

STC 88/1986, de 1 de julio (Pleno)

Recursos de inconstitucionalidad núms. 352 y 367/1983 (**RI-55**)

Ponente: Magistrado don Carlos de la Vega Benayas
(*B. O. E.* de 22 de julio de 1986)

Constitución: Art. 2 (Unidad de la Nación española). Unidad de mercado.
Art. 38 (Libertad de empresa). Defensa de la competencia.
Art. 51 (Defensa de los consumidores).
Art. 149.1.6 (Legislación mercantil).

Estatuto de Autonomía de Cataluña: Art. 12.1.5.

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recursos de inconstitucionalidad acumulados en relación a la Ley catalana 1/1983, de 18 de febrero, de *regulación administrativa de determinadas*

estructuras comerciales y ventas especiales, habiendo promovido el recurso de inconstitucionalidad don José María Ruiz Gallardón, en cuanto comisionado de 54 Diputados, y el Presidente del Gobierno.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar en parte los recursos de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 17.2; 21; 25, párrafo 2.º, y 34, letras C) y D), apartado 3.

III. Jurisprudencia

Los motivos generales del recurso pueden resumirse en tres enunciados:

a) La Ley impugnada incide en un área reservada al Estado explícitamente por el artículo 12.1.5 del Estatuto de Cataluña, esto es, la defensa de la competencia.

b) Los indicados preceptos suponen una regulación que corresponde al ámbito de la legislación mercantil, reservada al Estado por el artículo 149.1.6 de la Constitución (CE).

c) La Ley impugnada en muchas de sus disposiciones supone una vulneración del principio de unidad de mercado, que se deriva tanto de los artículos 2, 9.2, 14, 137, 139 y 149.1 de la CE como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional interpretativa de los mismos.

1. Defensa de la competencia

El reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de Empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta —art. 38, inciso segundo— por parte de los poderes públicos suponen la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre Empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de Empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste» (STC 71/1982, de 30 de noviembre, BJC-20, pág. 1006).

Junto a esta forma de intervención del Estado en la regulación del mercado pueden encontrarse otras de relevancia para el caso que nos ocupa, que se fundan en preceptos constitucionales específicos, como el artículo 51, en sus apartados 1 y 3, en cuanto atribuye a los poderes públicos «la defensa de los consumidores y usuarios», y se prevé que, a tal efecto, «la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales».

La defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política social y económica, cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que, en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica.

En el momento de distribuir entre los diversos poderes públicos resultantes de la nueva organización autonómica, las competencias respectivas, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña reservan al Estado las bases y ordenación de la actividad económica general —arts. 149.1.13 CE y 12.1 del EAC—, así como la legislación sobre la defensa de la competencia —art. 12.1.5 EAC—, mientras que le atribuyen a la Generalidad, dentro de

su ámbito territorial, la «defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia».

El reconocimiento estatutario habilita a la Generalidad para la ordenación normativa y administrativa de esta materia; pero, dadas las muchas veces inevitable conexión entre las normas de defensa de la competencia y de la protección de los consumidores, los criterios de la materia regulada y de la orientación o vocación predominante de la norma de que se trate serán determinantes para la precisión de la atribución de competencias, correspondiendo a la Generalidad la competencia para regular aquellas materias predominantemente relacionadas con la defensa de los consumidores, y al Estado la de aquellas vinculadas sobre todo a la defensa de la competencia [4].

2. *Legislación mercantil*

El segundo orden de consideraciones suscitadas por estos recursos hace referencia a la incidencia de la Ley 1/1983, de la Generalidad de Cataluña, sobre la «legislación mercantil» como competencia exclusiva del Estado. El Tribunal reitera aquí la doctrina expresada en las sentencias 37/1981, de 16 de noviembre (BJC-7, pág. 491), y 71/1982, de 30 de noviembre (BJC-20, página 1006). De lo que esencialmente se trata es de que a través de las normas autonómicas 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.

En relación a la incidencia real en la práctica mercantil de las regulaciones y sanciones administrativas, precisa el TC que se trata de una cuestión de hecho de difícil apreciación para éste, que no podrá pronunciarse en términos generales y abstractos sobre el complejo tema de si una sanción o requisito administrativo puede suponer en la práctica una regulación de actividades mercantiles de carácter esencial y definidor de la mismas, por lo que resulta preciso remitirse, caso por caso, a la proporcionalidad entre la restricción administrativa que se introduce y el objetivo que persigue, y que está dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma (protección de los consumidores) [5].

3. *Unidad de mercado*

El tercero de los temas generales que se plantean es el relativo a si las disposiciones de la Ley impugnada afectan a la unidad de mercado, de tal forma que vulneren las previsiones constitucionales al respecto, contenidas en forma diversa en los artículos 2 (unidad de la Nación española) y 139 de la CE, entre otros. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya al respecto en diversas resoluciones, especialmente en las Sentencias de 16 de noviembre de 1981, 28 de enero y 30 de noviembre de 1982 y 28 de abril de 1983, en el sentido de considerar que de la Constitución se deriva la unidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. «Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, sin embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad

de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esta regulación, en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles» [6].

Atendiendo a las básicas consideraciones genéricas acabadas de exponer, el TC examina si la Ley impugnada vulnera las disposiciones constitucionales o estatutarias.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad números 352/1983 y 367/1983 acumulados, en relación a la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña. Habiendo promovido el recurso de inconstitucionalidad número 352/1983, don José María Ruiz Gallardón, en cuanto comisionado de 54 Diputados, y planteado el recurso de igual condición número 367/1983, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación. Fueron partes, oponiéndose a ambos recursos de inconstitucionalidad, el Presidente del Parlamento Catalán, en representación del mismo, y don Manuel María Vicens Matas, en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Ha sido ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 23 de mayo de 1983 tiene entrada en el Registro del Tribunal Constitucional escrito por el que don José María Ruiz Gallardón, en cuanto Comisionado de 54 Diputados, cuya identidad expone, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad» número 307, en que concluye suplicando al Tribunal declare la inconstitucionalidad de la referida Ley.

Por providencia de 7 de junio de 1983, la Sección Segunda del Tribunal acordó requerir al mencionado Comisionado para que justificase la calidad de Diputados de los mencionados en su recurso, lo que se lleva a cabo por escrito del Comisionado de fecha 17 de junio de 1983, acompañando certificación del señor Secretario general adjunto del Congreso de los Dipu-

tados. Por providencia de 22 de junio del mismo año, la Sección segunda acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado y dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y al Gobierno de la Nación, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas. Acuerda asimismo la publicación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

El Presidente del Senado, por escrito de 5 de julio de 1983, ruega se tenga por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Por escrito de 12 de julio, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal Constitucional que la Cámara no hará uso de las facultades que le concede el artículo 37 de la mencionada Ley.

Con fecha 7 de julio se persona en el procedimiento y formula alegaciones el Abogado del Estado en representación del Gobierno. Por escrito de 8 de julio, el Abogado de la Generalidad, don Ramón María Llevadot Roig, suplica se le tenga por comparecido y parte en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y se le conceda prórroga hasta el máximo legal del plazo para presentar alegaciones, concediéndosele por providencia de 13 de julio de 1983 de la Sección Segunda del Tribunal, prórroga de ocho días a contar desde el siguiente al que expire el plazo que se le concedió, presentando sus alegaciones el día 18 de julio de 1983. El 14 del mismo mes y año presenta las suyas el Presidente del Parlamento de Cataluña, Heribert Barrera y Costa.

2. Con fecha 26 de mayo de 1983 tiene entrada en el Registro del Tribunal Constitucional escrito, presentado en el Juzgado de Guardia del día anterior, del Abogado del Estado por el que, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación y haciendo invocación del artículo 161.2 de la Constitución, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1983, de 18 de febrero, concretando su impugnación a los artículos 9, párrafo 2.º; 16; 17; 18; 19; 21; 24; 25; 33 y 34 (en su letra A: número 3 de su letra B; letra C; números 3 y 4 de su letra D; números 1 y 2 de su letra E; e inciso final del número 1 de su letra F, que dice «o a la venta de las mismas fuera de los establecimientos y puestos no sedentarios dedicados a esta finalidad») y concluye suplicando al Tribunal declare inconstitucionales y nullos los citados artículos y partes de artículos.

Por providencia de 31 de mayo de 1983, la Sección Segunda acuerda admitir el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado del mismo al Con-

greso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas, así como comunicar a los Presidentes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, al haberse invocado el artículo 161.2 de la Constitución. La Sección acordó igualmente la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad» la formalización del recurso.

El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito de 7 de junio de 1983, comunica al Tribunal que la Cámara no hará uso de las facultades que le concede el artículo 37 de la LOTC. El Presidente del Senado, por escrito de 14 de junio, ruega se tenga por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOCT. Con fecha 13 de junio del mismo año, el Abogado de la Generalidad, don Manuel María Vicens Matas, en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, suplica se le tenga por comparecido y parte, así como se amplíe el plazo para efectuar alegaciones, lo que se acuerda por providencia de la Sección Segunda de 15 de junio, por la que se le concede prórroga de ocho días a contar desde el siguiente al que expire el que se le señaló: presentando el día 30 de junio escrito de alegaciones. Presenta los suyos, con fecha 27 del mismo mes, el Presidente del Parlamento de Cataluña.

3. Por lo que se refiere al contenido y líneas generales de la Ley impugnada, las alegaciones de las partes pueden resumirse como sigue:

a) Señala el Comisionado de los 54 Diputados que, en definitiva, la presente Ley, al establecer la regulación de las ventas especiales que se contemplan, es decir, de las ventas a pérdida, rebajas, saldos y liquidaciones, establece verdaderas reglas de competencia. Dicha regulación figura en las publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas como «medidas concernientes al comercio adoptadas por los Estados miembros de las Comunidades Europeas», es decir, como reglas de competencia. Por otra parte, la Ley de la Generalidad de Cataluña afecta directamente al concepto de unidad de mercado preconizado en el artículo 139 de nuestra Constitución, que establece en su número 2.º «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». La aplicación de la Ley supondría que en España hay tantos mercados como Comunidades Autónomas existen, al establecer unos criterios distintos que impondrían a las Empresas comerciales con implantación nacional una actuación distinta en la Comunidad Autónoma de Cataluña a la preceptiva en el resto del territorio nacional. Además, la Ley recurrida afecta directamente a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, al implicar unas restricciones de la competencia en el ámbito de la Generalidad discriminatorias para los consumidores y el comercio minorista respecto al resto del territorio español. Y, finalmente, aun cuando el propio título de la Ley 1/1983 del Parlamento de la Generalidad califica su normativa como «regulación administrativa», sin embargo dicha legislación sobre ventas especiales constituye no una regulación administrativa, sino una auténtica legislación mercantil. El título competencial formalmente ejercitado por la Ley es el de la regula-

ción del comercio interior y la defensa de los intereses del consumidor y del usuario. Un análisis superficial de la actividad objeto de la regulación en el Proyecto de Ley —la venta ambulante, la domiciliaria y otras ventas especiales— parece encuadrar dichas actividades como comerciales, pareciendo por tanto que la Ley se mueve en el marco del título esgrimido. Sin embargo, un análisis detenido del articulado demuestra, si-gue el Comisionado de los 54 Diputados, que más que ante una actividad estrictamente comercial nos encontramos ante una actividad mercantil, materia ésta que nuestra Constitución no identifica con la del comercio. El contenido de la ley recurrida va mucho más allá de lo propio de una regulación administrativa de la actividad comercial de venta en varias de sus modalidades, incidiendo claramente en la regulación sustantiva de dicha actividad, que es la propia del Derecho Mercantil. Con independencia de la venta ambulante (actividad que puede no ser propia de comerciantes estables y ocasionales, pero que puede afectar a comerciantes establecidos), esa incidencia queda claramente reflejada en las previsiones referentes a la venta domiciliaria, ya que el artículo 12 realiza una auténtica definición por acotamiento de su ámbito propio de este tipo de venta y el artículo 13 establece los requisitos del ejercicio del comercio en esta modalidad y, por tanto, opera sobre la figura subjetiva del comerciante. También en la venta a pérdida, ya que el artículo 17 (en relación con los artículos 18 y 19) no sólo define tal venta, sino que la prohíbe radicalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma. En cuanto a la venta de rebajas, los artículos 20 a 23 de la Ley llevan a cabo en este caso una regulación detallada de las condiciones de la oferta en esta variedad de venta: Períodos de tiempo hábiles, mercancías excluidas de este tipo contractual y contenido mismo de la oferta, incluso de la realizada por medios publicitarios. Respecto a la venta en liquidación, los artículos 24 a 27 de la Ley no sólo establecen los requisitos subjetivos y objetivos para el ejercicio de esta modalidad de comercio (contemplando incluso prohibiciones temporales de ejercicio e incompatibilidades por razón de parentesco o relación comercial) y las condiciones de la oferta en esta variedad de contratos, sino que llegan a configurar un verdadero y estricto derecho de tanteo en favor del resto de los comerciantes de la misma actividad para la adquisición de las mercancías que vayan a ser liquidadas. Por último, en cuanto a la venta de saldos, se vuelve a reproducir, en los artículos 28 a 33, la regulación de los principales aspectos de este contrato.

