



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · primer període · número 4 · dimarts 3 de novembre de 2015

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.30. Altres tramitacions

3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges

Informe del Síndic de Greuges sobre les autopistes: aspectes rellevants per als usuaris

360-00025/10

Correcció d'errades de publicació (BOPC 3)

3

4. Informació

4.45. Composició dels òrgans del Parlament

4.45.02. Ple del Parlament

Composició del Ple del Parlament

396-00001/11

Renúncia a la condició de diputat

4

4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats

Renúncia a la condició de diputat

Presentació

4

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 5272/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra el Decret llei 7/2014, del 23 de desembre, pel qual es deroguen la lletra b de l'apartat 3 i el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 9 del Decret-lei 1/2009, del 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials

381-00015/10

AHegacions que formula el Parlament

4

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès a Multitext, SL

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.30. Altres tramitacions

3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges

Informe del Síndic de Greuges sobre les autopistes: aspectes rellevants per als usuaris

360-00025/10

CORRECCIÓ D'ERRADES DE PUBLICACIÓ (BOPC 3)

En el BOPC 3, a la pàg. 6, a continuació de l'acord, cal afegir el text següent:

A la presidenta del Parlament

Benvolguda,

Em plau lliurar-te l'informe sobre *Autopistes: aspectes rellevants per als usuaris*, el qual recull una reflexió sobre la consideració de les autopistes com a servei bàsic, essencial o d'interès general a partir de la diversa normativa aplicable.

Tot desitjant que la Cambra se senti motivada pel treball d'aquest informe en l'avenç de la defensa dels drets, us saludo atentament,

Cordialment,

Rafael Ribó

Barcelona, 21 d'octubre de 2015

N. de la r.: La documentació esmentada pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament i en l'edició electrònica d'aquest BOPC.

4. Informació

4.45. Composició dels òrgans del Parlament

4.45.02. Ple del Parlament

Composició del Ple del Parlament

396-00001/11

RENÚNCIA A LA CONDICIÓN DE DIPUTAT

Presidència del Parlament

D'acord amb l'article 24.a del Reglament, la presidència ha pres nota de la renúncia a la condició de diputat al Parlament de Catalunya, de Gerard Bargalló Boivin, del GP de Catalunya Sí que es Pot, amb efectes des del dia 30 d'octubre de 2015.

Palau del Parlament, 30 d'octubre de 2015

La presidenta, Carme Forcadell i Lluís

N. de la r.: L'escrit presentat es reproduïx en la secció 4.67.

4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats

Renúncia a la condició de diputat

PRESENTACIÓ

Reg. 60

A la Mesa del Parlament

Gerard Bargalló Boivin, diputat del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, d'acord amb allò que preveu l'art. 24.a del vigent Reglament del Parlament de Catalunya, presento la meua renúncia a la condició de Diputat amb data d'avui.

Palau del Parlament, 29 d'octubre de 2015

Gerard Bargalló Boivin, diputat GP CSP

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 5272/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra el Decret llei 7/2014, del 23 de desembre, pel qual es deroguen la lletra b de l'apartat 3 i el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 9 del Decret-lei 1/2009, del 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials

381-00015/10

AL·LEGACIONS QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

Anna Casas i Gregorio, letrada del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de éste en virtud de la Resolución de la Mesa del Parlamento de 28 de julio de 2015, y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña de 14 de octubre de 2015, según se acredita mediante la certificación que acompaña al presente escrito en documento adjunto, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

Dice

1. Que, en fecha 13 de octubre de 2015, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 5272-2015, promovido por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.

2. Que, mediante Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña de 14 de octubre de 2015, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento relativo al recurso de inconstitucionalidad número 5272-2015.

3. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a que se ha hecho referencia, pasa a formular las siguientes

Alegaciones

Primera. la derogación producida por el artículo único del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, extinguió el objeto del recurso.

El recurso de inconstitucionalidad del que traen causa las presentes alegaciones se interpone contra el Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga mediante su artículo único, la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, cuyos efectos de dicha derogación, tal y como se establece en su única disposición final, se producen al día siguiente de su publicación en el «Diario Oficial de la Generalidad de Catalunya».

Los preceptos que son objeto de la referida derogación establecen como más adelante se especificará, unas excepciones al régimen general de localización y de ordenación del uso comercial, para determinados establecimientos comerciales que tengan una especial dimensión.

De modo preliminar, esta representación considera que en el presente supuesto, y en base a las argumentaciones que seguidamente se expondrán, no existe el objeto de enjuiciamiento sobre el que versa la supuesta inconstitucionalidad y en consecuencia, y en base a las mismas, este Tribunal debe declarar extinguido el presente procedimiento de declaración de inconstitucionalidad.

No obstante, y para poder ayudar a la comprensión y la argumentación de la presente alegación es preciso contextualizar el precepto impugnado, a saber el Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga mediante su artículo único, la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, (en adelante, Decreto-Ley catalán 7/2014), efectuando para ello, un breve análisis preliminar de cuáles son los antecedentes normativos en materia de implantación comercial en el ámbito de Catalunya, partiendo del análisis del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, en su redacción inicial con las sucesivas modificaciones posteriores, hasta llegar al análisis del contenido exacto del precepto impugnado, y así justificar que los preceptos que sustentan el Decreto-Ley catalán 7/2014, no existían a la fecha de interposición del recurso de inconstitucionalidad del que traen causa las presentes alegaciones y por ende, es preciso declarar la extinción del mismo.

En este sentido, y en primer lugar recordar como ya se ha venido a efectuar en otras alegaciones, que la Generalidad de Catalunya vino a establecer en el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, (en adelante, Decreto-ley catalán 1/2009) el marco jurídico de los establecimientos comerciales con implantación dentro del territorio de Catalunya, en base al ejercicio de su competencia exclusiva en materia de comercio interior establecida en el artículo 121.1 del Estatuto de Autonomía, la cual incluye en todo caso, *«la determinación de las condiciones administrativas para el ejercicio de la actividad comercial, la clasificación y planificación territorial de los equipamientos comerciales, así como también la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los referidos*

equipamientos», así como también a partir de la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo prevista en el artículo 149 del referido texto estatutario.

Debemos destacar que la aprobación del Decreto-ley catalán 1/2009 se llevó a cabo dentro del marco de lo establecido en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante, la Directiva de servicios), y concretamente, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 44 de la referida directiva, por cuanto que a la Generalidad de Catalunya, en virtud de lo establecido en el artículo 113 del Estatuto de Autonomía, le corresponde el despliegue, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea relacionada con el ámbito material afectado, siendo en el presente supuesto, la materia relativa a la planificación de los equipamientos comerciales incluida dentro del ámbito correspondiente al comercio interior.

El artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009 relativo a la «*Localización y ordenación del uso comercial*» estableció a partir del 29 de diciembre de 2009 (fecha de entrada en vigor del precepto, y próxima al plazo máximo establecido para efectuar la transposición de la Directiva de Servicios) el nuevo régimen jurídico de la implantación comercial, teniendo en cuenta y respetando el marco normativo existente a nivel estatal, concretamente el conformado por la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley estatal 17/2009) y por la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, modificada por la Ley estatal 1/2010 de 1 de marzo (en adelante, LOCORMIN), que incorporó a dicha normativa sectorial los principios de la Ley estatal 17/2009.

La adaptación de la normativa catalana en materia de establecimientos comerciales llevada a cabo mediante el Decreto-ley catalán 1/2009 se llevó a cabo con el objetivo de garantizar la libertad de establecimiento del art 43 y la libre prestación de servicios del artículo 49, ambos, del Tratado CE, en plena sintonía con la regulación estatal básica a la que nos hemos referido anteriormente, que también comportó la trasposición al derecho interno de la Directiva de Servicios, garantizando los objetivos fundados en razones imperiosas de interés general de carácter urbanístico, medioambiental, de preservación de patrimonio histórico-artístico y de defensa de los consumidores, como elementos que legitimarían la existencia de condicionamientos a la plena aplicación de los principios y objetivos establecidos en la referida Directiva.

En este sentido, debemos destacar que en la Exposición de motivos del Decreto-ley catalán 1/2009 ya se mencionó que el objetivo primordial de la aprobación del Decreto-ley catalán consiste en adaptar la regulación catalana de los establecimientos comerciales a las directrices y principios establecidos en la Directiva de Servicios. En este sentido, podemos constatar cómo la normativa catalana está impregnada de los principios, de la terminología y de los conceptos propios de la regulación comunitaria.

Así, en la referida Exposición de motivos se refiere a la necesidad de que la implantación del comercio se someta a criterios racionales de ordenación basados en parámetros que respondan a objetivos dirigidos a la protección del interés general, en un contexto donde la incorporación del discurso territorial en el seno de la Unión Europea es cada vez más evidente. Ello se plasmó ya en la *Estrategia Territorial Europea* acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros de la UE en Postdam los días 10 y 11 de mayo de 1999.

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).

En consecuencia, y de la referida Estrategia Territorial Europea, la Exposición de motivos recoge la idea principal de asociar los tres objetivos políticos fundamentales en el momento de articular políticas comunitarias en materia de territorio: a saber, la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada del territorio europeo. Es decir, establecer la necesidad de un desarrollo sostenible, que no solamente sea respetuoso con el medio ambiente, sino que sea equilibrado para armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo, con las funciones ecológicas y culturales del territorio «*y contribuer de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala*».

Asimismo, la Exposición de motivos se refiere al propio Decreto-ley catalán 1/2009 como una herramienta imprescindible para lograr una gestión urbana sostenible en la que el suelo debe ser tratado como un recurso escaso, «*delimitando la localización de*

los grandes proyectos comerciales de manera estratégica, con el fin de asegurar la accesibilidad mediante los transporte públicos disponibles», en definitiva, un instrumento para evitar la falta de coherencia geográfica en la localización de los comercios, las viviendas y el transporte. Así, en el contexto anteriormente expuesto, la referida Exposición de motivos establece:

«De la misma manera, la adopción de criterios de gestión urbana sostenible es necesaria con el fin de obtener el mejor partido posible de los beneficios de la proximidad y de la aplicación de estrategias adelantadas de ahorro de recursos, con la finalidad de evitar el incremento de los efectos nocivos sobre el medio ambiente que comportan determinadas implantaciones comerciales periféricas. Éste precisamente es el sentido de los planteamientos formulados por los representantes de los distintos Estados de la Unión en la reunión de Potsdam con respecto a la Estrategia Territorial Europea por un desarrollo equilibrado y sostenible, en los que ya se conocía la necesidad de control sobre la expansión territorial urbana para poder garantizar el crecimiento sostenible de las ciudades».

El proceso de incorporación del discurso territorial en el seno de la UE al cual se refiere la Exposición de motivos del Decreto-ley catalán 1/2009, ha sido paulatino de modo que, además de la aprobación del Libro Verde sobre la cohesión territorial (COM (2008) 616 final) se ha aprobado recientemente el 19 de mayo de 2011 la «Agenda Territorial de la Unión Europea 2020».

