establecimiento donde se encuentre ubicada la máquina vendedora y el titular de la explotación comercial de la misma», también concierne a una materia de titularidad estatal, como es la referente al carácter de la responsabilidad obligacional, como ya se ha declarado respecto a un supuesto similar en la STC 71/1982, fundamento jurídico 17, pues «el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado». En consecuencia, este precepto y los anteriormente analizados en el presente fundamento jurídico deben ser declarados inconstitucionales.

6. Impugna el Abogado del Estado, asimismo, la Disposición transitoria cuarta, según la cual:

«Hasta que la Diputación General elabore el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón previsto en el art. 14 de la presente Ley, toda solicitud de apertura de un establecimiento comercial que, conforme a esta Ley, se considere como de gran superficie, deberá someterse a la Comisión Provincial de Equipamiento Comercial de la Provincia en la cual pretenda instalarse, la cual aprobará o denegará la solicitud teniendo en cuenta los criterios de aportación a la mejora de las estructuras comerciales de la zona; localización del establecimiento proyectado en relación con las características del equipamiento comercial en su zona de influencia; las previsiones de ocupación de suelo y cualesquiera otras relaciones con el urbanismo comercial en general. En todo caso las decisiones de las comisiones provinciales de equipamiento comercial por las que se apruebe o deniegue una solicitud de apertura deberán estar fundadas y, una vez hechas públicas, el solicitante tendrá acceso a los datos y documentos de cualquier clase utilizados en la tramitación del expediente».

Respecto de esta disposición, el actor considera, en primer lugar, que infringe el principio de autonomía municipal constitucionalmente proclamado, tal como se concreta en los arts. 2.1 y 25.2 d) —éste en cuanto a la competencia municipal sobre gestión y ejecución urbanística— de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Ello porque la licencia especial prevista en la norma se otorga por un órgano en el que no necesariamente se integra el Ayuntamiento en cuyo territorio se habría de instalar el centro comercial precisado de autorización. Participan en este órgano de composición plural, en efecto, representantes de la Administración autonómica, de los Ayuntamientos, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria, de las organizaciones de comerciantes más representativas, de los consumidores y de las organizaciones sindicales, más otros miembros designados entre personas de reconocido prestigio en el campo de los equipamientos comerciales (art. 16.2). El Abogado del Estado no cuestiona esta composición, pero sostiene que en el otorgamiento de una licencia especial para un centro comercial debe intervenir necesariamente, por exigencias de la autonomía municipal, el Ayuntamiento afectado.

Tal razonamiento, sin embargo, no resulta convincente. El que, sin perjuicio de la concesión de las licencias de apertura de los establecimientos comerciales por parte de los Ayuntamientos —que la Ley reconoce (art. 13)—, haya, además, en el caso de las grandes superficies, una autorización especial que compete dispensar a órganos de la Administración autonómica obedece al carácter supramunicipal de los intereses concernidos por la instalación de un centro de esta especie. Tal carácter hace que el legislador aragonés disponga que «la apertura de dichos establecimientos se realizará conforme a lo previsto en el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón» (art. 14.2), obviamente de vigencia en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Es, por tanto, perfectamente lógico y razonable que las comisiones provinciales de equipamiento comercial, llamadas a participar en la elaboración y seguimiento del referido Plan (art. 16.1), tengan atribuida la potestad autorizatoria señalada, sin que en ello pueda verse atentado alguno a la autonomía municipal, dada la dimensión territorial de los intereses en presencia.

Pero la misma previsión de la autorización repetida es también discutida por el Abogado del Estado, que entiende que con ella, y en oposición al art. 149.1.1 C.E., se introduce una restricción inexistente en el resto del territorio nacional. Esta restricción —añade— no va acompañada de una regulación material mínimamente suficiente, diseñando la Ley unos criterios amplios e imprecisos de muy difícil control jurisdiccional. Criterios que son, además, más bien propios del ejercicio de la libertad de empresa, en tanto que esencialmente criterios de mercado, y que desdibujan las necesarias garantías de los empresarios comerciales para su establecimiento, convirtiendo el futuro otorgamiento o denegación de la licencia en algo realmente difícil de predecir.

Ahora bien, el establecimiento por los legisladores autonómicos de estas licencias o autorizaciones especiales no ha merecido reproche alguno de inconstitucionalidad en los supuestos hasta ahora examinados por este Tribunal: el de la Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies comerciales (STC 225/1993) y el de la Ley catalana 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos comerciales (STC 227/1993). A lo entonces considerado procede, pues, remitirse (cfr., especialmente, los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º de la segunda de las Sentencias citadas). Resta, sin embargo, examinar si los criterios que han de presidir el otorgamiento de la autorización prevista en la Disposición transitoria cuarta de la Ley aragonesa vulneran, por su amplitud e imprecisión, el derecho constitucional a la libertad de empresa (o, podría añadirse, la reserva de la Ley en materia de comercio interior, configurada por el art. 51.3 C.E.). También en las Sentencias referidas se aborda el mismo problema.