Según el apartado 5.º del artículo 12.1 de la norma estatutaria, la competencia de la Generalidad aparece definida en los siguientes términos: «Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia...» La legislación, toda ella, sobre la defensa de la competencia queda, por tanto y a través de la fórmula estatutaria del «sin perjuicio», fuera de la materia de competencia autonómica, por estar en la esfera propia del poder central. Consecuentemente, al incidir el texto legal catalán en la regulación de aspectos propios de la defensa de la competencia, incurre por esta sola razón en inconstitucionalidad por invasión de la competencia normativa propia del Estado. Como se indicó, la regulación de ventas especiales (como las ventas a pérdidas, rebajas, saldos y liquidaciones) figura en la publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, «medidas concernientes al comercio adoptadas por los Estados miembros de las Comunidades Europeas»

(Luxemburgo; oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas de 1981), como reglas de competencia. Puede concluirse, por tanto, sin lugar a dudas, que la Ley queda fuera de las facultades que asigna a la Generalidad el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 12, apartado 5.º, ya que este artículo excluye en el mismo párrafo, de las competencias de la Generalidad, la legislación sobre defensa de la competencia.

En la regulación del comercio interior está implicada la libertad de empresa, que al estar regulada en el artículo 38, y por tanto dentro del capítulo II del título I de la Constitución, tiene la consideración de derecho fundamental. Así resulta, desde luego, de la naturaleza misma de la materia (pues el comercio es el centro mismo, la actividad prototípica, junto con la producción, de la economía y por tanto de una economía de mercado que es el marco obligado de la libertad de empresa), pero también, lo que resulta ya de todo punto decisivo, del artículo 12.1 del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, a tenor del cual todas las materias que enumera como de competencia exclusiva de la Generalidad están atribuidas a ésta, entre otras precisiones, «en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Es claro, alcanzado este punto, que la Ley afecta a las condiciones básicas del ejercicio del comercio detallista en el territorio de la Comunidad Autónoma, como resulta sin más del análisis de su contenido dispositivo. En efecto, la Ley regula los requisitos sustantivos del ejercicio del comercio bajo las modalidades de venta a que se refiere con todo detalle, incluyendo condiciones subjetivas que llegan incluso al depósito de fianzas y la inscripción en registros públicos catalanes y sometiendo la actividad del cumplimiento de específicos presupuestos, así como —en último término— prohibiendo en el caso extremo algún tipo de venta.

En definitiva, el proyecto rompe la unidad mínima del mercado precisa para el ejercicio en un plano de igualdad en las condiciones básicas de la actividad comercial.

Sobre ello cabe aún imputar a la Ley otro vicio de inconstitucionalidad por infracción del artículo 139 de la Constitución. Pues muchas de sus disposiciones representan medidas que obstaculizan o cuando menos dificultan, siquiera sea indirectamente, la libertad de establecimiento de Empresas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, conforme razona el Comisionado de los 54 Diputados; efecto de obstaculización taxativamente prohibido por el artículo 139.2 de la Constitución. Precisamente por ello se incurre además en infracción material de la prohibición constitucional de la regulación de medidas que obstaculicen, aun indirectamente, la libertad de establecimiento de personas (y por tanto de Empresas) y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional.

Por todo ello suplican al Tribunal Constitucional tenga por formulado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1983, de 18 de febrero, por considerar que la disposición misma y especialmente el capítulo IV, artículos 17 a 19, que regulan la venta a pérdida; capítulo V, artículos 20 a 23, que regulan la venta en rebaja; capítulo VI, artículos 24 a 27, que regulan la venta de saldo, así como los artículos del capítulo VIII relativos a infracciones, sanciones y procedimiento en cuanto se relacionen con los anteriores, infringen diversos preceptos constitucionales y en consecuencia se declare la inconstitucionalidad de la referida Ley.

b) En sus alegaciones respecto a las líneas generales de la Ley que se impugna procede, en primer lu-

gar, el Abogado del Estado a llevar a cabo un examen global del mismo, ponderando el título competencial ejercitado por la Comunidad autónoma con los títulos que, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto puede invocar el Estado, así como con los límites materiales que con base en la Constitución vinculan las actividades legislativas de todas las Comunidades Autónomas.

El título competencial invocado por el preámbulo de la Ley impugnada es el concerniente a la ordenación del comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, que aparecen contemplados en el artículo 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña como competencia de la Generalidad. Ahora bien, y como señalaba el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, la defensa del consumidor es un concepto muy amplio de contornos imprecisos, por los que pudieran concurrir, en las normas relativas a ellas, diversos títulos competenciales, al tratarse el Derecho de los consumidores de una disciplina plural. En el presente caso esa concurrencia o entrecruzamiento se produce entre los títulos competenciales referentes a: i) el comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios; ii) el derecho mercantil y las bases de las obligaciones contractuales, y iii) la defensa de la competencia.

b.1) En cuanto al primer título competencial, hay que tener en cuenta que su atribución a la Generalidad de Cataluña hay que entenderla, según el artículo 12.1 del Estatuto, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria de Estado» y, como ha indicado el Tribunal Constitucional, la finalidad primordialmente perseguida por la Constitución al «conferir al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigente común en toda la Nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo».

Por otro lado, y en cuanto a la interferencia de la Ley impugnada con el Derecho Mercantil, debe señalarse que la actividad económica aparece disciplinada por un conjunto de normas donde de manera inextricable se mezclan el derecho público y el privado: la Sentencia del TC 37/1981, de 16 de noviembre, incluye dentro de la legislación mercantil la determinación de cuál sea el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, la regulación de la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas. Y en la Sentencia 71/1982, el TC rechaza la posibilidad de que las normas autonómicas prohíban o disciplinen contratos-tipo o algunas ventas o que se articulen dispositivos preventivos de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir. Pues bien, el contenido propio de la Ley impugnada es cabalmente la regulación de determinadas ventas, que si se presentan con un carácter jurídico administrativo está disciplinado, y por añadidura prohibiendo determinadas modalidades de compraventa, ya que se están tipificando legalmente contratos de esa naturaleza, con lo que las normas de la Ley impugnada aparecen como normas que, junto a su directa e inmediata eficacia jurídico-administrativa, despliegan también efectos en la esfera jurídico-privada. La ilicitud, aun meramente administrativa, de las compraventas, según la regulación de esta Ley, restringe realmente en el tráfico jurídico-privado el ámbito de la autonomía de la voluntad y la libertad

de contratación. Por otro lado, y concurrentemente, la contravención de los preceptos de la Ley provocará, a falta de prevención legal expresa en contrario (inexistente en dicha Ley), la nulidad radical del negocio prohibido por ella. En suma, la norma impugnada establece derechos y obligaciones en materia contractual contra lo que previene el artículo 149.1 8 de la Constitución.

b.2) Desde la perspectiva de la defensa de la competencia, la expresa reserva a favor del Estado de la legislación sobre el tema aparece en distintos Estatutos y en el presente caso en el artículo 12.1 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La represión de la competencia desleal se muestra como parte integrante de la legislación sobre defensa de la competencia, como se deduce de las normativas de los países de la Comunidad Económica Europea, expresamente invocados en el propio preámbulo de la Ley catalana que se impugna. En nuestro país, aun cuando la Ley 110/1963, de 20 de julio, no disciplina la competencia desleal, las tendencias jurisprudenciales y doctrinales más recientes llevan a una concepción, concepción de lógica institucional que engloba dentro de la defensa de la competencia tanto la regulación de las prácticas abusivas y colusorias como las modalidades de competencia desleal; y así se recogía en el proyecto de Ley General de Comercio Interior y de Defensa de la Competencia publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 25 de agosto de 1982. Por ello, las normas contenidas en la Ley recurrida pueden razonablemente ser situadas en distintos ámbitos competenciales, de los que el que operaría en favor de las Comunidades Autónomas no se configura como exclusivo, sino más bien como competencia subordinada a la estatal. Y, de acuerdo con la doctrina de la Sentencia el TC número 64/1982, de 4 de noviembre, el marco dentro del cual en este aspecto ha de moverse el ejercicio de la competencia autonómica está formado por toda la regulación estatal afectada por la regulación autonómica, y ello no sólo respecto a aquellos preceptos que se dirigen primordialmente a la ordenación de la competencia entre comerciantes y sólo de modo indirecto a la protección de los intereses del consumidor, sino también en los casos en que predomina el aspecto de ordenación del comercio interior. Sin que resulten relevantes al respecto los términos de los Reales Decretos de transferencia que se han emitido, que no incluyen aspectos relativos a la regulación de la defensa de la competencia.

b.3) Añade el Abogado del Estado que para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley impugnada se ha de tomar en cuenta el principio de unidad de mercado que resulta del artículo 139 de la CE, y debe considerarse que de tal artículo se deriva tanto el derecho del empresario a que en relación a sus derechos y posiciones jurídicas fundamentales se garantice la igualdad en cualquier parte del territorio del Estado como un derecho a poder referir su actividad, tanto de producción como de distribución, al conjunto del territorio de la Nación.

b.4) Por lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad presentado por los 54 Diputados, el Abogado del Estado señala que, a diferencia de la demanda por él presentada en nombre del Presidente del Gobierno, en él se impugna la Ley entera y «en especial» sus (íntegros) capítulos IV, V, VI y VII (y el VIII en cuanto se relacione con los cuatro precedentes) y no se hace ningún esfuerzo por discriminar entre los preceptos de los citados capítulos que, adecuadamente interpretados, cabría considerar que quedaran amparados por el título competencial «comercio interior, defensa del consumidor y del usuario» (art. 12.1 5 EAC) y aquellos

otros en que esta hermenéutica en pro de la validez de ciertos preceptos de la Ley recurrida fuera de imposible aplicación.