Así, el Decreto-ley catalán 1/2009 se inscribió en la línea de las políticas europeas de seguimiento de la Agenda Territorial Europea y la Carta de Leipzig («Hacia un programa de acción europeo para el desarrollo espacial y la cohesión territorial» (PA_TA(2008)0069)) a favor de poner en marcha políticas urbanas integradas de movilidad climática y energéticamente sostenibles, teniendo en cuenta de forma conjunta las dimensiones social, económica y medioambiental. En el mismo sentido, y especialmente en relación con el comercio minorista resulta conveniente mencionar el Informe de la Comisión relativo al *Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución* «Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva 2020».

(<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0355:FIN:ES:PDF>)

En el referido Informe se efectúa un primer balance basado en el análisis de los problemas que afectan o que pueden afectar desde la perspectiva del mercado interior a los resultados económicos, sociales y ambientales de las empresas que operan en el sector del comercio y de la distribución, y con vistas al impulso del mercado interior anunciado en la Estrategia para la Europa del 2020.

Como decíamos anteriormente, y en el contexto de las políticas europeas mencionadas anteriormente, la propia Exposición de motivos del Decreto-ley catalán 1/2009 contiene en su apartado II una explicación muy extensa, pormenorizada y detallada de las razones llevaron al Gobierno de la Generalidad a incorporar en la regulación en materia de implantación comercial a las restricciones territoriales, de modo que, tratándose de «razones imperiosas de interés general» de tipo urbanístico, medioambiental y de preservación del patrimonio histórico-artístico son permitidas por el propio artículo 11.2 de la Ley del Estado 17/2009, así como por la Directiva de Servicios (en su Considerando 40, y en los artículos 4.8, 10, 14 y 15).

Resulta conveniente reproducir la Exposición de motivos, a los efectos de corroborar lo anteriormente expuesto, en el sentido de acreditar en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11.2, segundo párrafo de la Ley estatal 17/2009 cómo la regulación catalana en materia de emplazamiento comercial incluye la motivación de los requisitos en ella exigidos. La Exposición de motivos establece:

«Teniendo en cuenta esta competencia exclusiva de la Generalidad y lo que establece el artículo 113 del Estatuto de autonomía, es necesario adaptar la normativa reguladora de la ordenación de los equipamientos comerciales a lo que establece la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta adaptación debe preservar la prosecución de determinados objetivos fundamentados en razones imperiosas de interés general de tipo urbanístico, medioambiental y de preservación del patrimonio histórico-artístico, que ampara la propia Directiva y que se concretan al garantizar el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el ámbito territorial de Cataluña;

establecer las directrices a las que se deben adecuar los establecimientos comerciales con el fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, e impulsar un modelo de urbanismo comercial basado en la ocupación y la utilización racional del territorio, con usos comerciales que permitan un desarrollo sostenible; contribuir al establecimiento de modelos de ocupación del suelo que eviten al máximo la dispersión en el territorio; reducir la movilidad y evitar desplazamientos innecesarios, tanto de personas como de mercancías que congestionen las infraestructuras públicas e incrementen la contaminación atmosférica derivada del tráfico de vehículos inherente a la dinámica de funcionamiento de determinados tipos de establecimientos comerciales [...] favorecer el equilibrio territorial en todas las comarcas y zonas urbanas de los municipios, para que se pueda disponer de una red de servicios comerciales suficiente y adaptada a las demandas de las personas consumidoras y usuarias de todo el territorio; alcanzar un alto nivel de protección de las personas y del medio ambiente en conjunto, para garantizar la calidad de vida, mediante la utilización de los instrumentos necesarios que permitan prevenir, minimizar, corregir y controlar los impactos ambientales que la implantación de establecimientos y el ejercicio de las actividades comerciales comportan y favorecer un desarrollo económico sostenible, con los mínimos condicionantes posibles, en coherencia con los objetivos establecidos de preservación del medio ambiente.

Además, atendiendo a la experiencia alcanzada, junto con la evolución constante inherente a la actividad comercial, es aconsejable adecuar los mecanismos necesarios para conseguir los objetivos mencionados adaptando los criterios de valoración y de planificación a la realidad actual del territorio, teniendo en cuenta las competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del territorio y urbanismo por el artículo 149 del Estatuto de Autonomía. En esta línea, hay que introducir una distinción entre los establecimientos comerciales en función de su localización en el territorio, en concordancia con la planificación territorial y urbanística, teniendo en cuenta, especialmente, su incidencia sobre la movilidad, el medio ambiente y el patrimonio histórico-artístico.

Esta distinción se materializa, tanto en relación a la previsión de localización como en relación con el nivel de la intervención administrativa.»

En coherencia con lo anterior, debemos mencionar que el Título II del Decreto-Ley catalán 1/2009 estableció en su momento la planificación y la ordenación territorial de los usos comerciales teniendo en cuenta la clasificación de los establecimientos comerciales por razón de la superficie de venta o de la propia singularidad de los establecimientos, y de modo acorde con el régimen de intervención administrativa en la materialización del uso comercial. Así en el artículo 7 del referido Decreto-ley catalán 1/2009 se estableció la definición de las tramas urbanas consolidadas, en el artículo 8 se definió el procedimiento de delimitación de las tramas urbanas consolidadas de cada municipio atribuyendo su aprobación a la Dirección General competente en materia de urbanismo su aprobación, en el artículo 9 el régimen de localización y ordenación del uso comercial y finalmente, el artículo 10 establece las medidas de coordinación entre la regulación y las administraciones públicas implicadas del ámbito urbanístico y el comercial.

Pasando al contenido concreto del artículo 9 del Decreto-Ley catalán 1/2009 cuya derogación se plantea en el presente procedimiento de inconstitucionalidad por haber entrado en vigor el Decreto-ley objeto de la presente impugnación, debemos afirmar que en su apartado 1 se establecieron los parámetros generales y básicos de implantación de los establecimientos comerciales, con una clara prioridad por el establecimiento de los mismos las zonas de suelo urbano o urbanizable, en coherencia con la planificación territorial y urbanística y teniendo en cuenta la incidencia de los mismos sobre la movilidad, el medioambiente y el patrimonio histórico.

En el apartado 2 del artículo 9 se estableció la regulación de la implantación de los pequeños establecimientos comerciales (PEC), es decir aquellos establecimientos con una superficie inferior a 800 m², en el suelo urbano y urbanizable de uso residencial dominante de todos los municipios de Catalunya.

En el apartado 3 del mismo artículo se estableció la regulación de la implantación de los medianos establecimientos comerciales (MEC) aquellos con una superficie de venta igual o superior a 800 m² e inferior a 1.300 m², y de los grandes establecimientos comerciales (GEC) aquellos con una superficie de venta igual o superior a 1.300 m² e

inferior a 2.500 m², implantación que se circunscribe únicamente dentro de la trama urbana consolidada (TUC) correspondiente a aquellos municipios de más de 5.000 habitantes o asimilables (a determinar reglamentariamente) o que sean capital de comarca, pero admitiendo su implantación fuera de la trama urbana consolidada para el supuesto de que se dieran determinadas circunstancias definidas en las letras a) y b) y que tenían el siguiente contenido.

«a) Que la implantación se produzca dentro de las zonas de acceso restringido de las estaciones de líneas transfronterizas y transregionales del sistema ferroviario que acojan el tren de alta velocidad o líneas de largo recorrido, de los puertos clasificados de interés general y de los aeropuertos con categoría de aeropuertos comerciales, según el Plan de aeropuertos, aeródromos y helipuertos de Cataluña 2009-2015.

b) Que sea justificada la localización fuera de la trama urbana consolidada de un establecimiento individual y siempre que se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

1) El emplazamiento tiene que estar situado en continuidad física con el tejido urbano residencial, que configura la TUC, sin que pueda estar separado de ésta por ninguna barrera física no permeable significativa.

2) El planeamiento urbanístico ha de admitir el uso comercial con carácter dominante o principal en la parcela donde se pretende implantar el establecimiento comercial.

3) El establecimiento comercial ha de localizarse en parcela aislada con acceso principal desde la calle perimetral a la TUC. Esta calle ha de dar continuidad o complementar la red viaria principal del municipio y facilitar la conexión urbana para peatones y bicicletas desde la zona residencial confrontante.

4) El establecimiento comercial debe estar a una distancia inferior a 200 metros, respecto de la entrada principal, de una parada de transporte público urbano integrado en la red municipal o se ha de prever la instalación de paradas, terminales o estaciones para atender los flujos de público previsibles.

La excepcionalidad [...]».

Una vez expuestas las circunstancias (letras a y b) cuya concurrencia permitían la implantación de forma excepcional fuera de la trama urbana consolidada de los medianos y grandes establecimientos comerciales, pasamos a la regulación contenida en el apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009 relativa a la implantación de los grandes establecimientos comerciales territoriales (GECT) aquellos con una superficie de venta igual o inferior a 2.500 m², distinguiendo su implantación dentro o fuera de la TUC, de modo que según el párrafo primero éste tipo de establecimiento sólo puede implantarse dentro de la TUC en tres supuestos: en los municipios de más de 5.000 habitantes, en los municipios que se consideren asimilables a ellos, y en los que sean capital de comarca, mientras que según su párrafo segundo sólo pueden implantarse fuera de la TUC si concurren las circunstancias de las letras a y b del apartado 3 siempre y cuando se justifique la conexión del transporte público interurbano. El referido apartado 4 establece lo siguiente:

«4. Los grandes establecimientos comerciales territoriales pueden implantarse únicamente en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 50.000 habitantes o los asimilables a éstos o que sean capital de comarca. Por reglamento, deben concretarse las características que han de concurrir para considerar un municipio como asimilable a uno de más de 50.000 habitantes.

Excepcionalmente, estos establecimientos pueden implantarse fuera de la trama urbana consolidada cuando concurren las circunstancias previstas en el apartado a) y b) del punto 3 de este artículo, siempre que se justifique también la conexión al transporte público interurbano».

Tal y como consta en el escrito de la demanda de inconstitucionalidad, la propia Comisión Europea aceptó que la nueva regulación de los equipamientos comerciales establecida en el Decreto-ley catalán 1/2009 que sustituía la que el TJUE había declarado contraria al derecho comunitario, en el Asunto C-400/08 de 24 de marzo (Comisión/España en relación con la normativa catalana de equipamientos comerciales y con la LORCOMIN), incluidas la determinaciones sobre la implantación territorial de los equipamientos comerciales establecida en el art. 9, apartados 3 y 4 de dicho Decre-

to-ley, eran compatibles con el derecho comunitario de la regulación, y por ello el 22 de marzo de 2012 la Comisión Europea adoptó la decisión de archivar el procedimiento (Núm. 20034332) que dio pie al recurso de incumplimiento.

Posteriormente, la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica (en adelante, Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011) modificó en su artículo 114, los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009. Concretamente, y en relación con la regulación de la implantación de los MEC y GEC establecida en el apartado 3 se procedió a incorporar la definición de lo que se debía considerar como «municipio asimilable» es decir aquél municipio que teniendo más de 5.000 habitantes dispone de una población equivalente a tiempo completo anual (ETCA) superior a este número de habitantes según los últimos datos oficiales del Idescat. Además, la modificación comportó que para este tipo de establecimientos se concretó en qué supuestos excepcionales podrían implantarse también fuera de la trama urbana consolidada (si la implantación se produce en zonas de acceso restringido de las estaciones de líneas transfronterizas y transregionales del sistema ferroviario que acogen el tren de alta velocidad, o líneas de alto recorrido, de los puertos clasificados de interés general y de los aeropuertos comerciales).