La disposición impugnada, ciertamente, establece unos criterios genéricos («aportación a la mejora de las estructuras comerciales a la zona; localización del establecimiento proyectado en relación con las características del equipamiento comercial en su zona de influencia; las previsiones de ocupación de suelo y cualesquiera otras relacionadas con el urbanismo comercial en general»), coincidentes en parte con los fijados en la Ley catalana 3/1987. Mas, con independencia de que tales criterios habrán de detallarse en el Plan General al que debe sujetarse la apertura de las grandes superficies (art. 14.2) —y ello de acuerdo con los objetivos de dicho Plan señalados en el art. 15.3—, la vigencia transitoria de los mismos en los términos en que aparecen legalmente delineados no propicia arbitrariedad alguna, como no la propicia el diseño de conceptos jurídicos indeterminados que hayan de integrar el canon de cualquier decisión administrativa. Por consiguiente, no existe aquí ninguna dificultad insuperable

para un eventual control jurisdiccional de las resoluciones de las comisiones provinciales durante el período de transitoriedad. Estas resoluciones han de hallarse fundadas y sin responder no sólo a los criterios mencionados, sino también, y congruentemente, «a los datos y documentos de cualquier clase utilizados en la tramitación del expediente», según perceptúa la norma recurrida. No se observa, así, la infracción constitucional que se denuncia, por lo que este motivo impugnatorio debe ser desestimado.

7. El art. 56 de la Ley aragonesa tipifica como infracciones administrativas en materia de actividad comercial una serie de conductas contrarias a lo establecido en las disposiciones anteriores del mismo cuerpo legal. El Abogado del Estado impugna, por conexión, los apartados b), k), l) y r).

El apartado b), referente al «incumplimiento de la normativa excepcional prevista en el art. 6» —es decir, la relativa a la limitación de los horarios comerciales— debe, en efecto, declararse inconstitucional, dada su conexión con el art. 6.2 de la Ley.

El apartado k), atinente a «la práctica de ventas por inercia, prohibidas por el art. 24» es, en cambio, constitucionalmente legítimo, congruentemente con la licitud de la regulación del primer inciso del precepto con el que se corresponde.

El apartado l), concerniente al «desarrollo de las ventas en cadena, prohibidas por el art. 25» resulta conforme con la Constitución, pues ningún reproche merece el precepto con el que se conecta.

Por último, el apartado r), relativo al «incumplimiento de los requisitos que para las ventas a pérdida se contienen en el art. 39», sólo puede declararse inconstitucional por conexión con las letras a) y b) del art. 39, lo que implica que dicho apartado, redactado en términos más amplios, no cabe que sea declarado nulo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 6.2, 24 (último inciso: «en tales supuestos la persona a quien van dirigidos los bienes, productos y servicios no contraen ninguna obligación de pago, depósito o restitución de los objetos o documentación»), 30.2, 35, 39.3 a) y b) y 56 b) de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón.

2.º Declarar que el art. 56 r) de dicha Ley es inconstitucional sólo en su conexión con los apartados a) y b) del art. 39.3.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 138/90, al que se adhieren los Magistrados don Carlos de la Vega Benayas, don José Gabaldón López y don Rafael de Mendizábal Allende

Mi disentimiento con la presente Sentencia se refiere, fundamentalmente, a la aceptación del carácter básico del art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985 (que proclama la libertad de horarios comerciales) y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 6.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón.

Los motivos de mi discrepancia son, en esencia, los mismos que los que ya expuse en el Voto Particular a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 418/87 y 421/87 y en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.902/91 y 1.904/91. Dada la publicidad formal de la que gozan las Sentencias y los Votos Particulares de este Tribunal, no es necesario reproducir ahora lo que allí se dijo. Basta, pues, con remitirse en bloque a lo que se expone en el Voto Particular citado.

Dado en Madrid, a veintidós de julio de mil novecientos noventa y tres.—Firmado: Carles Viver Pi-Sunyer, Carlos de la Vega Benayas, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende.—Rubricado.

21436

Sala Segunda. Sentencia 265/1993, de 26 de julio de 1993. Recurso de amparo electoral 2.327/1993. Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó recurso contencioso-electoral interpuesto por el Centro Democrático y Social contra la proclamación de electos al Congreso de Diputados realizada por la Junta Electoral Provincial de Madrid. Supuesta vulneración del derecho a acceder en condición de igualdad a los cargos públicos.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, 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 amparo electoral núm. 2.327/93, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Luis Ortiz-Cañabate y Puig-Mauri, en nombre y representación de don Rafael Calvo Ortega, candidato al Congreso por el partido político Centro Democrático y Social (C.D.S.), en la circunscripción electoral de Madrid, en las elecciones a Cortes Generales celebradas el 6 de junio de 1993, asistido del Letrado don Salvador Salort Just contra la Sentencia de 13 de julio de 1993 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso contencioso-electoral 498/93, interpuesto por el Centro Democrático y Social contra la proclamación de electos al Congreso de Diputados realizada por la Junta Electoral Provincial de Madrid. Han sido parte el Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.) y el Partido Popular (P.P.), representados, respectivamente, por los Procuradores don Roberto P. Granizo Palomeque y don Argimiro Vázquez Guillén, comparecien-