Producto de esas diferencias de concepto es, justamente, la no impugnación por la Abogacía de la Ley catalana 1/1983 en su integridad (con lo que se admite, en principio, que si no con fuerza suficiente para cubrir su contenido de la Ley, el título competencial invocado por la Comunidad Autónoma tiene fundamento real) y, asimismo, el hecho de que en la demanda de dicha Abogacía sólo se impugnarán cinco artículos de los veinte que integran los capítulos V, VI, VII y VIII de la Ley catalana 1/1983 (y de los cinco impugnados, uno, el 34, parcialmente).

c) También respecto a las líneas generales de la Ley impugnada señala el Presidente del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones que el tema objeto del recurso se centra fundamentalmente en el alcance y contenido de la competencia que el Estatuto de Autonomía otorga a la Generalidad en el artículo 12.1 5. De conformidad con el artículo 12.1 5 del Estatuto de Autonomía, la Generalidad ostenta una competencia exclusiva en materia de «comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia». La Generalidad, como poder público que es, según el artículo 8 2 del Estatuto, no solamente ostenta la competencia exclusiva sobre la materia, asumida a través del artículo 12.1 5 del Estatuto, sino que tiene también el derecho y la obligación de fomentarla. Por tanto, esta materia no constituye una de tantas que con carácter exclusivo asume la Generalidad Autónoma, sino que pertenece a aquellas en las que a la titularidad de la competencia se une el fomento de la materia sobre la que recae.

La competencia exclusiva asumida por la Generalidad no tiene otra limitación que las muy definidas y acotadas de la política de precios y la legislación de defensa de la competencia, o bien condicionantes muy genéricos y lejanos, como la política monetaria del Estado y las bases y la ordenación de la actividad económica general, teniendo siempre presente que corresponde a la Comunidad Autónoma el fomento de su propio desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica estatal (art. 149.1 13 de la Constitución Española y artículo 12.1 1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). La regulación contenida en la Ley 1/1983 del Parlamento de Cataluña no afecta a ninguna posición jurídica fundamental de los ciudadanos y no establece discriminación alguna entre los vecinos de los distintos lugares del territorio estatal.

La Ley 1/1983 del Parlamento de Cataluña regula la intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, enmarcándose en la clásica actividad de policía de las Administraciones Públicas. No contiene, en absoluto, normas propias de la esfera del derecho mercantil reguladoras de relaciones «inter privados» que, en cuanto tales, forman parte del contenido competencial reservado al Estado por el artículo 149.1 6 de la Constitución. Se circunscribe el legislador catalán al establecimiento de unas sanciones administrativas de aplicación en los supuestos de infracción de las previsiones contenidas en la Ley sin que en ningún momento afecte ni pretenda afectar a la relación contractual que se establece entre las partes. La intervención prevista en la Ley objeto de recurso no afecta ni puede afectar a la estructura interna de la Empresa mercantil ni a la validez de los actos jurídicos que celebren los comerciantes. En ninguno de sus preceptos se alude a la nulidad de los acuerdos concertados entre los

particulares, estableciéndose tan sólo la ilicitud meramente administrativa de aquellas operaciones que contravengan las previsiones de la Ley.

Respecto a las valoraciones efectuadas por el Abogado del Estado sobre la Ley 1/1983, de Cataluña, examinada desde la perspectiva de la defensa de la competencia, es también necesario hacer diversas precisiones. La regulación administrativa del comercio exterior, operada a través de la Ley catalana, contempla siempre dentro del campo del Derecho público o administrativo determinados tipos de venta como operaciones aisladas de un comerciante o empresario. No las contempla, en absoluto, como celebradas a través de convenios, acuerdos o decisiones concertadas entre diversos comerciantes que puedan dar lugar a prácticas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia o a un abuso de una posición de dominio del mercado, por lo cual la expresada Ley no vulnera las competencias estatales.

No son irrelevantes al respecto las normas de trasposos contenidos en el Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio, y especialmente en el Real Decreto 2687/1980, de 3 de octubre, dado que el primero se refiere a la etapa preautonómica. Mediante la disposición precitada se traspasan a la Generalidad los servicios del Estado en materia de ferias interiores, reforma de las estructuras comerciales y disciplina de mercado, aprobando unos acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencia que contribuyen a ratificar la competencia de la Generalidad en la materia, especialmente en su aspecto sancionador.

Al analizar la Ley recurrida desde la perspectiva del principio de unidad de mercado alude la representación del Gobierno a la noción de «interés respectivo» como criterio delimitador de la autonomía de las distintas entidades territoriales, efectuando unas consideraciones en torno a su incidencia en la materia objeto del recurso.

Sin embargo, sus previsiones han de ser matizadas a la luz de la esclarecedora Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional de fecha 16 de noviembre de 1981.

Ninguno de los preceptos de la Ley impugnada pretenden ni ocasionan obstáculos a la libre circulación ni al ejercicio de una actividad, como tampoco resultan de ellos consecuencias que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucional que aquéllos persiguen, por cuanto las medidas en ella adoptadas se dirigen a hacer efectiva la libertad de mercado y la salvaguarda de los derechos de los consumidores mediante el establecimiento de unas normas cuya vulneración da lugar exclusivamente al nacimiento de un ilícito administrativo que lleva aparejada una sanción administrativa.

Con respecto a la impugnación formulada por el Comisionado de 54 Diputados, solicita el Presidente del Parlamento de Cataluña, habida cuenta de la conexión entre el citado recurso y el iniciado por el Abogado del Estado y registrado con el número 367/1983, se acumulen ambos procesos, cuya identidad de objeto y similitud de argumentos expuestos justifican la unidad de tramitación y decisión. Sin perjuicio de lo cual procede efectuar algunas consideraciones motivadas por el mayor alcance de la mencionada impugnación.

De la exposición de motivos de la Ley impugnada —que evidentemente no tiene carácter dispositivo— se deduce la voluntad del legislador de garantizar la protección de los intereses del consumidor y del usuario, y no, como se mantiene en el recurso, de formular reglas sobre defensa de la competencia. En cuanto a las citas que se hacen de publicaciones de la Comisión de

las Comunidades Europeas en cuanto a la naturaleza y tipos de las medidas relativas a la fijación de reglas de competencia, es difícil comprender los motivos de tales citas, ya que no se refieren a documentos a los que la Constitución dé valor de Derecho interno, al tratarse de publicaciones de tipo informativo. Tampoco son aceptables las alegaciones referentes a que la Ley impugnada afecta directamente a la unidad de mercado y a la libertad de Empresa constitucionalmente consagrada, ya que se trata de principios que constituyen el marco general a partir del cual se ha de desarrollar la actuación de las CCAA, pero de los que no se deriva que el comercio interior se convierta en una competencia de mero desarrollo legislativo.

La regulación impugnada no constituye una regulación mercantil sustantiva de relaciones jurídicas en ese tipo, sino que se limita a incorporar normas de derecho administrativo que regulan las relaciones entre la Administración y los comerciantes. Por ello, la Ley 1/1983 de la Generalidad, al referirse a la venta a pérdida establece una delimitación conceptual de la materia desde un punto de vista administrativo y con técnicas exclusivamente de ese tipo. A igual conclusión cabe llegar del análisis de la regulación de la venta en rebajas, en liquidación y de saldos. No se produce por ello interferencia alguna de relaciones jurídico-privadas.

La pretensión del recurrente de considerar como básica la práctica totalidad del contenido de la Ley impugnada carece de fundamento, ya que en tal caso resultaría vacía de contenido la competencia atribuida a la Generalidad. En ningún caso el contenido de dicha Ley afecta a las condiciones básicas, cuya normación corresponde al Estado, y, por otra parte, el recurrente identifica el principio de igualdad de derechos en todo el territorio nacional con el de identidad absoluta, lo cual implicaría la reducción al absurdo de las competencias atribuidas a las CCAA. Los preceptos de la Ley impugnada no afectan a ninguna posición jurídica fundamental de los ciudadanos y no establecen discriminación alguna entre los vecinos de los diversos lugares del territorio nacional, como se deduce del análisis de los diversos capítulos que integran dicha Ley.

Tampoco son admisibles, por las razones ya alegadas, los razonamientos del recurso tendentes a demostrar que la Ley impugnada incide en la regulación de la competencia, interfiriéndose en materias reservadas a la regulación estatal, ya que trasladar el concepto de disciplina de mercado al ámbito de defensa de la competencia supone tratar de vaciar de contenido a una competencia atribuida a la Generalidad con carácter exclusivo. Sin que las referencias que en el recurso se hacen a la regulación al respecto en las Comunidades Europeas sean aceptables, puesto que en los países del área de tales Comunidades no existe el acuerdo de disciplina de mercado y materias incluidas dentro de ese concepto se regulan en cuerpos legales referentes a la regulación de la competencia, a diferencia de lo que ocurre en nuestro derecho.

En cuanto a la invocación del interés general que realiza el recurso, la concreción de tal interés viene ya a ser realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que definen los respectivos ámbitos competenciales del Estado y CCAA, a diferencia de lo que ocurre respecto a los entes locales, cuya autonomía dependerá de lo que establezca la Ley emanada del órgano legislativo competente. El principio de unidad también invocado resulta asimismo concretado por las disposiciones constitucionales y estatutarias sin que quepa una invocación genérica del mismo independiente de tales disposiciones.

Finalmente, resulta manifiesto que la Ley recurrida no tiene el objetivo de entorpecer la libre circulación de bienes, sino el de desarrollar las previsiones contenidas en el artículo 51 de la CE mediante la articulación de medidas de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

d) En sus alegaciones referentes a las características generales de la Ley, el Abogado de la Generalidad de Cataluña mantiene que no se ven vulneradas por la Ley impugnada las competencias atribuidas al Estado sobre garantía en la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 de la CE) sobre las bases y la coordinación de la actividad económica general (art. 149.1.11 y 13) y sobre legislación relativa a la defensa de la competencia; ni vulnera los límites constitucionales que resultan de la libertad de empresa (art. 38) de la libre circulación de bienes en el territorio español (art. 139.2) y la llamada «unidad de mercado». Pues tales principios han de interpretarse desde el principio de autonomía, que supone que sea posible la diversidad dentro de la unidad. Y, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, no toda incidencia en la libre circulación de personas y bienes derivada de la legislación autonómica es necesariamente un obstáculo prohibido en el artículo 139.2. En el presente caso, ni por sus propósitos ni por su regulación, la ley impugnada supone obstáculo alguno a esa libre circulación al limitarse a garantizar la defensa de consumidores y usuarios mediante procedimientos eficaces, según lo previsto en el artículo 51 de la CE.

No hay tampoco vulneración de la competencia estatal para fijar las bases de la ordenación de la actividad económica, ya que no existiendo una Ley general básica en ese sentido, cabe inferir las bases de la legislación preexistente, como ha sido el caso en la Ley en cuestión. Por otra parte, la unidad de mercado no se ve afectada, ya que tal unidad no excluye la posibilidad de ámbitos más reducidos de mercado sujetos a diferente trato administrativo, tanto a nivel local como de Comunidad Autónoma, siempre que se respete, como es lógico, el contenido esencial de las condiciones o bases mínimas para el acceso al mercado y para el ejercicio de las actividades económicas.

No hay tampoco intromisión en la esfera de defensa de la competencia cuando se regulan aspectos de la disciplina de mercado que parten de una visión de la competencia como instrumento adecuado para la defensa del consumidor. La Ley impugnada va directamente orientada a mantener el normal funcionamiento de la actividad comercial en beneficio de los consumidores y usuarios, aunque no pueda excluirse que tal normal funcionamiento pueda también ser beneficioso para los comerciantes.