En relación con el apartado 4 y a los efectos de la implantación de los GECT en la trama urbana consolidada el referido artículo 114 procedió a incorporar la definición de lo que se debía considerar como municipio asimilable, es decir aquél municipio de más de 50.000 habitantes que dispone de una población equivalente a tiempo completo anual (ETCA) superior a este número de habitantes según los últimos datos oficiales del Idescat, eliminando la excepcionalidad de la implantación de este tipo de establecimientos fuera de la trama urbana consolidada.

Junto con la modificación producida por el mencionado artículo 114 de la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011, en materia de implantación comercial se estableció un régimen transitorio en la Disposición transitoria sexta que consistió en establecer que la derogación de la letra b) apartado 3 (supuestos de implantación extraordinaria de MEC y GEC fuera de la trama urbana consolidada) y del segundo párrafo del apartado 4 (supuestos de implantación extraordinaria de GECT fuera de la trama urbana consolidada), ambos del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, producida por la referida modificación normativa, no afectaba a las solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la referida Ley 9/2011 de modificación (es decir, antes del día 1 de enero de 2012) y además, quedaba aplazada o diferida la derogación en un mes, afectando las solicitudes relativas a los municipios reconocidos como asimilables a partir de la nueva redacción de la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011.

Siguiendo un paso más en el devenir de los antecedentes que ahora se exponen debemos mencionar que la representación procesal del Presidente del Gobierno interpuso en fecha 1 de octubre de 2012, el RIN 5491/2012 contra el artículo 114 de la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011, cuya admisión a trámite comportó la suspensión de la modificación del nuevo régimen jurídico de la implantación comercial, suspensión que se inició desde el 24 de octubre de 2012 y finalizó el 15 de enero de 2013, fecha en la que, atendiendo a las argumentaciones vertidas por la representación del Parlamento de Catalunya en el correspondiente escrito de alegaciones, se produjo el levantamiento anticipado de la suspensión mediante el ATC 10/2013, de 15 de enero Tribunal, de modo que a partir de esta fecha la modificación operada en materia de implantación comercial por el referido artículo 114 tuvo aplicación, por ser ésta plenamente vigente.

Posteriormente, el Alto Tribunal mediante la STC 193/2013, de 21 de noviembre, si bien no cuestionó en ningún momento la competencia de la Generalidad para regular en materia de equipamientos comerciales, declaró la inconstitucionalidad del artículo 114 de la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011 por no haber justificado las «razones imperiosas de interés general» exigidas en la normativa básica del Estado así como también en la normativa comunitaria, de modo que la regulación de la implantación relativa a las MEC, GEC y GECT, tanto dentro, como fuera de las tramas urbanas consolidadas, era a partir del 22 de noviembre de 2013, la correspondiente al régimen anterior a la referida modificación, es decir a la relativa a los apartados 3 y 4 del Decreto-ley catalán 1/2009, en su redacción original.

Asimismo, y con el objeto de seguir avanzando en la exposición de los antecedentes para poder entender el estado actual de la cuestión, debemos mencionar que con posterioridad, el 31 de enero de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales administrativas, financieras y del sector público (DOGC núm. 6551, de 30 de enero de 2014) (en adelante, Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014), se produjeron tres efectos normativos distintos: por un lado se procedió a la derogación del artículo 114 de la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011 (que contenía la modificación de los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009), que ya fue declarado nulo con efectos del 22 de noviembre de 2013, por la STC 193/2013, por otro mediante la disposición adicional vigésima séptima y acatando el sentido de la referida STC 193/2013, procedió a ratificar la vigencia de los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009 en su anterior redacción a la modificación producida por la Ley 9/2011 en el sentido siguiente:

«Vigésima séptima. Ordenación de los equipamientos comerciales

Se declaran vigentes los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, en la redacción que tenían en el momento de entrar en vigor el 29 de diciembre de 2009, de acuerdo con los criterios y los objetivos de este decreto ley, que se fundamentan en las razones imperiosas de interés general que lo sostienen, detalladas en su exposición de motivos».

Ratificación, que en puridad, no era necesaria toda vez que, con motivo de la STC 193/2013 mediante la cual se anuló por inconstitucional la modificación de los de los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009 contenida en el art 114 de la Ley del Parlamento de Catalunya 9/2011, el régimen vigente era el texto originario del referido Decreto-ley cuya entrada en vigor se produjo el 29 de diciembre de 2009.

Finalmente, y para completar lo anterior, debe mencionarse que el tercero de los efectos jurídicos producidos por la Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014 deriva de su disposición transitoria octava que estableció una moratoria de un año en el sentido de condicionar la vigencia de la letra b) apartado 3 y segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, hasta que no fuese aprobado el proyecto de Ley de Comercio, servicios i ferias. La referida disposición transitoria estableció lo siguiente:

«Octava. Régimen transitorio hasta la presentación de un proyecto de ley de comercio, servicios y ferias.

En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno debe presentar al Parlamento un proyecto de ley de comercio, servicios y ferias en el que se valoren adecuadamente los intereses públicos en relación con la normativa de implantación de equipamientos comerciales y la proporcionalidad y no discriminación de las medidas que deben adoptarse. Mientras no se apruebe este proyecto de ley queda suspendida la excepción de implantación de establecimientos fuera de trama urbana consolidada a que se refieren el apartado 3.b y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales».

Concretamente, la suspensión de la vigencia (restablecida anteriormente para todo el artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009) afectó concretamente a la excepción de la implantación fuera de la trama urbana consolidada de los establecimientos comprendidos en la letra b) apartado 3 (MEC y GEC) y segundo párrafo del apartado 4, (en este caso, para los GECT) ambos, del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009. En definitiva, se dejó sin efecto el régimen excepcional de implantación fuera de la trama urbana consolidada establecido en su día en el Decreto-ley catalán 1/2009, y que estuvo vigente a partir del 22 de noviembre de 2013 y hasta el 31 de enero de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014.

Posteriormente, y como consecuencia de lo anterior, la representación del Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 6513/2014, contra algunos preceptos de la Ley 2/2014, de 27 de enero, de Medidas Fiscales Administrativas Financieras y del Sector Público de Catalunya, (en adelante, Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014) y entre otras que afectaban a otros ámbitos materiales, contra la disposición transitoria octava, por considerar bajo su criterio, que la moratoria incluida en la referida disposición implicaba el incumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 193/2013, que ya declaró nulas las restricciones a la implantación de establecimientos

comerciales fuera la trama urbana consolidada que establecía el Decreto-ley catalán 1/2009.

Además, y con motivo de la correspondiente invocación del artículo 161.2 de la Constitución, desde la fecha de interposición del recurso, el 30 de octubre de 2014, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se produce la suspensión de vigencia y aplicación de la referida disposición transitoria octava, «desde la fecha de interposición del recurso –30 de octubre de 2014– para las partes del proceso y desde el día de la publicación de la suspensión en el Boletín Oficial del Estado (BOE) para los terceros» de modo que, el régimen excepcional de implantación fuera de la trama urbana consolidada de los establecimientos comprendidos en la letra b) apartado 3 y segundo párrafo del apartado 4, ambos del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, cuya eficacia quedó en suspenso mediante la moratoria de la disposición transitoria octava de la Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014, despliega todos sus efectos normativos para las partes a partir de la interposición de la demanda de inconstitucionalidad núm. 6513/2014, en la fecha anteriormente mencionada y para los terceros a partir del 27 de marzo de 2015, (núm. BOE 74), fecha de publicación de la referida suspensión.

Posteriormente, el Decreto-ley catalán 7/2014, publicado en el DOGC núm. 6777 el 24 de diciembre de 2014, cuya entrada en vigor se produjo el 25 de diciembre de 2014, (Convalidado mediante Resolución 909/X, del Pleno del Parlamento de Catalunya del 21 de enero de 2015, DSPC P-92), lo que comportó fue la derogación (desde la misma fecha de su entrada en vigor) de la letra b) apartado 3 y segundo párrafo del apartado 4, ambos del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, que incluye el régimen excepcional de implantación de los MEC, GEC y GECT fuera de la trama urbana consolidada, para evitar que con motivo de los efectos de la eliminación o anulación de la suspensión de la aplicación del referido régimen excepcional operada por la disposición transitoria octava de la Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014, con motivo de la interposición del RIN 6513/2014 (que produjo la suspensión inmediata de sus efectos por invocación del 161.2 CE), se restableciese el referido régimen jurídico de la excepcionalidad de la implantación de los MEC GEC i GECT fuera de la trama urbana consolidada.

Posteriormente, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó mediante Auto 63/2015 de 17 de marzo, declarar la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, respecto de la disposición transitoria octava de la Ley del Parlamento de Catalunya 2/2014, al considerar que con motivo de la entrada en vigor del Decreto-ley catalán 7/2014, producida el día 25 de diciembre de 2014, que comportó la derogación de la letra b) apartado 3 y segundo párrafo del apartado 4, ambos del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009 se producía la derogación implícita e inequívoca de la referida disposición al contener la misma, una referencia sustancial de los preceptos derogados y al hacer depender la misma sus efectos en los mismos. En este sentido, este Tribunal afirma en su FJ 4 lo siguiente:

«La Ley controvertida [referida a la Ley 2/2014] declara «vigentes» los apartados 3 y 4 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre (disposición adicional vigesimoséptima), pero, en razón de la disposición extractada, «la excepción de implantación de establecimientos fuera de trama urbana consolidada» a que se refieren la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 de aquel Decreto-ley queda suspendida mientras no se apruebe el «proyecto de ley de comercio, servicios y ferias» que el Gobierno debe presentar «en el plazo de un año».

Durante la tramitación del presente incidente cautelar, el Gobierno de Cataluña ha aprobado el Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, cuyo artículo único dispone la derogación de «la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre». Esta previsión deroga de modo implícito, pero inequívoco la disposición transitoria octava de la Ley 2/2014 objeto del presente incidente cautelar.

Al desaparecer la disposición transitoria octava de la Ley 2/2014 ha desaparecido lógicamente también en este punto el objeto de la solicitud de levantamiento de la suspensión formulada por la Abogada de la Generalitat de Cataluña y los Letrados del Parlamento de Cataluña; no resulta ya necesario que nos pronunciemos sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de una previsión que ha sido ya derogada

(AATC 354/1989, de 20 de junio, FJ único, 224/2009, de 27 de julio, FJ 1, 57/2010, de 19 de mayo, FJ único y 244/2013, de 22 de octubre, FJ único).

Es evidente que el Tribunal Constitucional ha venido a reconocer la eficacia jurídica producida mediante la entrada en vigor del Decreto-Ley catalán 7/2014, circunstancia que refuerza la tesis defendida por parte de esta representación, en el sentido de afirmar (en el sentido proclamado por el artículo 2 del Código Civil, así como también por lo establecido en el artículo 111-10, apartado 2 del Código Civil de Catalunya) que la vigencia de la letra b) apartado 3 y segundo párrafo del apartado 4, ambos del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, cesó cuando el Decreto-Ley catalán 7/2014 desplegó sus efectos derogatorios a partir del día 25 de diciembre de 2014, fecha de la entrada en vigor del mismo, de modo que el día 6 de octubre de 2015 fecha de admisión a trámite del recurso objeto de las presentes alegaciones, los preceptos impugnados estaban derogados y en consecuencia, no puede sostenerse que existe objeto de la presente pretensión constitucional.

Es más, antes de la referida fecha de admisión a trámite, el día 24 de febrero de 2015 cuando se acuerda por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, de Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, (DOGC núm. 6846, del 8 de abril) los referidos preceptos también estaban derogados y por ende, a juicio de esta representación, expulsados del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, esta parte pone de manifiesto que el Tribunal Constitucional no puede ir contra sus propios actos otorgando distintos efectos jurídicos a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley catalán 7/2014; por un lado, el que despliega los efectos derogatorios de modo que se declare mediante ATC 63/2015, de 17 de marzo, la desaparición sobrevenida del objeto del incidente, y por otro, y de modo totalmente contradictorio, considerar que el referido Decreto-ley no ha desplegado sus efectos derogatorios, siendo vigentes aún el apartado 3b y 4, segundo párrafo, del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009.

Han sido distintos los pronunciamientos de este Tribunal referidos al supuesto de la desaparición sobrevenida del objeto del incidente o del recurso con la subsiguiente extinción del procedimiento constitucional afectado, aunque en la mayoría de los casos el hecho causante se ha producido con posterioridad al inicio del procedimiento de inconstitucionalidad.

Así, a criterio de este Tribunal la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad (cuestión distinta es la relativa a los supuestos de la cuestión de inconstitucionalidad) es pues, que la derogación extingue su objeto (STC 196/1997, FJ2; ATC 139/1998, FJ1; ATC 224/2009, FJ1; ATC 57/2010, FJ único; ATC 244/2013, FJ único; ATC 87/2013, FJ único; 63/2015, FJ4; y ATC 93/2015 FJ2).

En este sentido el Alto Tribunal ha manifestado lo siguiente:

«FJ 2. Es necesario examinar, como preliminar, la incidencia que sobre el objeto del proceso produce la derogación del Decreto-ley 6/2013 por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, derogación que priva de todo efecto a los preceptos recurridos, como declaramos en el ATC 244/2013, de 22 de octubre.

Es constante doctrina de este Tribunal que en los recursos de inconstitucionalidad, por su carácter abstracto y finalidad de depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales recurridos hace que su objeto decaiga, salvo que el motivo en que se funde la inconstitucionalidad sea de carácter competencial, caso en que, para decidir si el objeto subsiste, debe examinarse si la derogación de tales normas conlleva la eliminación de la controversia o, por contra, al sustituirse por otros preceptos de contenido equivalente, aquélla continúa viva [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].» (ATC 93/2015, de 14 de mayo, FJ2).

Si bien en todos los supuestos se refiere a la derogación sobrevenida, ello no obsta, a que el referido criterio sea también de aplicación a la derogación producida con anterioridad a la admisión a trámite del procedimiento de inconstitucionalidad, tal y como sucede en el presente procedimiento de inconstitucionalidad, toda vez que en el mismo no se produciría la ultraactividad de la norma, ni tampoco se trataría en los términos descritos en la demanda, de dilucidar *strictu sensu* un conflicto de competencias que requiera un pronunciamiento explícito del Alto Tribunal, tal y como ya se encargó de establecer la STC 193/2013 en su momento.

Finalmente, el artículo 95 de la Ley del Parlamento de Catalunya 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, añadió una nueva disposición adicional, la duodécima al Decreto-ley catalán 1/2009, con objeto de establecer excepciones a los criterios de localización y ordenación del uso comercial de los PEC y MEC, precepto que también fue impugnado mediante la interposición del RIN 3493/2015 con la correspondiente invocación del artículo 161.2 de la Constitución de modo que, desde la fecha de interposición de la demanda, el 15 de junio de 2015, también se ha producido la suspensión de la referida disposición transitoria octava pendiente aún de solucionar por este Tribunal.

Por lo tanto, si la regla general de acuerdo con la doctrina de este Tribunal en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto, y teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Constitución española, esta representación considera que este Tribunal del mismo modo que procedió en el ATC 63/2015, de 17 de marzo, debe acordar la extinción del procedimiento de inconstitucionalidad del que traen causa las presentes alegaciones, con motivo de la derogación producida a partir del día 25 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor del Decreto-ley catalán 7/2014, de los apartados 3 letra b) y 4 segundo párrafo del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, lo que comporta la desaparición de su objeto.

Segunda. El Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, es plenamente constitucional porque no contraviene ni el Derecho comunitario ni la regulación básica estatal.

Solamente para el supuesto de que el Tribunal acuerde rechazar la petición expuesta en la alegación precedente, y solamente con carácter subsidiario, esta representación procede a defender la constitucionalidad del Decreto-ley impugnado, siendo por ello preciso proceder al análisis detallado de las argumentaciones vertidas en el presente recurso de inconstitucionalidad y así poder argumentar y por ende, afirmar contrariamente a lo que expone la recurrente, la plena constitucionalidad del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales (en adelante, Decreto-ley catalán 7/2014).

En este sentido, la parte recurrente afirma en primer lugar, que el Decreto-ley catalán 7/2014 resulta contrario al Derecho comunitario por vulnerar la libertad de establecimiento contenida en el artículo 49 del TFUE y también por infringir lo establecido en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios).

En segundo lugar, también afirma que el referido precepto impugnado adolece de una inconstitucionalidad mediata o indirecta por contradecir la legislación básica estatal de contraste constituida por los siguientes preceptos:

1. Por el artículo 6 de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, cuya última modificación ha estado producida por la Ley estatal 18/2014, de 15 de octubre (en adelante, LOCORMIN), que incorpora a dicha normativa sectorial los principios de la Ley estatal 17/2009.

2. Por el artículo 11 de la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley estatal 17/2009).

Además, la parte recurrente hace un breve recorrido por el nuevo marco regulatorio, que supuestamente determina la inconstitucionalidad del precepto impugnado mencionando que en primer lugar, y por tener estrecha relación con el artículo 3.11 de la Ley estatal 17/2009, el Decreto-ley catalán 7/2014, va contra los preceptos la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) por cuanto que el artículo 5 de la referida Ley enuncia el principio de necesidad y proporcionalidad estableciendo la necesidad de que cualquier autoridad «[...] *que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad eco-*

nómica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio» estableciendo en el apartado 2 del mismo artículo que el límite establecido conforme el apartado anterior «deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica».

Asimismo, y para completar el referido marco regulatorio afirma la inconstitucionalidad mediata o indirecta del Decreto-Ley catalán 7/2014 toda vez que esta contraviene en términos generales lo establecido en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, ya que su artículo 1 establece que la referida ley tiene por objetivo [...] *«el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas»*, disposición dictada al amparo de lo dispuesto en las reglas 1.ª, 13.ª, y 18.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado entre otros, la competencia exclusiva sobre el establecimiento de las bases y la coordinación de la actividad económica.

Finalmente, y a modo de conclusión en la demanda se afirma que el Decreto-Ley catalán 7/2014, produce una extralimitación competencial al contravenir las bases establecidas por la legislación estatal dictada en la materia *«en aras a salvaguardar un mínimo común denominador en la regulación de las autorizaciones comerciales en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma adecúe su propio régimen a las características y al modelo de comercio de cada una de ellas, respetando, claro está, lo estipulado por las bases estatales, pues lo contrario merece, como es el caso, tacha de inconstitucionalidad mediata o indirecta...»*. Para ello, la parte recurrente recuerda en la demanda la doctrina constitucional derivada de la STC 162/2009, de 29 de junio FJ 2, a los efectos de exponer la concurrencia de los requisitos exigidos como es el doble sentido material y formal de las bases estatales y que la contradicción entre las normas estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

La parte recurrente afirma en la demanda que las reglas contenidas en los apartados 3 b) y 4 segundo apartado del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, sobre la localización de los establecimientos comerciales en relación con los MEC, GEC y GETC en las TUC de municipios de más de 5.000 ó 50.000 habitantes o asimilables, o que sean capital de comarca, constituye una restricción cuantitativa y territorial impuesta arbitrariamente sin que se haya acreditado la concurrencia de razones imperiosas de interés general, y sin que esté debidamente motivada la referida limitación en el Decreto Ley catalán 1/2009.

En definitiva, expone la recurrente que el precepto impugnado infringe el artículo 6 de la LORCOMIN que establece por un lado la prohibición de que para poder implantar, trasladar o ampliar un establecimiento comercial se exijan requisitos de naturaleza estrictamente económica ligados a factores como la planificación comercial, la demanda de mercado, o exceso de la oferta comercial, y por otro el establecimiento en términos generales de un sistema de libre implantación de los establecimientos comerciales sin que sea preciso obtener la correspondiente autorización salvo que concurran tres circunstancias: la existencia de *«razones imperiosas de interés general»*, la imposibilidad de preservar las referidas razones mediante la declaración responsable o comunicación previa, y la existencia de una justificación adecuada y suficiente en la ley de las razones que justifican la exigencia de la correspondiente autorización, previa a la implantación del establecimiento comercial.

Sin perjuicio de que esta representación argumentará a contrario las afirmaciones vertidas anteriormente o al menos procederá a efectuar su matización, la recurrente también expone como la regulación de la normativa catalana vulnera también de forma mediata las bases establecidas en la Ley estatal 17/2009, en concreto, el artículo 10 e) y

11.1 a) y 2, al sobrepasar la misma los límites establecidos en la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios.

Recuerda como la STC 193/2013 declaró la inconstitucionalidad del art.114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, que modificó los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, por considerar insalvable su contradicción con la normativa básica de contraste, toda vez que el referido artículo establecía un régimen sustancialmente más restrictivo en materia de ordenación de los equipamientos comerciales al suprimir las excepciones sobre la localización de los establecimientos comerciales en relación con los MEC, GEC y GETC en las TUC y predominar en la referida supresión, connotaciones de índole estrictamente económica, toda vez que el hecho de hacer depender la instalación de los establecimientos comerciales en función de unos parámetros poblacionales comporta el establecimiento de un requisito de naturaleza económica prohibido no sólo por el art 6.3 de la LORCOMIN y el art 10 e) de la Ley 17/2009, sino además por los art 14.5 y 15.2 de la Directiva de Servicios. En definitiva, por la ausencia de razones «razones imperiosas de interés general», debidamente proporcionadas, no discriminatorias, claras predecibles, transparentes y accesibles descritas en la referida Directiva, concretamente en el considerando 40 y en los artículos 4, 8 y 10.

La parte recurrente sostiene que la ausencia de «razones imperiosas de interés general» que podrían justificar una limitación al acceso y ejercicio de una actividad de servicios como lo es establecer un condicionante cuantitativo y territorial a la implantación de un establecimiento comercial, convertiría el Decreto-ley catalán 7/2014 en inconstitucional, toda vez que, elimina la implantación de los medianos y grandes establecimientos comerciales fuera de las TUC en base a un criterio poblacional requisito de naturaleza económica, totalmente prohibido.