En cuanto a la incidencia que dicha Ley pueda tener en las competencias del Estado sobre Derecho mercantil y bases de las obligaciones contractuales (artículo 149.1.6.ª y 8.ª), resulta diáfano que no se ha pretendido regular aspectos sustantivos de la actividad comercial propia del Derecho privado, sino que se han normado aquellos aspectos que trascienden de los meros intereses particulares para situarse en la órbita de los intereses públicos o colectivos. Según el artículo 3.1 del Código Civil, uno de los criterios en que ha de apoyarse la interpretación de las normas jurídicas consiste en atender a su espíritu y finalidad, y en el presente caso se ha pretendido claramente dictar una norma de carácter administrativo o público. La fuerza o eficacia de la disposición impugnada se circunscribe a lo que es propio de una regulación administrativa, sin ninguna pretensión de incidir en el Derecho priva-

do. No se introduce ningún contrato de compraventa, institución de derecho privado que da lugar a situaciones de Derecho público abiertas a la competencia de la Comunidad Autónoma. Y las sanciones que se prevén en tales situaciones no suponen la nulidad de contratos celebrados contraviniendo disposiciones de Derecho Administrativo, ya que, como señala el artículo 6.3 del Código Civil, los actos contrarios a normas imperativas y prohibitivas sólo serían nulos en el supuesto de que aquéllos no hayan establecido un efecto distinto para el caso de contravención.

En cuanto al recurso presentado por el Comisionado de los 54 Diputados, indica el Abogado de la Generalidad que tal recurso presenta un carácter claramente extemporáneo, al haber sido presentado fuera de plazo. El artículo 33 de la LOTC prevé un plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley o dispositivo que se impugne, para interponer el recurso de inconstitucionalidad, plazo que en el presente caso vencía el 25 de mayo de 1983. Pues bien, sólo el 10 de junio de 1983 —como consta en el escrito presentado el 17 de junio del mismo año— fue el señor Ruiz Gallardón nombrado como Comisionado por los señores Diputados; fecha, la del 10 de junio, que resulta, del mismo documento, ser aquella en que los dichos Diputados decidieron entablar el recurso. El escrito originario, pues, presentado el día 17 de mayo, lo fue únicamente sobre la base de un apoderamiento anterior conferido para entablar un recurso de inconstitucionalidad distinto. En su consecuencia, y sin necesidad de entrar en el fondo del asunto, procede declarar la inadmisibilidad, por extemporáneo del recurso formulado. En el supuesto de que no se entendiera que concurre la causa de inadmisión aducida, el Abogado de la Generalidad se reitera en los argumentos de fondo anteriormente expuestos.

4. Por lo que se refiere a los concretos artículos y apartados impugnados por el Abogado del Estado, las alegaciones efectuadas al respecto pueden resumirse como sigue:

a) En relación con el artículo 9.2, señala el Abogado del Estado que contiene una grave infracción del principio y derecho de igualdad, y por tanto de los artículos 14 y 139.1 de la Constitución, ya que constituye una prohibición de autorizar las ventas de los propios productos agrícolas a «entidades jurídicas», expresión que parece que haya que interpretar como «personas jurídicas».

La diferencia a estos efectos entre agricultores individuales o agrupados no institucionalmente y personas jurídicas titulares de explotaciones agrarias carece de todo fundamento de razonabilidad, por lo que no cabe sino estimar infringido por el legislador catalán el límite que deriva de los artículos 14 y 139.1 en relación con los artículos 91 y 53.1 de la Constitución. Resulta la discriminación aún más irrazonable en cuanto que castiga injustificadamente el que los agricultores se agrupen en la forma más racional: además, favorecería incluso al poderoso agricultor-persona física frente a la pequeña sociedad familiar. Y todo ello se ve agravado por el carácter de «prohibición total» que se establece, que se revela como una arbitrariedad legislativa prohibida por el artículo 9.3 de la CE.

Por otro lado, el citado artículo lesiona la autonomía municipal reconocida por el artículo 140 de la CE al imponer forzosamente a los Ayuntamientos la denegación de una autorización municipal. La autonomía de los municipios podría verse también vulnerada si el artículo 11 de la Ley y su disposición transitoria primera se interpretasen en el sentido de que, transcurri-

dos cuatro meses para dictar o adoptar a la Ley en cuestión las ordenanzas municipales sin haberlo hecho, los Ayuntamientos habrán de aplicar el reglamento-tipo elaborado por la Generalidad, precluyendo el ejercicio de la potestad normativa municipal en la materia.

El representante del Parlamento de Cataluña estima que no se da discriminación ni vulneración del principio de igualdad, ya que el elemento teleológico fundamental del artículo 9 reside en la voluntad del legislador catalán de asegurar a los agricultores unos canales de distribución de sus propios productos, por lo que lo definitorio es el carácter de agricultor para dotar de significado el precepto. La exclusión de las entidades jurídicas se justifica porque la modalidad de venta en cuestión tiene como elemento subjetivo a los agricultores, en tanto que la exclusión del artículo 9, en su párrafo 2, abraza a aquellas entidades jurídicas que no reúnen los requisitos del párrafo 1, al no ser agricultores y vender sus propios productos.

En cuanto a la lesión de la autonomía municipal, señala que, por su propia naturaleza, las normas reguladoras de los supuestos sujetos a autorización administrativa previa contienen limitaciones semejantes a la impugnada. La regulación de la venta no sedentaria se efectúa al amparo del artículo 12.1.5 del Estatuto, respetando tanto los límites competenciales propios como la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Por su parte, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad señala que en la proposición «los agricultores, individual o agrupadamente», se entienden comprendidas tanto las personas físicas como las cooperativas, y que el texto responde a la realidad social de su tiempo, sin establecer desigualdades al tratar diferenciadamente a los que tienen una posición distinta, sin que se prohíba tampoco a asociaciones u otras entidades jurídicas vender directamente a los consumidores, sino hacerlo en los lugares en donde los cultivadores directos procedan a efectuar esta clase de operaciones simultáneamente con tales cultivadores. No puede hablarse tampoco de vulneración de la autonomía municipal, pues el funcionamiento de los mercados municipales también interesa a la Generalidad, dadas las competencias que tiene asumidas.

b) En cuanto al artículo 16 de la Ley impugnada, el Abogado del Estado manifiesta que prohíbe en la venta domiciliaria «las ofertas que obliguen a la obtención de otros productos o servicios». Este artículo no tipifica ninguna infracción administrativa de «disciplina de mercado», sino que contiene una prohibición de un cierto comportamiento en una relación «inter privados», y esa prohibición no coincide con los supuestos tipificados como infracción administrativa por el artículo 34.B de la misma Ley. El artículo 16 viene a prohibir una determinada condición contractual en una venta mercantil en términos tales que posibilita una aplicación judicial conducente a la declaración de nulidad de la cláusula contractual. De este modo, este artículo resulta inconstitucional al violar las competencias estatales relativas a «legislación mercantil y bases de las obligaciones contractuales» (artículo 149.1, 6 y 8 de la CE). Por otro lado, el artículo 16 tiene también un neto perfil de norma en materia de defensa de la competencia, materia ajena a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Finalmente, y aun cuando no se admitieran tales alegaciones, resultaría el mismo artículo inconstitucional, ya que la prohibición que establece debería considerarse pieza esencial en la ordenación administrativa de la venta a domicilio, y por ello fuera de la competencia autonómica.

Señala el representante del Parlamento de Cataluña que el precepto impugnado no incide en absoluto en ninguna de las esferas reservadas a la exclusiva competencia del Estado. En el supuesto de que pudiera entenderse que existe una concurrencia competencial sobre la materia disciplinada en el artículo impugnado, debería prevalecer el elemento teleológico que inspira el precepto, y que es la adecuada protección de los intereses del consumidor y del usuario. El legislador catalán se limita a prever una sanción administrativa de aplicación en el supuesto de infracción de la previsión contenida en el precepto de referencia, sin incidir en los efectos jurídicos privados de las operaciones mercantiles. El artículo 16, en conexión con el artículo 34.B.3 de la misma Ley, tipifica una infracción administrativa de disciplina de mercado sin que el último precepto pueda interpretarse en forma descontextualizada. El alcance de las ofertas que obliguen a la obtención de otros productos o servicios a que se refiere el artículo 16 de la Ley ha de entenderse complementada por la expresión «ofertas engañosas» a que alude el artículo 34.B.3 de la misma Ley: sin que se vean afectadas la validez jurídico-privada de las cláusulas contractuales contrarias a la prohibición por la norma impugnada. Tampoco esto afecta a las condiciones básicas del ejercicio de una actividad comercial, por cuanto la norma se refiere tan sólo a una concreta manifestación fraudulenta de aquélla, sin afectar al elemento nuclear de la venta a domicilio.

El representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad manifiesta que no es cierto que el precepto contenga una norma prohibitiva carente de sensación en vía administrativa, ya que además del supuesto sancionable que tipifica el artículo 34.B.3 de la Ley, si las ofertas que obliguen a la obtención de otros productos o servicios han sido engañosas, corresponderá, en todo caso, hacer uso del artículo 37 que se ocupa de las meras inobservancias a las disposiciones de la Ley.

Es claro, por consiguiente, que, con arreglo al artículo 6.3 del Código Civil, la Ley ha previsto otros efectos distintos de la nulidad para el caso de contravención a sus disposiciones, razón por la cual no cabe apreciar que se haya producido la pretendida invasión en la esfera del Derecho privado, civil o mercantil. Es también evidente, según el representante del Consejo Ejecutivo, que la norma está orientada no a la defensa de la competencia, sino a la disciplina del mercado y a la protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores y de su derecho a la información, según lo dispuesto en los artículos 51.1 y 2 de la CE. Finalmente, y aparte de la esencial coincidencia entre lo dispuesto en el artículo impugnado y lo ordenado por la normativa estatal sobre el tema (concretamente, el artículo 3.4 del Decreto 3052/1966), el principio de uniformidad de la ordenación de la materia ha de compatibilizarse con el principio de autonomía.

c) Manifiesta el Abogado del Estado que el capítulo IV de la Ley (arts. 17, 18 y 19) debe entenderse impugnado en su totalidad, aun cuando sus alegaciones se refieran esencialmente al artículo 17.2, ya que la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de este artículo llevaría consigo la nulidad por conexión o consecución de la de los restantes preceptos del mismo título.

La inconstitucionalidad de dicho artículo (que por su confusa redacción, aun refiriéndose a llamadas «ventas a pérdida» puede también afectar a ventas con beneficio) deriva de varias razones. Primeramente, porque se trata de una norma de defensa de la competencia que extravasa el ámbito previsto por el artículo 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; co-

mo se muestra porque en el Derecho Comparado se regulan los supuestos de venta a pérdida tratados por el capítulo IV como hipótesis de competencia desleal. La imposición de sanciones administrativas previstas en la Ley no hace desaparecer su carácter de normas prevalentemente sobre competencia desleal.

El artículo 17.2 tiene por efecto convertir en ilícitas actividades permanentes y ocasionales que no lo serían en gran parte del territorio nacional. Tal declaración de ilicitud supone un desproporcionadamente profundo atentado a la unidad económica nacional por comparación con los fines que el legislador catalán pretende alcanzar, vulnerándose los límites a las competencias autonómicas derivadas de los artículos 14, 38 y 139.1 de la CE.

Asimismo, la declaración de ilicitud del artículo 17.2 tendría un efecto práctico social equivalente a una prohibición de celebrar las ventas mercantiles que no permite el artículo citado, lo que sólo puede imponerse por un precepto legal jurídico-privado de competencia exclusiva del Estado. El mismo artículo obstaculiza la libertad de circulación de bienes, ya que impide y obstaculiza en grado inminente la entrada en la Comunidad Autónoma de bienes que circulan libremente por el resto de España.

Finalmente, la remisión que dicha norma hace al reglamento deja indefinido el límite de lo lícito y lo ilícito de una actividad comercial privada, violándose los artículos 25.1 y 38 de la CE en relación con su artículo 53.1.

El representante del Parlamento de Cataluña considera que la limitación efectuada en el artículo 17.2 no es, ni mucho menos, absoluta, sino que se refiere exclusivamente a la práctica habitual y sistemática de la venta a pérdida, salvando por consiguiente el ejercicio ocasional de la misma, ya que la práctica habitual de este tipo de ventas puede considerarse fraudulenta e inconstitucional.