Una vez expuestas cuáles son las razones en que, a criterio del Abogado del Estado, fundamentan la supuesta inconstitucionalidad del Decreto-ley catalán 7/2014 esta representación pasa a exponer los motivos que deben ser tenidos en cuenta por este Tribunal a los efectos de poder establecer la posible constitucionalidad de la misma y que como más adelante se verá, matizan totalmente el criterio manifestado por la parte recurrente.

Expuesto cuanto antecede, esta representación considera necesario efectuar una valoración de la STC 193/2013, de 21 de noviembre, en el sentido de acotar con exactitud el alcance de la inconstitucionalidad de la regulación catalana en materia de equipamientos comerciales y de determinar si puede llevarse a cabo la referida extrapolación sin ningún género de matiz.

Así, en primer lugar, debemos afirmar que este Tribunal reconoce en la STC 193/2013 que la limitación de la implantación de los establecimientos comerciales (MEC, GEC y GECT) fuera de las TUC establecidas en el Decreto Ley catalán 1/2009 antes de la reforma llevada a cabo por el artículo 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011 sí que se fundamenta en razones imperiosas de interés general de carácter medioambiental de ordenación territorial y urbanístico, toda vez que de la lectura del apartado II de la Exposición de Motivos del Decreto Ley catalán 1/2009 se desprende dicha conclusión. En este sentido, el FJ 6 de la STC 193/2013 establece:

«De otro lado, a juzgar por las razones que aporta el legislador en la parte expositiva de ambas normas, los objetivos a que sirven las limitaciones previstas en la regulación de 2009 y las recogidas en la normativa de 2011 no son los mismos. En efecto, la exposición de motivos del Decreto-ley 1/2009, que ha quedado transcrita ut supra, hasta en tres ocasiones conecta los requisitos que impone a la localización de los establecimientos comerciales medianos, grandes y grandes establecimientos territoriales con fines urbanísticos, de ordenación territorial y protección ambiental. Por el contrario, la disposición autonómica impugnada es aprobada en el seno de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña, cuyo preámbulo, en los términos transcritos también ut supra, no relaciona en ningún momento el nuevo régimen de instalación de establecimientos comerciales con los objetivos indicados sino con otros de carácter eminentemente económicos, lo que determina su falta de adecuación y justificación y desemboca en el reconocimiento de su inconstitucionalidad como examinaremos a continuación».

En segundo lugar, la STC 193/2013 admite que la sujeción de un emplazamiento de un MEC, GEC o GECT a requisitos conectados con sus dimensiones o con la población

del municipio no es incompatible con la legislación básica estatal, toda vez que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011 (emitida en sede del Asunto C-400/08) reconoce que estos requisitos son adecuados para conseguir la protección del medio ambiente y para poder articular una ordenación territorial adecuada frente a las necesidades de implantación de determinados equipamientos comerciales. Asimismo, en el FJ 7 de la Sentencia recuerda una cuestión análoga en la STC 26/2012, de 1 de marzo, en la que en su FJ 5 resolvieron estableciendo que el precepto impugnado era incompatible con la norma estatal básica porque no se aportaba razón alguna para justificar las limitaciones sobre la implantación de establecimientos comerciales, y que se traducía en la imposibilidad de autorizar la instalación de determinados establecimientos comerciales en función de su tamaño cuando este dato se pone en relación con el número de habitantes de la población en la que pretendiera ubicarse.

En el FJ 7 de la STC 193/2013, el Tribunal afirma lo siguiente:

«No significa tal pronunciamiento que someter la ubicación de un centro comercial a requisitos conectados con su tamaño o con la población sea en todo caso incompatible con el art. 6 de la Ley de ordenación del comercio minorista y el art. 11 de la Ley 17/2009. Muy al contrario, como también reconoció la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011, tales condicionantes parecen en hipótesis medios adecuados para alcanzar los objetivos de ordenación territorial y protección del medio ambiente que tanto la normativa europea como la legislación estatal básica configuran como razones imperiosas de interés general.»

Además, el Tribunal reitera la doctrina expresada en la STC 26/2012 para establecer lo que considera necesario, y es que «... el legislador autonómico aporte razones que justifiquen que los requisitos a que sujeta la localización de ciertos formatos de establecimiento comercial atienden conjuntamente a dichos objetivos de ordenación territorial y protección medioambiental, y no a otros que están prohibidos por predominar en connotaciones económicas.» (FJ 7).

En este sentido, según el FJ 7 de la STC 193/2013, el artículo 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011 es inconstitucional ya que los requisitos a los que somete la localización de establecimientos comerciales, son de carácter cuantitativo o territorial por estar relacionados con el tamaño del centro comercial, el lugar de instalación dentro del municipio y la población de éste, y debería atender a criterios basados en «razones imperiosas de interés general» relacionadas con la distribución comercial, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico. En cuanto a lo afirmado por el art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, el Tribunal aduce en el mismo FJ 7 que:

«Es por ello que era imprescindible que el legislador catalán diese razones suficientes de porqué la consecución de los objetivos urbanísticos, de ordenación territorial y protección ambiental descritos en la exposición de motivos del Decreto-ley 1/2009 hacía necesario una limitación intensa del libre acceso a la actividad de distribución comercial que la ya establecida por la redacción inicial de los apartados 3 y 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009.»

Finalmente, de la lectura de la STC 193/2013 se desprende que puede establecerse una regulación de excepcionalidad a la implantación de determinados establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas que sea restrictiva pero siempre y cuando la misma, se fundamente en «razones imperiosas de interés general», sean proporcionadas, no discriminatorias y sean adecuadas para perseguir los objetivos medioambientales y de ordenación urbanística y estén suficientemente motivadas.

En este sentido, en el FJ 8 de la STC 193/2013, el Tribunal concluye que los requisitos del art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011 adolecen de inconstitucionalidad toda vez que:

«...no responden a objetivos urbanísticos, de ordenación territorial y protección ambiental, por lo que no se hacen necesarios en virtud de una razón imperiosa de interés general, desconociéndose así la exigencia que el art. 6 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista y el art. 11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, imponen a todo requisito que limite la libertad de acceso y ejercicio de las actividades de servicios en general y de las de distribución

comercial en particular, al imponer restricciones de orden cuantitativo poblacional y territorial no suficientemente motivadas.»

Por lo tanto, de la lectura de la STC 193/2013 se puede afirmar que lo que no está prohibido es condicionar la ubicación de un centro comercial en función de determinados requisitos referentes al tamaño o a la población del municipio, como reconoció la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de mayo de 2011 por la adecuación de los mismos al alcance de los objetivos urbanísticos, de ordenación territorial, o de protección del medio ambiente, como razones imperiosas de interés general, pero siempre que ello esté debidamente justificado y no responda a restricciones a la libre implantación comercial basadas *stricto sensu* en connotaciones meramente económicas.

Una vez determinado que de la lectura de la STC 193/2013 no se cuestiona la competencia de la Generalidad para regular en materia de implantación de los equipamientos comerciales, se deduce que no toda restricción a la implantación de equipamientos comerciales adolece de inconstitucionalidad por vulnerar la legislación básica del Estado, y a los efectos de poder llevar a cabo una breve contextualización de la referida normativa básica que sirve de parámetro o de contraste para detectar la contradicción del precepto impugnado, vamos a argumentar cómo la regulación básica del Estado y la regulación comunitaria no prohíben en términos absolutos las limitaciones a la implantación comercial. Para ello es preciso referirnos en primer lugar y de forma preliminar, a la Directiva de Servicios en tanto que la referida normativa básica estatal comportó la transposición de la misma al ordenamiento jurídico interno.

En este sentido, la transposición de la Directiva de Servicios se realizó de distintas formas, pero en el caso de la Ley estatal 17/2009 se llevó a cabo mediante una transposición meramente formal, de plena integración de sus principios rectores y objetivos, olvidando completamente la lógica de reparto competencial en las materias afectadas derivadas del bloque de constitucionalidad. En cambio, en el caso de la LORCOMIN se llevó a cabo la transposición material en la materia específica de ordenación de los equipamientos comerciales.

La Directiva de Servicios tuvo por objeto facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios localizados en un Estado miembro, entendidos tales servicios en su acepción más amplia, de modo que la actividad comercial minorista queda sujeta a sus disposiciones. Por ello, la mencionada Directiva estableció entre otros muchos aspectos, los criterios que deben regir para cualquier régimen jurídico, que tenga como finalidad la ordenación de los equipamientos comerciales y la correspondiente implantación de los mismos en el territorio que corresponda.

En este sentido, merece la pena señalar que si bien la Directiva de Servicios establece como regla general la abolición de la autorización previa para hacer efectivo el libre establecimiento de los prestadores de servicios, no se puede afirmar que la norma comunitaria establezca en términos absolutos la Libertad de Establecimiento proclamada en el artículo 43 del Tratado de la Comunidad Europea. Ello es así en cuanto que admite, en los términos que más adelante se verán, el cumplimiento de condiciones para la concesión de la autorización (art 10), los requisitos cuya supeditación está prohibida a los estados miembros a los efectos de permitir el acceso o el ejercicio de una actividad de servicios (art 14), o aquellos requisitos que pueden estar permitidos una vez efectuado un test de evaluación para verificar que en ningún caso, contravienen a la Directiva al no ser considerados como discriminatorios (art 15).

En relación con las condiciones referidas al régimen de autorización propiamente dicho, debemos mencionar que el artículo 9 de la Directiva de Servicios, del mismo modo que lo llevó a cabo el artículo 5 de la Ley del Estado 17/2009 como más adelante se verá, únicamente permite el sometimiento de las actividades de servicio y su ejercicio a autorización administrativa cuando el régimen de autorización cumpla las tres condiciones siguientes: no sea discriminatorio; esté justificado por una «razón imperiosa de interés general», y cuando sea proporcionado, es decir, cuando no sea posible conseguir su objetivo con otra medida menos restrictiva, toda vez que «un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz».

En relación con la noción incluida en la normativa comunitaria sobre lo que debe tener la consideración de «razón imperiosa de interés general» debemos afirmar que estamos frente a un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido se ha ido perfi-

lando mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En este sentido, debemos acudir al artículo 4, apartado 8 de la Directiva que establece:

«8) «razón imperiosa de interés general», razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural».

En el Considerando 40 de la Directiva se afirma que el concepto de «razones imperiosas de interés general» al que se hace referencia en los distintos preceptos de la misma no es un concepto cerrado, en tanto que el mismo ha sido desarrollado por el TJUE en su jurisprudencia relativa a la interpretación del alcance de los artículos 43 y 49 del Tratado y, en consecuencia, puede seguir evolucionando. Además, afirma que la lista de ámbitos que incluyen la noción que cita no tiene el carácter de «*numerus clausus*», pudiendo incluirse en un futuro, otro ámbito que a criterio del Tribunal tenga cabida en el mismo. En este sentido, y en relación con la referida noción afirma en el Considerando 40 de una forma mucho más extensa lo siguiente:

«La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria».

Una vez expuestas las condiciones relativas al régimen de autorización debemos mencionar las condiciones que deben reunir los criterios exigidos para obtener la autorización, con el objetivo primordial de evitar posibles arbitrariedades. Los apartados 1 y 2 del artículo 10 de la Directiva establecen:

«1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

- a) no ser discriminatorios;
- b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) ser claros e inequívocos;
- e) ser objetivos;
- f) ser hechos públicos con antelación;
- g) ser transparentes y accesibles.»