La limitación prescrita a la práctica habitual de la venta a pérdida no tiene su fundamento teleológico en la defensa de la competencia, sino que constituye un supuesto de ordenación dirigida a garantizar la adecuada transparencia del mercado. Y no altera las condiciones básicas de ejercicio de la actividad comercial, ya que la libertad de Empresa no ha de entenderse en términos absolutos, pues el artículo 38 de la CE viene a establecer unos límites en los cuales pueden moverse los poderes públicos, siempre que sus medidas no afecten al núcleo esencial del derecho.

En cuanto al último inciso del artículo 17.2, viene a significar únicamente la posibilidad de la práctica de la venta a pérdida en otros casos, además de los contemplados expresamente por la Ley, en los que se determine mediante disposición emanada del Gobierno.

Por su parte, y respecto a este tema, manifiesta el Abogado de la Generalidad que de la lectura del artículo 17.2 se evidencia que la llamada modalidad de venta a pérdida sólo se admite con carácter ocasional, lo que responde al propósito de la Ley de proteger a los consumidores, ya que, de cara a los mismos, nadie puede mantener sin engañarlos el ejercicio habitual y sistemático de la venta con pérdidas. La regulación al respecto puede ciertamente incidir en el área de la defensa de la competencia, pero la Ley impugnada no la contempla desde esa vertiente, sino desde la de la protección de los derechos del consumidor. El propósito del legislador ha sido velar exclusivamente por la transparencia de precios en beneficio del consumidor, en unas modalidades de venta que frecuentemente pueden ser objeto de manipulaciones y engaños en detrimento de sus intereses. El aspecto predominante en

el precepto impugnado es el de la disciplina de mercado. Tampoco, como muestran las consideraciones hechas sobre las líneas generales de la Ley, se inmiscuye el artículo discutido en las competencias del poder central relativas a la legislación mercantil y a las bases de las obligaciones contractuales ni atenta a la unidad económica nacional. En cuanto a los argumentos en torno a una presunta infracción del principio de legalidad en lo concerniente al protagonismo excesivo que se afirma da al reglamento, cabe indicar que el artículo proclama todo lo contrario, al prever un alcance no restrictivo, sino favorable o ampliatorio, de las futuras normas reglamentarias que desarrollen la Ley en cuanto a la autorización de otros métodos de venta ocasional.

d) Con respecto al artículo 21 de la Ley, estima el Abogado del Estado que las limitaciones cronológicas impuestas a las rebajas deben reputarse inconstitucionales. En primer lugar, y desde la perspectiva del título competencial, el precepto no puede concebirse como encaminado a la protección de los intereses de los consumidores, más bien perjudicados por la restricción en el tiempo de una modalidad de venta que por definición les favorece. La regulación del artículo 21 se sitúa en el ámbito de ordenación de la defensa de la competencia, y si alguna justificación material puede encontrarse, ésta habrá de ser la de prevenir una competencia desleal o abusiva, lo que llevaría al ámbito de la legislación sobre defensa de la competencia y, en suma, a la titularidad estatal. Supone también, dado su sentido prohibitivo (al determinar la ilegalidad de las ventas en rebajas) una invasión de la titularidad estatal sobre el derecho de la contratación, establecida en los artículos 149.1.6.ª y 8 de la CE. Y, además, y en último término, y en lo que se refiere a la competencia sobre el comercio interior, la trascendencia económica de la medida haría que hubiera de considerarla incluida dentro de las bases, la coordinación y la ordenación de la actividad económica general, competencias atribuidas al Estado por los artículos 149.1.13.ª de la CE y 12.1 del EAC. Asimismo, la restricción impuesta vulneraría el principio de unidad de mercado.

La restricción citada, tanto al ejercicio libre de la actividad empresarial como a la unidad de mercado, no viene justificada por las competencias de la Generalidad respecto a la ordenación del comercio interior y la defensa de los intereses de los consumidores. Y constituye no una mera afección, sino un verdadero obstáculo a la libertad de establecimiento, así como una injustificada traba a la libertad de circulación de bienes.

Mantiene en contra el representante del Parlamento de Cataluña que el artículo en cuestión constituye una manifestación de la intervención pública orientada a la tutela de los intereses colectivos sin producir los efectos de la legislación de defensa de la competencia. Se trata de una reglamentación disciplinada de la transparencia de los precios que no establece una restricción apodictica a las fechas de celebración de ventas en rebaja, sino que las sujeta únicamente a ciertas condiciones en aras a la transparencia del mercado, utilizando la técnica de la autorización administrativa. Tampoco se vulnera el principio de unidad de mercado, que no elimina la posibilidad de un tratamiento plural por parte de las CC. AA., y desde el punto de vista práctico, las fechas fijadas por la Ley coinciden con las temporadas usuales de la venta en rebaja. Sin que se establezcan obstáculos a la libre circulación de bienes, sino únicamente limitaciones temporales a ese tipo de ventas.

Por su parte, el Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad manifiesta que ni desde el punto formal ni el material puede sostenerse que el artículo 21 vulnera en lo más mínimo la Constitución. No puede, en efecto, incluirse el tema por él regulado en las bases, coordinación y ordenación de la actividad económica general, que corresponden al Estado, sino en el ámbito de la defensa del consumidor; no vulnera el principio de unidad de mercado, sino que, por el contrario, facilita, al fijar las fechas de venta en rebaja, la planificación de la Empresa y, finalmente, no suponen una regulación de la competencia, sino una protección al consumidor, al permitirle programar a fecha fija sus compras a precios reducidos.

e) En lo que se refiere al capítulo VI de la Ley, que regula la venta en liquidación, considera el Abogado del Estado que si bien los artículos 26 y 27 responden a una finalidad de tutela de los intereses colectivos de los consumidores, no ocurre lo mismo con los artículos 24 y 25, que se impugnan. El artículo 24 restringe la posibilidad de ventas en liquidación únicamente a los supuestos previstos en el mismo, lo que, por razones idénticas a las expuestas en relación con el artículo 17.2, representa una injerencia en la competencia estatal sobre el derecho de la contratación, que incluye la legislación sobre defensa de la competencia; igualmente, esta regulación de apariencia meramente administrativa tiene trascendencia jurídico-privada. Además, supone una ruptura de la unidad de mercado, al comportar un obstáculo a los fines que pretendidamente se persiguen, a los principios de libertad de establecimiento y libertad de circulación de bienes.

Las limitaciones que el artículo 25 impone a los distintos supuestos de venta en liquidación demuestran el componente prohibitivo o al menos restrictivo de la regulación que se da a esta modalidad de venta; en todo caso procedería no una prohibición total y absoluta como la que se prevé, sino una presunción «iuris tantum» de inautenticidad de la liquidación, ya que la prohibición resulta desproporcionada y por tanto inconstitucional.

Frente a tales argumentos se remite el representante del Parlamento de Cataluña para defender la competencia de la Generalidad sobre la materia a las razones expuestas anteriormente en su escrito, y añade que la regulación impugnada pretende evitar, para proteger al consumidor, que bajo la apariencia de la venta en liquidación se estén realizando ventas ajenas a este supuesto, en contra de los legítimos intereses de los consumidores. Por otra parte, no se viene a establecer una prohibición total o absoluta en el artículo 25, sino solamente unas limitaciones dirigidas a asegurar la autenticidad de las ventas en liquidación, por lo que no se crean obstáculos graves o desproporcionados a la finalidad que la norma persigue. En este mismo sentido rechaza el Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad los argumentos del Abogado del Estado, basándose en que la finalidad del precepto no es otra que garantizar la autenticidad de las liquidaciones para proteger los intereses de los consumidores, tratándose, en todo caso, del establecimiento de unos límites relativos a ese tipo de ventas.

f) Justifica la alegada inconstitucionalidad del artículo 33 el representante del Gobierno en que la interpretación de este precepto, puesto en relación con el artículo 30, hace concluir que la venta de saldos con carácter habitual y permanente queda sometida a un régimen más estricto que el previsto para la venta ocasional, al exigirse previa licencia, imponerse un requisito de exclusividad y exigirse se desarrolle en locales o puestos de venta no sedentarios. Se trata, pues, de

una regulación restrictiva respecto a una actividad empresarial lícita en el resto del territorio español, que invade el derecho de la contratación, infringe el principio de la unidad de mercado y el principio de ordenación y proporcionalidad respecto al fin constitucionalmente legítimo que podría dar cobertura a la regulación autonómica.

Frente a ello, el representante del Parlamento de Cataluña aduce que el artículo impugnado no prohíbe ese tipo de ventas en locales de venta sedentaria; que la exigencia de autorización previa no resulta inconstitucional, sino meramente derivada de consideraciones de oportunidad y política legislativa, y que el requisito de exclusividad no rompe en absoluto el principio de unidad de mercado. El Abogado de la Generalidad, por su parte, añade el argumento de que la exigencia de exclusividad debe entenderse referida a los locales en que se realiza este tipo de venta, y no a la actividad global del comerciante, que puede —en locales separados— ser de otro tipo.

g) Sobre la inconstitucionalidad de determinadas partes del artículo 34 de la Ley catalana 1/1983, artículo en que se efectúa la tipificación de las infracciones a dicha Ley, señala el Abogado del Estado que esa inconstitucionalidad se produce por conexión con otros artículos impugnados y también por motivos específicos atribuidos a tal artículo.

La letra A) del artículo 34, en sus cuatro apartados, determina una grave lesión de la autonomía municipal garantizada en el artículo 140 de la Constitución, ya que el asunto a que se refiere la venta no sedentaria es materia de tradicional y notorio carácter municipal, y el artículo 34 A) tipifica infracciones cuyo «locus» idóneo de tipificación deberán ser las ordenanzas municipales en la materia, y, en relación con los artículos 35.1 y 38 de la misma Ley, resulta que son los órganos de la Generalidad los que siempre inspeccionan las infracciones de las ordenanzas municipales en la materia.

De la letra B) del artículo 34 es inconstitucional su apartado 3, no tanto por su conexión con el artículo 16 (también impugnando) como porque representa una innovación drástica de la legislación estatal vigente en la materia (lesionando la unidad jurídica y económica, en cuanto unidad de condiciones de vida más allá del territorio de la Comunidad Autónoma) y es sobremanera abstracta e incorrecta, de manera que no cumple los requisitos mínimos de concreción en la tipificación que hay que considerar implícita en el principio de legalidad de las infracciones administrativas consagrado por el artículo 25.1.

El apartado C) es inconstitucional por conexión con el capítulo IV de la Ley recurrida; también es inconstitucional por conexión con el artículo 21, el número 3 del apartado D) del artículo 34.

El número 4 del mismo apartado resulta rotundamente inconstitucional al convertir en tipo de infracción el hecho base de la presunción del párrafo 2 del artículo 22, al considerar infracción la mera oferta en rebaja de productos no puestos a la venta a su precio habitual antes del inicio de las rebajas, convirtiendo en infracción una simple presunción y vulnerando así el principio de interdicción de la arbitrariedad recogida en el artículo 9.3 de la CE.

En cuanto a los números 1 y 2 del artículo 34.E), devienen inconstitucionales y nulos por serlo, como se indicó más arriba, los artículos 24 y 25 de la Ley recurrida. Asimismo, y como consecuencia de la inconstitucionalidad del artículo 33 de la misma ley, sería inconstitucional el inciso final del número 1 del artículo 34.F), que dice: «o a la venta de los mismos fuera de

los establecimientos y puestos no sedentarios dedicados a esta actividad».

Alega de contrario el representante del Parlamento de Cataluña que, en lo que se refiere al artículo 34, letra A), la Ley impugnada es respetuosa con la autonomía municipal, al llevar a cabo la tipificación de las infracciones, atribuyendo a los Ayuntamientos la función de vigilancia e inspección con una técnica similar a la prevista en el Real Decreto 1073/1980, de 23 de mayo. En cuanto a la letra B), apartado 3, del mismo artículo, guarda una íntima conexión con la previsión contenida en el artículo 16 de la misma Ley, de forma que ambos se dotan recíprocamente de significado, con lo que se cumplen los requisitos necesarios relativos a la tipificación de infracciones. Con respecto al apartado 4 de la letra D), no se sanciona una mera conducta presunta, sino la infracción objetiva debidamente probada. Y, por lo que atañe a los demás apartados impugnados del mismo artículo, su constitucionalidad se desprende de la de los artículos con los que se encuentran en conexión.

El Abogado de la Generalidad, por su parte, alega que el artículo 34, letra A), no vulnera la autonomía municipal, y ello no sólo por la peculiar configuración de ésta en la Constitución, sino porque el artículo 11 de la Ley impugnada establece claramente su carácter supletorio para todos los casos o particularidades que no estén expresamente previstas en las ordenanzas municipales. Por lo que concierne al apartado 3 de la letra B) del artículo 34, debe recordarse que en el resto de España las ofertas engañosas son también sancionables, por lo que no puede afirmarse que se haya tipificado como infracción administrativa lo que en el resto del territorio nacional habría de resolverse mediante reclamación «interpretivos». En lo que afecta al apartado 4 de la letra D), no trata de corregir una presunción, sino de prevenir y reprimir una forma de actuar que impide la debida información de los compradores. En cuanto a los demás apartados impugnados por su conexión con los artículos reputados inconstitucionales por el Abogado del Estado, la inexistencia de la inconstitucionalidad de estos últimos supone la inexistencia de esa inconstitucionalidad por conexión.

5. Por providencia de 13 de octubre de 1983, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acuerda, al estar próximo a vencer el plazo de cinco meses de suspensión de la Ley impugnada, oír por plazo común de cinco días a las partes para alegar lo que estimaren oportuno sobre el mantenimiento o levantamiento de dicha medida. Dentro del plazo concedido presenta escrito de alegaciones el Abogado del Estado, solicitando confirmación de la suspensión y, separadamente, el Abogado de la Generalidad y el representante del Parlamento de Cataluña, solicitando el levantamiento de la citada suspensión.

6. Por providencia del Pleno de 26 de junio actual se señaló para deliberación y votación de la Sentencia el día 1 de julio siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Como cuestión previa a resolver antes de las de fondo articuladas en los recursos de inconstitucionalidad planteados ha de decidirse sobre la alegación de inadmisión que formula el Abogado de la Generalidad de Cataluña en relación al recurso planteado por 54 Diputados del Parlamento de la Nación con el número 352/1983, al estimarlo formulado fuera del plazo y, por lo tanto, extemporáneamente, en razón a que el escri-

to de 10 de junio de 1983 de dichos Diputados decidiendo entablar el recurso y de apoderamiento expreso en favor del comisionado don José María Ruiz Gallardón se produjo cuando ya había vencido el plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley recurrida, que señala el artículo 33 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOT) para interponer el recurso de inconstitucionalidad, pues tal plazo había vencido el 25 de mayo de 1983 y no resultaba válido el escrito precedente de 17 de mayo iniciando el procedimiento de inconstitucionalidad, porque se basaba en un apoderamiento anteriormente conferido al propio comisionado para entablar otro proceso de igual condición, pero diferente al número 352/1983.

Dicha pretensión de inadmisibilidad no puede aceptarse, porque la Sección Segunda de este Tribunal, en la providencia de 7 de junio de 1983, fue la que exigió al comisionado que justificara documental y fehacientemente que los Diputados nombrados en su escrito de 17 de mayo anterior eran Diputados y expresaban su voluntad de entablar el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de la Generalidad de Cataluña, lo que así efectuaron el 10 del propio mes de junio, siendo por ello admitido a trámite el proceso, puesto que en virtud de lo dispuesto en los artículos 85.2 y 93 «in fine» de la LOT, y en la conocida doctrina de este Tribunal sobre subsanación de los defectos procesales, para evitar el formalismo excesivo e injustificado que impida la formulación de recursos constitucionales, la indicada Sección Segunda solicitó tal documento y la manifestación de voluntad ratificadores del acto imperfecto, ante los que estimó subsanado el defecto con eficacia retroactiva, por el debido cumplimiento de lo exigido.

De todo lo que en consecuencia resulta que la indicada voluntad de los Diputados realizada a instancia de este Tribunal, que venía referida a unas actuaciones anteriores que confirmaron formalmente, atestiguando con ello la legitimidad de la actuación representativa del comisionado, representa no una designación y un planteamiento de proceso «ex novo», sino, simplemente, la subsanación permitida de un defecto formal puesto de manifiesto por el Tribunal; todo lo cual impide que el recurso de inconstitucionalidad pueda ser considerado formalizado fuera de plazo legal.

2. Desde una perspectiva general, y en cuanto al fondo de los temas planteados en los recursos acumulados interpuestos contra la Ley catalana 1/1983, de 18 de febrero, es posible encontrar un complejo conjunto de motivaciones jurídicas referidas tanto a uno o unos pocos preceptos de la Ley (así, la vulneración de las disposiciones constitucionales sobre la autonomía municipal, el principio de igualdad o la interdicción de la arbitrariedad) como, en forma más general, a la totalidad o al menos a la gran mayoría de ellos, por lo que resulta procedente examinar los que denominamos motivos generales del recurso, que se refieren, repetidamente, a una gran parte del contenido de la Ley impugnada, sin perjuicio de revisar posteriormente, artículo por artículo de los impugnados, las alegaciones de los recurrentes y de los representantes del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de la Generalidad de Cataluña.

3. Los motivos generales pueden resumirse en tres enunciados:

a) La Ley impugnada incide en un área reservada al Estado explícitamente por el artículo 12.1.5.º del Estatuto de Cataluña, esto es, la defensa de la competencia.

b) Los indicados preceptos suponen una regulación que corresponde al ámbito de la legislación mercantil, reservada al Estado por el artículo 149.1.6.º de la Constitución (CE).

c) La Ley impugnada en muchas de sus disposiciones supone una vulneración del principio de unidad de mercado, que se deriva tanto de los artículos 2, 9.2, 14, 137, 139 y 149.1 de la CE, como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional interpretativa de los mismos.

Resulta conveniente, a efectos de analizar los alegados motivos de inconstitucionalidad, señalar los principios generales que se desprenden de la regulación constitucional en el ámbito de la ordenación de la actividad económica y sobre todo en relación con los temas de la disciplina del mercado, la defensa de la competencia y la unidad de mercado.

4. El reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta —artículo 38, inciso segundo— por parte de los poderes públicos suponen la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre Empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción de la libertad de Empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste.

Como ha tenido, en efecto, ocasión de señalar este Tribunal, la defensa de la competencia en un aspecto normativo «comprende toda la legislación 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», siendo su objetivo la «defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de la libertad de competencia» (S. 71/1982). No debe, sin embargo, entenderse esta actuación como tendente a la eliminación de cualquier tipo de interferencia entre empresas, lo que a la postre destruirá la posibilidad misma de competir en el mercado, sino más bien la de prevenir y en su caso corregir situaciones que afecten a la estructura del mismo.

Junto a esta forma de intervención del Estado en la regulación del mercado, que deriva de los mismos términos del artículo 38, pueden encontrarse otras, de relevancia para el caso que nos ocupa, que se fundan en preceptos constitucionales específicos, como el artículo 51, en sus apartados 1 y 3, en cuanto atribuye a los poderes públicos «la defensa de los consumidores y usuarios» y se prevé que a tal efecto «la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales».

La defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que en un Estado descentralizado como el nuestro esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En este sentido, el «derecho del consumidor», entendido como el «conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor» (S. 71/1982), difícilmente podrá encontrarse

codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas enderezadas a este objetivo de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial.

Con independencia de ello, el ordenamiento, a través de los Estatutos de Autonomía, y en particular el de Cataluña, ha venido a configurar la defensa del consumidor como una específica competencia de la Comunidad Autónoma. Este Tribunal ha tenido ya ocasión de destacar la amplitud y la imprecisión de contornos de este concepto en cuanto título competencial (S. 71/1982). El Estatuto de Cataluña configura esta competencia al mismo tiempo como «exclusiva» y como limitada por diversos principios constitucionales y títulos competenciales estatales (artículo 12.1.5 EAC). La exclusividad, por tanto, con la que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido esta competencia debe significar que es a ella a quien corresponde, en su ámbito territorial, la garantía del objetivo de la defensa del consumidor y del usuario con los límites derivados de la Comunidad y del propio Estatuto, particularmente en la medida en que configuran competencias reservadas al Estado. Precisamente entre éstas se cuenta «la legislación sobre la defensa de la competencia».

Estos dos aspectos de la ordenación del mercado (defensa de la competencia y protección de los consumidores) pueden diferenciarse desde una perspectiva general, partiendo del criterio consistente en considerar que el primero de ellos —la defensa de la competencia— 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 los sujetos a considerar, es decir, las Empresas, compiten en una situación que se quiere de igualdad en el mercado; mientras que el segundo aspecto —defensa de los consumidores— 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 artículo 51.1 CE, «la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos» de los consumidores. Pero esta diferencia general 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, y a diferencia de otros supuestos de concurrencia de la defensa del consumidor con otros títulos competenciales, en razón de su objeto, más específicos y, por tanto, de preferente aplicación (S. 71/1982), la concurrencia con el título «Defensa de la competencia» se produce en el mismo plano de generalidad de 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 de 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.

En el momento de distribuir entre los diversos poderes públicos resultantes de la nueva organización

autonómica las competencias respectivas, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña reservan al Estado las bases y ordenación de la actividad económica general —artículos 149.1.13^a de la CE y 12.1 del EAC—, así como la legislación sobre la defensa de la competencia —artículo 12.1.5 EAC—, mientras que le atribuyen a la Generalidad, dentro de su ámbito territorial, la «defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia». En lo que se refiere, pues, a las cuestiones relativas a la defensa del consumidor, se reconoce la competencia a la Generalidad con las precisiones que el mismo artículo 12.1 y 5 lleva a cabo.

El reconocimiento estatutario habilita a la Generalidad para la ordenación normativa y administrativa de esta materia, pero, como se indicó, dadas las muchas veces inevitable conexión entre las normas de defensa de la competencia y de la protección de los consumidores, los criterios antes señalados —el de la materia regulada y el de la orientación o vocación predominante de la norma de que se trate— será el determinante para la precisión de la atribución de competencia correspondiendo, caso de norma de carácter mixto, a la Generalidad la competencia para regular aquellas materias predominantemente relacionadas con la defensa de los consumidores, y al Estado la de aquellas vinculadas sobre todo a la defensa de la competencia. Toco lo cual, como es evidente, no debe llevar a suponer, tal como podrían dar a entender determinadas formulaciones de los defensores de la validez de la Ley impugnada, que sea suficiente la sola invocación de la presunta voluntad legislativa que se encuentra en el origen de la norma para considerar predominante una u otra orientación de la misma, con las lógicas consecuencias legitimadoras de la competencia controvertida.

Los criterios, pues, utilizables para evaluar la constitucionalidad de las normas autonómicas serían, por un lado, determinar si tales normas inciden en condiciones básicas para el ejercicio de la actividad comercial y, por otro, y en el caso concreto de que se trata, si tales normas, en cuanto que introducen modificaciones no esenciales para el ejercicio de la actividad comercial respecto a las condiciones en que se ejercen en el resto del país, se apoyan en una habilitación competencial —protección al consumidor.