Por otro lado, el artículo 14 de la Directiva (en el mismo sentido que lleva a cabo el artículo 10 de la Ley estatal 17/2009) incorpora una lista de requisitos prohibidos que no se pueden exigir a los efectos de otorgar una autorización, de modo que de la lectura del mismo se deduce con claridad que la planificación comercial fundamentada en criterios económicos debe considerarse totalmente prohibida por la Directiva. En este sentido el apartado 5 del artículo 14 de la referida directiva establece:

«Requisitos prohibidos

Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]

5) aplicació, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente; esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general».

Finalmente, mencionar que el artículo 15.2 de la Directiva (en el mismo sentido, y del mismo modo que el artículo 11 de la Ley estatal 17/2009) no prohíbe el establecimiento de limitaciones a la implantación comercial ya que permite el mantenimiento de determinadas condiciones de establecimiento sobre el acceso de los operadores a actividades de servicios, si a tenor del apartado 3 del referido artículo son necesarios, es decir justificados, por concurrir una «razón imperiosa de interés general», además, son proporcionados y no discriminatorios.

Entre estos requisitos o condiciones admisibles destaca la posibilidad establecida en la letra a) del referido artículo 15.2, a los efectos de poder establecer «límites **cuantitativos o territoriales** y concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores» a la libertad de establecimiento, límites que si concurren las condiciones del apartado 3 del referido artículo (que sean necesarias proporcionadas y no discriminatorias) son plenamente aceptables, lo que viene a salvaguardar, sin ningún género de dudas, las medidas de ordenación de los equipamientos comerciales que como efectúa el precepto impugnado, se vinculan a criterios de política territorial y urbana, y además por la necesidad de adoptar medidas para conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en donde se ubican aquellos.

Esta vinculación a la que acabamos de hacer referencia es la que nos permite sostener que el Decreto Ley catalán 7/2014, por concurrir a tenor del artículo 4.8 de la Directiva una razón imperiosa de interés general relativa a la «protección del medio ambiente y del entorno urbano» constituye un claro ejemplo de esta interrelación existente entre el comercio, la política de ordenación urbanística, como ejes esenciales para lograr un modelo más competitivo y equilibrado del territorio catalán.

La traslación de los postulados de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico interno, se llevó a cabo mediante la Ley estatal 17/2009 que adoptó un enfoque ambicioso intensificando la aplicación de los principios contenidos en la referida norma comunitaria, de modo que establece el régimen general de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español proclamado en los artículos 1 y 4 de la referida Ley, y regulando, en régimen de excepcionalidad, los supuestos que permiten poner restricciones a estas actividades.

Ello significa que en el supuesto de que la regulación establezca una limitación, la Ley exige la concurrencia de unas condiciones determinadas que deberán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen y que deberán comunicarse a la Comisión Europea. En este sentido, el artículo 5 de la Ley estatal 17/2009 establece del mismo modo que el artículo 9 de la Directiva de Servicios, cuáles son las condiciones que deben concurrir a los efectos de poder establecer un régimen de autorización a las actividades de servicios o el ejercicio de la misma, siempre que «concurran las siguientes **condiciones**, que habrán de **motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen**» no sean discriminatorias, que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionado.

En este sentido, es preciso destacar también como el artículo 11.2 de la Ley estatal 17/2009 permite que, en los supuestos establecidos en el apartado 1 del mismo artículo, se pueda llevar a cabo la supeditación del acceso a una actividad de servicios, siempre que concurren los requisitos del artículo 5 de la misma ley. De este modo, el artículo 11.2 establece lo siguiente:

«2. No obstante excepcionalmente, se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior cuando, de conformidad con el artículo 5 de esta Ley, no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos.»

De entre los requisitos del apartado anterior es decir, del artículo 11.1 hay el requisito establecido en la letra a) que establece lo siguiente:

«1. La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no deberá supeditar dicho acceso o ejercicio a:

a) Restricciones cuantitativas o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores. Los fines económicos, como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores, no podrán invocarse como justificación de restricciones cuantitativas o territoriales».

Además, el artículo 9 de la Ley estatal 17/2009 reconoce que el acceso a una actividad de servicio o su ejercicio puede someterse a requisitos que deberán respetar los criterios que se indican en el apartado 2.

En relación con la definición que la Ley estatal 17/2009 establece en relación con la noción relativa a «razones imperiosas de interés general», el artículo 3 apartado 11 de la referida Ley establece lo siguiente:

«11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

En este sentido, el Decreto Ley catalán 1/2009 establece en su artículo 4.2 cuáles son los objetivos principales a perseguir con las disposiciones reguladoras del emplazamiento de los equipamientos comerciales. De este modo, el propio precepto establece de forma justificada, que de lo que se trata es de conseguir el logro de los objetivos siguientes: el favorecimiento de la cohesión social entendida junto con los elementos de la cohesión ecológica económica e institucional para conseguir un crecimiento sostenible de los núcleos urbanos; la consecución del equilibrio territorial que garantice el acceso de todos los ciudadanos a la red de servicios comerciales, la reducción de la movilidad para evitar desplazamientos innecesarios y el incremento de la contaminación atmosférica; el aseguramiento de la protección de los entornos incluidos los agrorurales y del medio ambiente urbano, rural y natural, reduciendo al máximo el impacto de las implantaciones sobre el territorio y la preservación del suelo agrario, del patrimonio histórico-artístico y del paisaje de Cataluña.

En definitiva, todo un conjunto de razones de carácter territorial urbanístico, medioambiental y de protección de los derechos de los consumidores admitidos totalmente por los artículos 3.11, y 11.2 de la Ley del Estado 17/2009, por cuanto que en el caso que nos ocupa, las restricciones cuantitativas y territoriales se incluyen perfectamente dentro del supuesto previsto en la letra a) del artículo 11.1 de la Ley estatal 17/2009, y además se justifican por «responder a necesidades justificadas por razones imperiosas de interés general».

En consecuencia, la regulación de la localización y la ordenación del uso comercial vigente del artículo 9 apartados 3 y 4, del Decreto Ley catalán 1/2009, en su redacción original (antes de la modificación operada por el artículo 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011) por tener cabida dentro del supuesto establecido en la letra a) del artículo 11.1 de la Ley estatal 17/2009, es plenamente acorde con la legislación básica del Estado, es decir, con el artículo 11.2 de la Ley estatal 17/2009 por no ser discriminatoria y estar fundamentada en razones imperiosas de interés general.

Por su parte, el artículo 6 de la LORCOMIN en la redacción otorgada por el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y reiterada posteriormente por el artículo 6 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, del mismo título en su apartado 3 tampoco prohíbe la incorporación de límites territoriales al emplazamiento de los establecimientos comerciales,

toda vez que establece que las autorizaciones o declaraciones responsables para la apertura o ampliación del establecimiento no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura y deberán estar justificados en razones imperiosas de interés general, debiendo ser en todo caso, no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes, accesibles, y atender únicamente a criterios basados en las razones señaladas en el apartado 2 (instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad que sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico).

Además y en el artículo 4 de la LORCOMIN se proscriben los requisitos de naturaleza económica, «entre otros aquellos que supediten el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o a un exceso de la oferta comercial, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente, o aquellos que puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector».

Debe decirse que las anteriores reflexiones se han realizado con el objetivo de precisar el verdadero alcance de la STC 193/2013 y de puntualizar que no contiene una declaración de inconstitucionalidad mediata de cualquier restricción a la implantación de los establecimientos comerciales, que sea susceptible de extrapolarse a cualquier otra norma autonómica que pretenda llevar a cabo una ordenación territorial de los equipamientos comerciales de carácter restrictivo. Y más en concreto, se han formulado con el propósito de justificar la legitimidad de la norma que ahora se cuestiona, a la que a juicio de esta representación procesal no le resultan aplicables en la medida en que el precepto impugnado el Decreto-ley catalán 7/2014 elimina las restricciones a la implantación de los MEC, GEC y GECT fuera de la trama urbana consolidada, previstas excepcionalmente en el apartado 3.b y en el segundo párrafo del apartado 4 del citado artículo 9 del Decreto Ley catalán 1/2009, que habían sido derogados por el artículo 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011.

Por ello, las razones que justifican la nueva regulación de la excepción de implantación comercial, mediante el Decreto-ley catalán 7/2014 responde a las «razones imperiosas de interés general» vinculadas a la necesidad de proteger el impacto en el territorio, el entorno, el medio ambiente y la movilidad, y ello responde a la necesidad de establecer límites cuantitativos o territoriales en función de la población o de una distancia geográfica mínima, plenamente aceptada por el artículo 15.2 de la Directiva de Servicios, así como también por la legislación básica estatal, concretamente por los artículos 3.11 y 11.2 de la Ley del Estado 17/2009.

Ello es así por cuanto que en el Preámbulo del Decreto-Ley 7/2014, quedan justificadas las razones imperiosas de interés general en que se fundamenta la normativa sobre equipamientos comerciales cuando en el mismo se afirma:

«Los estudios y evaluaciones realizados ponen de manifiesto que la mayoría de las autorizaciones otorgadas durante los periodos en que ha sido vigente esta excepción ha servido para amparar más de la mitad del total de las licencias aprobadas, dejando de ser la excepción prevista en la Ley para convertirse en norma, lo cual conculca y desvirtúa las razones imperiosas de interés general en que se fundamenta el Decreto-ley 1/2009 y convierte el principio general de implantación de establecimientos comerciales dentro de la TUC de los municipios en que se basa esta norma en la excepción.

La protección y priorización de las implantaciones dentro de la TUC se fundamenta en un modelo de urbanismo comercial basado en la ocupación y la utilización racional del territorio, que permite un desarrollo sostenible evitando la dispersión con el fin de reducir la movilidad y evitar desplazamientos innecesarios que incrementen la contaminación atmosférica, tanto derivada del tránsito inherente a la implantación de determinado tipo de establecimientos comerciales, como de la congestión de las infraestructuras públicas, y la multiplicación y encarecimiento de los servicios públicos.

Este modelo de ciudad compacta que la aplicación práctica de la excepción ha evidenciado que pone en peligro, también tiene su fundamento a nivel comunitario en las conclusiones de la reunión de Postdam en relación con la estrategia territorial europea

para un desarrollo equilibrado y sostenible, que promulga que se debe moderar el consumo del suelo, y su utilización racional, fomentando directa o indirectamente la utilización eficiente de las áreas urbanas (mixtura de usos en un mismo espacio urbano) y, en su caso, la renovación y rehabilitación de los tejidos urbanos, de forma que la demanda de más espacio para la vivienda y las actividades económicas se limite sólo a aquella parte que no pueda tener cabida en las áreas urbanas existentes.

La normativa de equipamientos comerciales regulada en el Decreto-ley 1/2009 tiene como finalidad mantener los rasgos fundamentales de nuestro modelo comercial mediterráneo en plena sintonía con las declaraciones programáticas de la Unión Europea en materia de urbanismo comercial.