5. El segundo orden de consideraciones suscitadas por estos recursos hace referencia a la incidencia de la Ley 1/1983, de la Generalidad de Cataluña, sobre la «legislación mercantil» como competencia exclusiva del Estado. Este Tribunal tuvo pronto ocasión de señalar que la «actividad mercantil aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho Público y el Derecho Privado, dentro del cual hay que situar sin duda al Derecho Mercantil» (S. 37/1981). Sobre este «conjunto de normas» ha venido a incidir la estructura autonómica del Estado, al reservar, con alguna salvedad cualificada, el Derecho Privado a la potestad central del Estado, en tanto las Comunidades Autónomas han venido a asumir determinadas competencias normativas, entre las que se encuentra, aparte la ya suscitada defensa del consumidor y en el marco de idénticas limitaciones, el «comercio interior». Precisamente la Ley cuya legitimidad se cuestiona se presenta ante todo como producto de este título competencial. No siendo fácil, como ya tuvo ocasión de apreciar este Tribunal (S. 71/1982), la determinación en abstracto del alcance de la regulación administrativa,

el sentido de la ordenación del comercio interior si debe en todo caso reiterarse la doctrina sentada por este Tribunal en la ya citada Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, en donde se proclama que «sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esta actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas», y, posteriormente, en la también citada Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, al establecer condensadamente que «la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal», delimitándose en virtud de tal doctrina una serie de materias que sólo pueden ser objeto de la regulación estatal, y en las que se excluye la competencia de las CC.AA., en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 y 8 de la CE. No cabe, sin embargo, afirmar indiscriminadamente, como hace el Abogado del Estado, que en esta Sentencia «se rechaza la posibilidad de que las normas autonómicas... disciplinen algunas ventas o de que se articulen dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir» (Sentencia 37/1981). La sola constatación por este Tribunal de que en un precepto considerado válido determinado supuesto no se produce no puede implicar la deducción de que dicho supuesto sea, por ello mismo, inconstitucional. De lo que esencialmente se trata es de que a través de las normas autonómicas 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 (S. 71/1982).

Y en relación a la incidencia real en la práctica mercantil de las regulaciones y sanciones administrativas hay que precisar que se trata de una cuestión de hecho de difícil apreciación para este Tribunal, que no podrían pronunciarse en términos generales y abstractos sobre el complejo tema de si una sanción o requisito administrativo puede suponer en la práctica una regulación de actividades mercantiles de carácter esencial y definidor de las mismas, por lo que resulta preciso remitirse, caso por caso, a la proporcionalidad entre la restricción administrativa que se introduce y el objetivo que persigue, y que está dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma —protección de los consumidores.

6. El tercero de los temas generales que se plantean es el relativo a si las disposiciones de la Ley impugnada afectan a la unidad de mercado, de tal forma que vulneren las previsiones constitucionales al respecto, contenidas en forma diversa en los artículos 2 (unidad de la Nación española) y 139 de la CE, entre otros. Este Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya al respecto en diversas resoluciones, especialmente en las Sentencias de 16 de noviembre de 1981, 28 de enero y 30 de noviembre de 1982, y 28 de abril de 1981, en el sentido de considerar que de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, sin embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía

política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: La regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles.

Por todo ello, para evaluar si la normativa impugnada vulnera o no los mandatos constitucionales pertinentes a la unidad de mercado, es necesario aplicar estos criterios acabados de exponer a las normas en cuestión, precisando su cobertura competencial, la intensidad de la diversidad que introducen y su ordenación y proporcionalidad al fin que persiguen.

7. Atendiendo a las básicas consideraciones genéricas acabadas de exponer, procede entrar a examinar si la Ley impugnada, considerada tanto en su integridad como en sus diversos preceptos contemplados aisladamente, vulnera las disposiciones constitucionales o estatutarias.

La alegación efectuada por los Diputados recurrentes de que la Ley, considerada en su conjunto, resulta inconstitucional, se apoya esencialmente en la primera consideración de que la regulación de las materias en la misma tratadas figuran en las publicaciones de la Comunidad Económica Europea como regulación o normas de competencia, que pertenecen por su mismo contenido realizar al Estado, y también en la segunda estimación de que la Ley estimada en su conjunto afecta a la unidad de mercado constitucionalmente garantizada, constituyendo una normativa de tipo mercantil y no administrativo.

Por lo que se refiere a la primera consideración, hay que precisar que, como opone el Presidente del Parlamento de Cataluña, las publicaciones que los recurrentes citan genéricamente de la Comisión de las Comunidades Europeas serían únicamente de tipo informativo y como tal deben tratarse, teniendo sólo un valor orientativo, pero en modo alguno jurídicamente vinculante, pues sin necesidad de entrar en la cuestión del alcance vinculante de las disposiciones de dicha comunidad Económica Europea, lo que no puede deducirse de estas publicaciones es qué debe entenderse por reglas de competencia, no pudiéndose, en definitiva, sobre la endeble base de esa invocación de las «publicaciones», apreciar la total inconstitucionalidad del texto normativo cuestionado.

Y en relación con el segundo orden de argumentos debe precisarse que la complejidad y diversidad de las materias reguladas en la Ley impugnada excluye que pueda formularse un juicio relativo a la globalidad de la misma, en cuanto a su adecuación a los mandatos constitucionales, tanto sustantivos como referentes a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Catalana. De las consideraciones generales que preceden, en efecto, cabe deducir sin dificultad que no es posible apreciar de forma general la inconstitucionalidad de la Ley, con base en los principios y títulos competenciales estatales invocados en este segundo orden de consideraciones. La sola posibi-

lidad de que algunos de sus preceptos puedan «incidir» también sobre el desarrollo de la libre competencia no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de toda la Ley por invasión de una competencia reservada al Estado. El que la ordenación de determinadas ventas pueda tener en el territorio de Cataluña un régimen distinto al que pueda imperar en el resto del Estado no lleva necesariamente a admitir que se haya producido una «ruptura» de la unidad de mercado como principio derivado de la Constitución, no el que ello suponga admitir la posibilidad de «tantos mercados como CC.AA.». Y, en fin, el que en Cataluña los poderes públicos sometan a ciertas cautelas el régimen de determinadas ventas, como las que en esta Ley se adoptan, tampoco es suficiente para declarar por ello mismo la inconstitucionalidad de toda la Ley en cuanto inserta en el ámbito de la competencia estatal sobre la «legislación mercantil».

De ahí que, en definitiva, lo ahora procedente sea el examen de los preceptos que individualizadamente se impugnan, a efectos de precisar si vulneran o no las normas constitucionales que se aducen, teniendo especialmente en consideración aquellos expresamente impugnados por el Abogado del Estado y sobre los que se han pronunciado en oposición detalladamente el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, sin excluir las referencias necesarias a otros preceptos de la Ley impugnada a los que se alude de forma más o menos genérica en el recurso de los 54 Diputados.

8. a) El capítulo I de la Ley se integra por una disposición preliminar, delimitando el ámbito de la misma sin que se aduzca o resulte aparente causa alguna de inconstitucionalidad.

b) El capítulo II sobre la venta no sedentaria contiene en sus artículos 2 a 8, 10 y 11 diversas regulaciones administrativas de este tipo de venta, respecto de las cuales tampoco se formula impugnación concreta alguna de inconstitucionalidad, que, sin embargo, se plantea para el artículo 9 por el Abogado del Estado —por entender que vulnera el principio de igualdad.

No obstante, y tal como se ha expuesto en las consideraciones generales relativamente a la motivación y finalidad de las normas impugnadas, no puede desconocerse que la que aquí se estudia pertenece al ámbito de la regulación del comercio interior en cuanto tiende —como dice el representante del Parlamento de Cataluña— a asegurar a los agricultores unos canales de distribución de sus propios productos, sin que la norma prohíba a Asociaciones o a otras Entidades jurídicas vender directamente a los consumidores —como lo hacen, por ejemplo, las Cooperativas de productores en sus locales o establecimientos fijos—, pues la limitación que establece el artículo ahora examinado se refiere a que dichas Entidades no podrán hacerlo en aquellos lugares asignados por los Ayuntamientos a los agricultores, individual o agrupadamente, para la venta ocasional o esporádica de sus propios productos. Esto, aparte de constituir un criterio razonable y no discriminatorio en cuanto dichos otros Entes o Asociaciones ya tienen reconocida su actividad mercantil, con su organización permanente y sus locales, es claro que, como regulación de mercados locales, corresponde a la competencia autonómica, a tenor del artículo 12.1.5 del Estatuto catalán, es decir, la de comercio interior. La norma se dicta pensando en los agricultores directos y en la venta de productos propios. Por otro lado, y dada la competencia de la Generalidad, esta regulación de los mercados municipales no infringe los límites constitucionales garantizados por la autonomía municipal. No procede, pues, declarar la inconstitucio-

nalidad del citado artículo 9.º de la Ley impugnada.

c) Del capítulo III, regulador de la venta domiciliaria, los Diputados recurrentes hacen referencia a la inconstitucionalidad de los artículos 12 y 13, y el Abogado del Estado, a la del artículo 16.

En lo referente a los artículos 12 y 13, este último establece diversos requisitos administrativos para la práctica de dicho tipo de venta —inscripción en un Registro, alta en el epígrafe de la licencia fiscal que es exigida, etcétera—, que corresponde al ámbito de la disciplina del mercado que está atribuido a la competencia autonómica, y que no incide en forma alguna en la regulación mercantil de las transacciones comerciales. Y el artículo 12 se limita a señalar el ámbito de la definición legal de la venta a domicilio y a remitirse, en su segundo párrafo, a la normativa técnico-sanitaria, a efectos de excluir tal venta respecto a diversos productos, por lo que tampoco aparecen indicios de inconstitucionalidad alguno.

No puede considerarse contrario a las disposiciones constitucionales el artículo 16, que el Abogado del Estado impugna, por estar claramente incurrido en el campo de la protección específica al consumidor, que constituye también título competencial de la Comunidad Autónoma, según el artículo 12 del Estatuto.

En efecto, el artículo 16 de la Ley impugnada establece la prohibición de «ofertas que obliguen a la obtención de otros productos o servicios». Se trata de impedir, por tanto, en las ventas a domicilio, esa especie de coacción al eventual cliente que supone la llamada venta condicionada, obligándole así en cierto modo a una aceptación del producto no nacida enteramente de su libre voluntad. En ese sentido su finalidad —la de la norma— no es otra que la de la protección del consumidor, dentro del ámbito de la disciplina del mercado.

En cuanto a las consecuencias de la infracción de la norma establecida en el artículo 16.2, constituye un problema que habrá de resolverse en cada caso de conflicto por el aplicador de la misma. Basta con decir aquí que ni la naturaleza de las sanciones que judicialmente puedan en cada caso declararse exceden del título competencial bajo el que se ha producido la norma ni la Generalidad ha invadido el título competencial del Estado sobre legislación mercantil (art. 149.1 6 CE) como lo habría seguramente hecho si hubiera procedido a regular las consecuencias «inter privados» del posible incumplimiento del artículo en cuestión.

Respecto al carácter de «pieza esencial» de la normativa referida a la venta a domicilio, cabe señalar que resulta improcedente entrar a analizar si tal es el caso, ya que no se alega que la norma esté en contradicción con la normativa estatal en el tema, normativa a la que habría que referirse como término de comparación para verificar si la disposición impugnada incidía en su ámbito.

d) Del capítulo IV, referido a la venta a pérdida, si bien el Abogado del Estado circunscribe sus alegaciones al artículo 17.2, ha de entenderse, sin embargo, que el carácter central de tal norma supone la impugnación de todos los demás artículos que integran esta parte de la Ley. En dicha norma se restringe taxativamente la modalidad denominada «venta a pérdida» en el territorio de la Generalidad a unos determinados supuestos.