Estas razones imperiosas de interés general en que se fundamenta el Decreto-ley 1/2009 se ven gravemente perjudicadas por la aplicación de la excepción prevista en el apartado b) del punto 3 y segundo párrafo del punto 4 del artículo 9 del mencionado Decreto-ley, en la medida en que se ha demostrado que fomenta la creación de áreas especializadas fuera de las ciudades, en lugar de consolidar barrios compactos con mixtura de usos dentro de la trama urbana consolidada del municipio, y, por lo tanto, generando efectos indeseables como la dispersión de la urbanización fuera de la ciudad compacta, incrementando los desplazamientos innecesarios fuera de ésta, con la consecuente sobrecarga de las vías de comunicación y emisión de gases nocivos a la atmósfera, y, en determinados casos, el empobrecimiento de la vida urbana, dado que el desplazamiento de las actividades comerciales al exterior de la ciudad puede producir una desertización en las plantas bajas o edificios del centro urbano con su consecuente deterioro. Así, las razones que justifican su derogación responden a la necesidad de proteger el impacto en el territorio y el entorno, en el medio ambiente y en la movilidad.»

Por ello, en la medida en que el Decreto-Ley 7/2014 elimina las excepciones establecidas en el artículo 9.3.b) y 4, párrafo segundo del Decreto Ley catalán 1/2009 a la ubicación de los MEC, GEC y GECT en la trama urbana consolidada por las razones anteriormente expuestas, y ello sin contravenir ni la normativa comunitaria, ni la normativa básica estatal procede descartar la inconstitucionalidad invocada por el Abogado del Estado en la demanda de la que traen causa las presentes alegaciones.

Tercera. El Decreto-ley catalán 7/2014, es constitucional por tener cobertura en las reglas constitucionales y estatutarias que definen el orden de competencias en materia de comercio interior, tal y como vino a reconocer el Tribunal en la STC 193/2013, de 13 de noviembre.

El Abogado del Estado aunque de forma muy sucinta basa también la supuesta inconstitucionalidad del Decreto-ley catalán 7/2014 en la afirmación de que el mismo vulnera de modo mediato e indirecto el reparto constitucional de competencias que delimita el artículo 149.1.13ª CE, en relación con el artículo 121.1 d) del Estatuto de Autonomía de Catalunya, toda vez que la limitación de la concesión de autorizaciones únicamente se admite por las razones imperiosas de interés general relacionadas en el artículo 6 de la LORCOMIN en su redacción dada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, disposición declarada y confirmada con el carácter de básica por este Tribunal.

A lo largo de la presente alegación se van a articular los argumentos con objeto de demostrar cómo la argumentación planteada por la parte recurrente sobre la posible vulneración de la competencia estatal atribuida ex artículo 149.1.13ª CE y ejercitada a través de la LORCOMIN, carecen totalmente de fundamento.

Efectivamente, la parte recurrente plantea lo que este Tribunal ha venido a denominar en reiteradas ocasiones como *«inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto»* (SSTC 60/1993, de 18 de febrero FJ 1; 163/1995, de 8 de noviembre FJ 4; 162/2009, de 29 de junio, FJ 2; y 26/2012, de 1 de marzo, FJ 2), es decir, que la infracción por parte del Decreto-Ley 7/2014 del orden constitucional de distribución de competencias, deriva de su contradicción con la norma estatal básica.

Asimismo, la parte recurrente menciona la concurrencia de las dos circunstancias que el Alto Tribunal ha venido a exigir para poder articular una solución a la referida contradicción: en primer lugar, la justificación de que la norma estatal infringida por el precepto autonómico sea una norma básica en el doble sentido material y formal, y en

consecuencia, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya atribuido al Estado, y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas sea «*efectiva e insalvable por vía interpretativa*» (STC 162/2009, de 29 de junio FJ2).

No obstante, y teniendo en cuenta que los Estatutos de autonomía configuran una parte esencial de las normas que mejor identifican el bloque de la constitucionalidad, es inevitable analizar cuáles son los elementos que se deben tener en cuenta a los efectos de poder aseverar la plena constitucionalidad de la disposición normativa impugnada, no sólo porque la misma tiene la cobertura desde el punto de vista competencial, sino porque además (tal y como queda acreditado en la siguiente fundamentación) tal contradicción con la normativa básica del Estado es totalmente inexistente.

Empezando pues con el encuadramiento competencial de la disposición normativa objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, debemos mencionar que la parte recurrente en el desarrollo de su línea argumental plasmada a lo largo del mismo parece olvidar que los Estatutos de Autonomía constituyen un complemento esencial e indispensable de la Constitución para la determinación de la distribución territorial de poder, como integrantes del bloque de constitucionalidad. En ningún momento de la argumentación contenida en los argumentos de derecho la parte recurrente menciona la función constitucional de los Estatutos de Autonomía en la delimitación competencial, y su especial posición de los mismos en el sistema de fuentes del derecho, además también se olvida de la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica, llegando a la máxima culminación con la solicitud de la suspensión de la disposición normativa impugnada, a saber, el Decreto-ley catalán 7/2014.

Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente, esta representación para defender la plena constitucionalidad del precepto recurrido invocará, contrariamente a lo que ha llevado a cabo la parte recurrente, no sólo la Constitución, sino también el Estatuto de Autonomía de Cataluña para evidenciar que ambas fuentes del derecho son los parámetros normativos que se deben tener en cuenta para poder resolver el presente recurso, determinando así, cuál es el orden constitucional de distribución de competencias en materia de comercio interior y concluyendo, como se verá más adelante, su plena adecuación a dicho orden. Ello debe ser así porque a criterio de esta representación, no parece posible que en la resolución de la presente controversia constitucional se omita a todos los efectos el título competencial habilitante del Decreto-Ley catalán 7/2014.

Empezando por las competencias de la Generalidad de Cataluña estatutariamente asumidas en materia de equipamientos comerciales, y dentro de las cuales se integra Decreto-Ley catalán 7/2014, que deroga los apartados 3 b) y segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, debemos afirmar que dicho artículo, cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio, se enmarca principalmente dentro del artículo 121.1. letra d) del Estatuto de Autonomía, que establece las competencias *exclusivas* de la Generalidad en materia de comercio, sin perjuicio de que concurran también en la regulación de la instalación de los establecimientos comerciales directamente relacionada con la ordenación del mercado y de la actividad económica general, las competencias exclusivas de la Generalidad ex artículo 149.1 e) del Estatuto en materia de ordenación del territorio, concretamente, la correspondiente a «*la determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*»; la competencia exclusiva ex artículo 149.5 a) relativa a «*la regulación del régimen urbanístico del suelo que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los distintos tipos de suelo y sus usos*» y finalmente, la competencia compartida sobre la ordenación de la actividad económica en Cataluña prevista en el artículo 152.2 del Estatuto.

Efectivamente, la regla competencial específica es la prevista en el artículo 121 del Estatuto que lleva por rúbrica «*Comercio y Ferias*» el cual establece en la letra d) del apartado 1 lo siguiente:

«1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso:

d) La clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los establecimientos.»

Para determinar el alcance exacto de la competencia en materia de ordenación de los equipamientos comerciales y a los efectos de poder identificar qué potestades y funciones cuya titularidad ha adquirido la Generalidad en dicho ámbito material, debemos acudir al artículo 110 del Estatuto que lleva por rúbrica «*Competencias exclusivas*» cuyo apartado 1 establece:

«1. Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.»

Una vez puestos en relación ambos preceptos estatutarios y con la finalidad de determinar con claridad cuáles son las competencias autonómicas en materia de comercio y concretamente, las relativas a la submateria de ordenación de equipamientos comerciales debemos efectuar una breve mención sobre cuál ha sido el pronunciamiento del Alto Tribunal en el marco de los procedimientos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto.

En este sentido, en las SSTC 31/2010 de 28 de junio, y 137/2010 de 16 de diciembre, en relación a dichos preceptos estatutarios se debe tener en cuenta que frente al artículo 121.1 letra d) del Estatuto no se interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad y que en relación con el artículo 110, no ha habido finalmente por parte de este Tribunal, ningún pronunciamiento de inconstitucionalidad y, en consecuencia, ambos preceptos son plenamente constitucionales.

En relación con el artículo 110 del Estatuto el Alto Tribunal efectuó en el FJ 59 de su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, una descripción de la titularidad de las competencias exclusivas de la Generalidad, y su determinación del alcance funcional de las mismas. En este sentido, el Alto Tribunal ha establecido que:

«Nada puede objetarse a un precepto que se limita a describir como consustanciales a la titularidad de competencias exclusivas el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, así como el de la función ejecutiva, pues, como poder público dotado de autonomía política para su autogobierno en el marco de la Constitución, es evidente que, respetando el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia».

En relación con las argumentaciones vertidas por la parte recurrente y que se refieren a la interpretación que del artículo 110 del Estatuto ha efectuado el Alto Tribunal en la STC 31/2010, sobre la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, esta representación cree oportuno recordar que el artículo 110 del Estatuto es aplicable a supuestos de competencia material plena de la Generalidad, por cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas ex art 149.1 CE, que en el presente supuesto, se refiere a las establecidas en el art 149.1.13º en relación con las «*Bases y coordinación de la planificación de la actividad económica*».

Por otro lado, y en relación con el artículo 121.1 letra d) del Estatuto tal y como ya se ha apuntado anteriormente debe volverse a señalar que dicho precepto que incluye la competencia exclusiva en materia de «*clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los establecimientos*» no fue impugnado, toda vez que sólo se impugnó el referido artículo en sus apartados 1 a) b) y c) y 2 a).

En este sentido, parece oportuno recordar que el Alto Tribunal afirmó refiriéndose a otras materias incluidas dentro del comercio interior, que las competencias autonómicas son concurrentes con la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1 CE, sin que sea necesaria una mención explícita de salvaguardia en el Estatuto, y sin que cualquier omisión a la salvaguardia competencial de las competencias del Estado suponga una vulneración constitucional.

Así el Alto Tribunal estableció en el FJ 68 de la STC 21/2010, aunque para otras submaterias (comercio electrónico, modalidades de venta, y horarios comerciales) que se incluyen también dentro de la materia de comercio interior, como sucede en el supuesto que nos ocupa a saber, la ordenación de los equipamientos comerciales, lo siguiente:

«La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, debiendo la competencia autonómica cohererse con la competencia que al Estado atribuye el artículo 149.1.13ª CE (STC 254/2004, de 22 de diciembre (RTC 2004, 254) F.J 7 y las allí citadas) Toda vez, que según venimos insistiendo, no es preciso que los preceptos estatutarios salvaguarden las competencias del Estado que el art. 149.1 CE proclama, el art.121.1.c) EAC no impide ni menoscaba el ejercicio de la competencia estatal del art 149.1.13 CE por lo que la impugnación debe ser desestimada (F.68).»