Sin duda, la prohibición de modalidades de venta, que no obstante están autorizadas en el resto del territorio nacional, representa una ruptura o desviación de las condiciones comunes de la actividad comercial, posibilidad que justifica esclarecer su fundamento y el fin perseguido por la norma autonómica que alega ser

la defensa de los consumidores —competencia de la Comunidad Autónoma a tenor del artículo 12.1.5 de su Estatuto.

Este título, sin embargo, no puede considerarse suficiente para habilitar a la Generalidad respecto de la regulación del supuesto indicado. En efecto, en cuanto la venta a pérdida puede incidir en perjuicio de otros comerciantes, a quienes en la norma cuestionada se prohíbe realizarla en los supuestos distintos de venta en rebaja, en liquidación, de saldos y de productos perecederos, sin justificación suficiente, 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, dentro de los límites, por supuesto, de la economía general. En este sentido el precepto estudiado es una norma limitativa de la libre concurrencia, materia que la propia ley autonómica reconoce y salva como exclusiva y reservada al Estado dentro de la legislación relativa a la defensa de la competencia, y por ello debe ser declarada inconstitucional por falta de título competencial comunitario.

El resto de los artículos de este capítulo IV, es decir, los 17.1, 18 y 19, como se comprueba por su simple lectura, se limitan bien a definir la venta a pérdida (17.1) o mejor a describirla, bien a determinar el mecanismo de obtención del precio de compra (art. 18) o, finalmente, a tener en cuenta para ello las facturas de la mercancía (art. 19). Pero no se da entre ellos y en el número 2 del artículo 17, que se ha estimado inconstitucional, la necesaria y precisa conexión para que les alcance la misma consecuencia, pues no puede desdenarse la consideración de que ese apartado 2.º del artículo 17 no cubre, o en hipótesis puede no cubrir, todos los supuestos de venta que en él se enumeran, hasta el punto de hacer perder la finalidad al resto de los artículos del capítulo que se estudia o al menos no se encuentran razones atendibles para concluir que estén o se entiendan prohibidos otros tipos de venta a pérdida. Por otro lado, que unos preceptos determinados (como ocurre con los ahora analizados) puedan perder parte de su razón de ser al haber sido declarada inconstitucional una norma con la que ellas guardaban relación lógica no es un hecho que por sí solo haya de conducir a una declaración de inconstitucionalidad, pues la funcionalidad o utilidad práctica mayor o menor de las normas no es criterio para pronunciarse sobre su constitucionalidad, que en este caso sólo podría extenderse por razón de la conexión o consecuencia de la que habla el artículo 39.1 LOTC, conexión que, por lo expuesto, no se aprecia. Consecuentemente, ni por conexión ni por sí mismos los citados preceptos impugnados violan el ámbito de la defensa de la competencia.

e) Del capítulo V, que regula la venta en rebaja, el Abogado del Estado sólo impugna el artículo 21, que limita las temporadas para efectuar dicha modalidad contractual a dos períodos anuales, del 7 de enero al 20 de febrero y del 15 de julio al 31 de agosto.

Tanto el representante del Parlamento de Cataluña como el Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad consideran que esa norma va orientada a la tutela de los intereses colectivos, que no establece una restricción terminante de las fechas de celebración de las ventas sin interferir en los efectos propios de la legislación de defensa de la competencia ni el de obstaculizar la libre circulación de bienes. No es posible, sin embargo, admitir y compartir tal justificación, pues no resulta fácil determinar cómo las competencias de la Generalidad sobre el comercio interior y la protección de los consumidores puede salvar una norma de

ese carácter, que supone una considerable restricción a la libertad de Empresa. En este sentido, la norma no tiene otra justificación —como entre otras razones alega el Abogado del Estado— que la de prevenir una competencia desleal o abusiva, restringiendo el libre ejercicio de la actividad comercial, materia que corresponde a la legislación de defensa de la competencia, de titularidad estatal (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), lo que ha de provocar la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión.

f) Con respecto al capítulo VI, que trata de las ventas en liquidación, la situación es diferente, ya que el calificativo de venta en liquidación posee una indudable fuerza atractiva e informadora para los consumidores, por cuanto implica, al menos potencialmente, una venta a precios inferiores a los que procederían si se pretendiese continuar el ejercicio normal de las actividades comerciales, por lo que encaja dentro de la protección a los consumidores al evitar que se emplee abusivamente tal denominación, aplicándola a situaciones en que la supuesta «liquidación» sea inexistente y, consecuentemente, también lo sean sus posibles e inherentes ventajas. La restricción del empleo de la designación «venta en liquidación», para garantizar su autenticidad y veracidad a supuestos tasados es una medida de protección a los consumidores, con la que no se trata de prohibir ciertas ventas —que podrían realizarse bajo otros nombres: ofertas, ventas por traslado, etcétera, ya que, como se indicó, no tiene la Generalidad competencia para prohibir, genéricamente, la venta a pérdida—, sino de regular su denominación y publicidad. En este sentido, la enumeración que lleva a cabo el artículo 24 es lo suficientemente amplia para considerar que incluye los supuestos que razonablemente pueden designarse «venta en liquidación», sin perjuicio respecto a los intereses del consumidor.

En relación al artículo 25, debe distinguirse entre las medidas preventivas para garantizar la autenticidad del empleo de la denominación «venta en liquidación» —y las eventuales sanciones en caso de uso abusivo de la misma—, por un lado, y la imposición de prohibiciones genéricas de ejercicio de actividades comerciales, de otro. En efecto, la previsión del párrafo del artículo supone la exigencia de un requisito razonable para garantizar la autenticidad de la venta en liquidación: que el comerciante no haya efectuado una liquidación similar en el plazo previo de un año, pues derivaría la razonabilidad de la exigencia de que no es verosímil que el mismo comerciante haya liquidado, en sus diversas modalidades, un negocio o empresa con similares características a las del nuevo, puesto que se intenta liquidar. Ahora bien, tal posibilidad de exigir ciertos requisitos para el empleo de esa denominación y de imponer sanciones caso de empleo abusivo de la misma se ve ampliamente excedida por lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 25, pues supone una prohibición genérica de ejercer una actividad similar a la del establecimiento liquidado durante tres años, extendiéndose la prohibición al cónyuge, descendientes o socios. Esta prohibición, en efecto, extravasa o excede las competencias autonómicas, pero no porque ello suponga establecer una presunción de inautenticidad de la liquidación, como alega el Abogado del Estado, sino porque viene a imponer una grave limitación a la capacidad jurídica mercantil, desproporcionada, además, con la finalidad que se persigue y en ese sentido injustificada. Es evidente que impedir el ejercicio de la actividad comercial durante un período de tres años por una presunta infracción administrativa —o que se califica de tal— equivale a una interdicción del ejercicio del comercio con su contenido propio o

posibilidad de realizar actos y negocios del Derecho Mercantil, amparados y regulados por la legislación general de este orden, de clara competencia estatal, a tenor del artículo 149.1.6 de la CE, en relación con el título primero del libro primero del Código de Comercio, que regula los requisitos y la capacidad para el ejercicio del comercio, es decir, sin que ahora pueda darse la posibilidad de imprecisión en esta materia por la concurrencia de atribuciones a la Comunidad Autónoma en «comercio exterior», en cuyo ámbito no cabe incluir las reglas relativas a la capacidad para el ejercicio del comercio. Procede, por tanto, declarar la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 25.

g) Del capítulo VII, que trata de la venta de saldos, el artículo 28 define lo que ha de entenderse por este tipo de venta, y cuya definición completa el artículo 29, haciendo el artículo 30 referencia a garantías de autenticidad en la venta de saldos, para salvaguardia de los consumidores, mientras que los artículos 31 y 32 prevén un procedimiento de comunicación a la Administración que se integra dentro del régimen general de disciplina de mercado, por lo que dichas normas no extravasan las competencias de la Generalidad.

En cuanto al artículo 33, su redacción equivoca impone el estudio de su sentido y realizar una interpretación de su texto a la vista, por lo demás, de la finalidad declarada en el preámbulo de la Ley (comercio interior y defensa del consumidor) y de las consideraciones generales hechas en los fundamentos precedentes de esta sentencia.

No parece necesario decir que dicho artículo está conectado con los anteriores y en ellos halla su sentido, todos referidos la venta de saldos, su definición y sus requisitos administrativos, con la clara finalidad de la protección de los consumidores. La limitación, pues, que establece el artículo 33, cuestionado respecto de la venta de saldos, se refiere a los descritos y definidos en el artículo 28, lo que ya indica suficientemente que el comerciante puede realizar otra actividad relativamente a otras mercancías y que ese precepto no construye ni limita su capacidad mercantil, como podría entenderse con una interpretación literal inadecuada de la frase «orientada exclusivamente hacia la venta de mercancías» del artículo 28, es decir, sin limitar su condición en cuanto comerciante, sino estrictamente como vendedor permanente de saldos en locales o puestos no sedentarios, en local o establecimiento comercial determinado. Debe entenderse, por tanto, que la palabra exclusivamente se refiere conjuntamente a esas mercancías determinadas y a ese establecimiento comercial, y que es posible que, según previsión finalista de la ley impugnada, un comerciante pueda dedicarse con carácter habitual a la venta de saldos, bien compatibilizándolo con otras mercancías (debidamente separadas) en el mismo local o en otro único (art. 30) sólo a ello dedicado. La medida, pues, del artículo 33, como la intencionalidad de todo el capítulo, queda cubierta por el título competencial de protección al consumidor, y consiguientemente es de competencia autonómica, por lo que dicho artículo 33 no debe ser declarado inconstitucional, tanto en ese inciso impugnado como en su último párrafo, ya que la necesidad de obtener un permiso para la venta permanente de saldos es una cuestión de mera oportunidad o de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor, y cuya eventual inconstitucionalidad por razón de su contenido no puede presumirse ni inferirse sin más de su mera existencia.

h) Finalmente, del capítulo VIII constituye un elemento central el artículo 34, en el que se tipifican como «infracciones» las diversas conductas contrarias a lo preceptuado en los capítulos precedentes de la Ley, de modo que la legitimidad, caso por caso, de estas infracciones se encuentra en una situación de conexión o consecuencia con la de los respectivos preceptos en los que se origina la ilegalidad de dichas conductas. De este artículo 34 el Abogado del Estado ha impugnado diversos apartados.

De esta manera, y en virtud de lo indicado al analizar lo dispuesto en el artículo 9.º de la misma Ley, resultan adecuados a las competencias de la Comunidad Autónoma los apartados 1 a 4 de la letra A), al tratarse de materias sobre las que la Comunidad posee, como se dijo, competencia normativa.

La letra C) del mismo artículo resulta inconstitucional por conexión con la inconstitucionalidad que se predica en el artículo 17.

En relación a la letra D), el apartado 3 es inconstitucional al ponerlo en conexión con la inconstitucionalidad antes declarada del artículo 21 de la Ley.

No resulta, por el contrario, inconstitucional el apartado 2.º de la letra E), por cuanto que, a pesar de su conexión con el artículo 25, al referirse taxativa y exclusivamente a la repetición prematura de «ventas en liquidación» (art. 25.1), y no al quebrantamiento de la prohibición temporal del ejercicio de la «actividad comercial con productos similares a los liquidados» (art. 25.2), sólo está configurado de hecho como «infracción», y al margen de cuál hubiera sido la inten-

ción del legislador, la conducta descrita en el párrafo 1.º del artículo 25, considerado válido.

F A L L O

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

Ha decidido:

Estimar en parte los recursos de inconstitucionalidad entablados, y en su virtud:

1.º Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 17.2, 21, 25, párrafo 2.º, y 34, letras C) y D), apartado 3.

2.º Declarar que el artículo 33 no es inconstitucional interpretado en los términos que se desarrollan en el fundamento 8.º, g).

3.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 1 de julio de 1986.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueras.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Rubricado.