Asimismo y por reciente puede mencionarse también la STC 170/2012, de 4 de octubre, donde el Alto Tribunal se ha pronunciado en el mismo sentido y en el marco del recurso de inconstitucionalidad sobre las competencias de las condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, bases del régimen energético, comercio interior, industria y urbanismo. En la referida sentencia se reconoce que las competencias autonómicas en materia de comercio interior tienen como límite las competencias estatales, sin que ello signifique que el título competencial del Estado ex artículo 149.1.13 CE produzca un efecto expansivo que impida la regulación autonómica correspondiente. En este sentido, en el FJ 8 de la referida sentencia el Alto Tribunal afirma:

«En consecuencia, el debate procesal debe entenderse trabado entre las competencias exclusivas estatales antes citadas en materia de ordenación y dirección general de la economía y de bases del sector energético y las competencias autonómicas exclusivas en materia de comercio y ferias [art. 121.1 EAC, en particular, apartado a)]. En lo que al proclamado carácter exclusivo de la competencia autonómica respecta conviene recordar que en la STC 31/2010, de 28 de junio ya hemos señalado (FFJJ 59, 64 y 68) que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias estatales concurrentes con ella relacionadas en el art. 149.1 CE que no requieren de salvaguarda explícita. De esta forma, a los efectos que ahora interesan resulta que las competencias autonómicas en materia de comercio interior tienen como límite las competencias del Estado, entre ellas, evidentemente las dos a los que nos venimos refiriendo».

Asimismo, una vez expuesta aunque sea someramente la doctrina constitucional que afecta a los preceptos estatutarios objeto de análisis, podemos afirmar de modo muy preliminar, que debe rechazarse *ad limine* la afirmación manifestada en la demanda de inconstitucionalidad, en el sentido de que una competencia material plena asumida estatutariamente como lo es el artículo 121.1 letra d) del Estatuto pueda incidir de algún modo en las competencias del Estado ex artículo 149.1 CE, de modo que este temor manifestado en reiteradas ocasiones a lo largo del escrito de interposición del recurso es totalmente inoportuno e infundado, toda vez que, lo que hace es dejar entrever que existe un conflicto o una duda de constitucionalidad sobre los propios preceptos del Estatuto de Autonomía, los cuales como ya hemos afirmado anteriormente, no han sufrido ninguna tacha de inconstitucionalidad por parte de este Tribunal.

Es dentro del marco estatutario de competencias de la Generalidad en la materia o título específico relativo al comercio interior prevista en el art. 121.1 letra d) del Estatuto, que se aprobó el Decreto-ley catalán 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, y en consecuencia, es en base a dicho título competencial que ha sido aprobado el Decreto-ley catalán 7/2014, objeto de la presente impugnación. En este sentido basta recordar que la Exposición de Motivos del Decreto-ley catalán 1/2009 ya mencionó el referido artículo 121.1 del Estatuto como título competencial habilitante de la norma.

Antes de mencionar los preceptos constitucionales y la legislación básica estatal que constituyen también el parámetro de constitucionalidad y que la parte recurrente los reivindica como legítimos y unívocos en el discurso argumental de su escrito de interposición del recurso, debemos mencionar un aspecto que a criterio de esta representación es muy relevante a los efectos de determinar cuáles son las competencias de la Generalidad que sirven de soporte para justificar la plena constitucionalidad de la disposición normativa impugnada, y sobre la cual la parte recurrente omite a lo largo de todas las fundamentaciones jurídicas que conforman su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Se trata de la competencia de la Generalidad reconocida en el artículo 113 del Estatuto y reiterada en el artículo 189.1 que establece que le corresponde a la Generalidad

lo concerniente al «desarrollo, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de sus competencias, en los términos establecidos en el título V.». Dicho precepto estatutario es plenamente congruente con el principio de autonomía institucional según el cual, corresponde al ordenamiento interno de los Estados miembros el determinar qué órganos son los competentes a los efectos de ejecutar el derecho europeo.

La Exposición de motivos del Decreto-ley catalán 1/2009 ya hizo una referencia al título competencial del artículo 113 del Estatuto, que establece: «*Teniendo en cuenta esta competencia exclusiva de la Generalidad y lo que establece el artículo 113 del Estatuto de autonomía, es necesario adaptar la normativa reguladora de la ordenación de los equipamientos comerciales a lo que establece la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior*», por consiguiente, el legislador autonómico ya tuvo en cuenta cuales eran los objetivos o principios que debían regir en la regulación de la implantación de los equipamientos comerciales: garantizar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios.

Resulta del todo conveniente recordar al hilo de la presente argumentación cuál es la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias relativas a la ejecución y la adaptación de la normativa comunitaria al ordenamiento interno. En este sentido, el Alto Tribunal ha afirmado que el derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directos de constitucionalidad en los procesos constitucionales, y que además, no existe ningún título competencial específico a favor del Estado para la ejecución del derecho europeo (STC 13/1998, de 22 de enero FJ 3), toda vez que, como afirma la conocida STC 148/1998 de 2 de julio en su FJ 4:

«La traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias» de modo que la ejecución de las normas comunitarias en el ordenamiento jurídico corresponde «a quien materialmente ostente la competencia específica para la ejecución del derecho comunitario (SSTC 236/1991 Fundamento jurídico 9º y 79/1992 Fundamento jurídico 1º, entre otras)» (STC 208/1999 de 11 de noviembre FJ 4).

Ello significa que el Estado no es el único que puede llevar a cabo la transposición de la normativa europea, sino que la Generalidad en virtud de sus competencias estatutariamente asumidas puede llevar a cabo la transposición correspondiente, aspecto que parece desconocerse por la parte recurrente a tenor de la lectura de las argumentaciones de su escrito de interposición del recurso.

A mayor abundamiento, cabe destacar que el Alto Tribunal en el análisis de la referida competencia ha reconocido en la STC 31/2010, de 28 de junio, que:

«De acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada, pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases» (FJ 123).

Llegados a este punto es conveniente a criterio de esta representación traer a colación lo que ha ido sucediendo con la transposición normativa de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios).

La mencionada transposición que comportó la modificación de un gran número de preceptos declarados básicos por las distintas leyes cuyas materias en ellas reguladas se

veían afectadas por la referida directiva, se realizó a nivel del Estado a través de cuatro leyes: una horizontal, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Ómnibus), y tres de enfoque sectorial: La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas); la Ley 1/2010, de modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (LORCOMIN), y la Ley 6/2010, de 24 de marzo de modificación del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, las cuales modificaron en total unas cincuenta leyes estatales.

Por otro lado, y en el ámbito de la Generalidad, la referida transposición se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 113 y 189 del Estatuto mediante la aprobación de las siguientes disposiciones normativas: el Decreto-ley catalán 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales; la Ley 5/2010 de 26 de marzo, de bases de delegación en el Gobierno de la potestad legislativa para la adecuación de normas con rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña; el Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; la Ley 9/2011 de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica (que entre otras leyes, modifica el Decreto ley 1/2009), y finalmente, con la aprobación reciente del Decreto Ley 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción.

De todo lo anterior debe concluirse, ya que sobre ello nada dice la parte recurrente en su escrito de interposición del recurso, que el Decreto-ley catalán 7/2014 encuentra su fundamento por un lado, en la competencias exclusivas del artículo 121.1 letra d), en materia de ordenación de equipamientos comerciales y por otro, en las competencias establecidas en el artículo 113 del Estatuto y reiteradas en el artículo 189, sobre la competencia de la Generalidad para adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas, preceptos que constituyen el título habilitante para aprobar la referida norma, objeto de la presente impugnación.

Debe destacarse que en el ámbito de Cataluña, el Gobierno de la Generalidad fue el primero en transponer en sentido substantivo y material la Directiva de Servicios en materia de libertad de establecimiento de los operadores, y concretamente, en la materia específica de ordenación de los equipamientos comerciales mediante la aprobación del Decreto-ley catalán 1/2009, toda vez que el Estado se limitó a llevar a cabo una transposición formal de la referida Directiva al aprobar la Ley estatal 17/2009, un precepto que como indicó el Consejo de Estado en el Dictamen 99/2009, de 18 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, no comportó ningún cambio material en el ordenamiento jurídico interno. En este sentido puede reproducirse lo siguiente:

«[...] el anteproyecto examinado constituye una ley abierta y flexible que se limita, en muchos casos, a reproducir, a veces con las lógicas adaptaciones, los preceptos de la Directiva, incorporándolos al ordenamiento a modo de grandes principios o mandatos de carácter general que habrán de inspirar la normativa que, en cumplimiento de lo previsto en la disposición final quinta y a fin de completar la transposición, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, así como, en el nivel reglamentario, las Entidades Locales. De este modo, el proceso de transposición de la Directiva de Servicios no se agotará con la aprobación de esta norma, sino que deberá continuar con la adecuación del actual marco normativo de las actividades de servicios a lo establecido en la Directiva y en el propio anteproyecto, en todos los ámbitos sectoriales y territoriales. [...]

Por ello, se ha considerado necesario, a fin de asegurar la existencia de un marco normativo claro y transparente que dé cumplimiento a las necesidades futuras, proceder a la elaboración de una ley horizontal que incorpore los principios generales de la Directiva y aporte un marco jurídico de referencia que subsista más allá del plazo de

transposició y desde el que abordar la labor de depuración del ordenamiento español necesaria para lograr una correcta y completa incorporación de la Directiva [...].»

En la línea de rechazar totalmente la idea defendida por la parte recurrente de que el Decreto-ley catalán 7/2014 pueda vulnerar la competencia estatal atribuida al Estado por el artículo 149.1.13ª CE y ejercitada a través de la Ley 7/1996, de 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista (LORCOMIN) y con la idea de mencionar el resto de parámetros de constitucionalidad que precisamos para valorar su adecuación al bloque constitucional de distribución de competencias, pasamos a analizar los preceptos constitucionales y la legislación básica estatal invocada en el presente recurso examinando a la vez, cuál es el alcance de la misma, la luz de la doctrina constitucional correspondiente

Como ya mencionamos anteriormente en la segunda alegación de este escrito, la parte recurrente invoca (dicho sea de paso, en términos absolutos) la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.13 CE. En este sentido, la parte recurrente señala en su escrito de interposición del recurso y en referencia al Decreto-ley catalán 7/2014 impugnado: *«con esta nueva regulación autonómica se produce una extralimitación competencial por parte de la Comunidad Autónoma al vulnerar las bases establecidas por la legislación estatal dictada en la materia, de tal manera que hace necesaria la interposición de este recurso de inconstitucionalidad en aras a salvaguardar un mínimo común denominador en la regulación de autorizaciones comerciales en todo el territorio del Estado [...]»*.

En relación con la determinación de la legislación básica de contraste y cuya vulneración comportaría la *«inconstitucionalidad mediata o indirecta»* dela disposición normativa recurrida, debe mencionarse que la parte recurrente lleva a cabo una invocación indiscriminada, a lo largo de todos los fundamentos de derecho de su escrito de interposición del recurso, de los artículos presuntamente vulnerados a saber, del artículo 6 de la LORCOMIN, del artículo 11 de la Ley estatal 17/2009, la cual comportó la adaptación e implementación meramente formal de la Directiva de Servicios, y finalmente, de los artículos 5 y 17 de la LGUM, por cuanto que el referido artículo 5 enuncia el principio de necesidad y proporcionalidad en el establecimiento de una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica motivada por alguna *«razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio»* y el artículo 17 que establece los supuestos en los que se considera que concurren los referidos principios que respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas previstas en el apartado 1.d) del referido artículo se producen cuando *«sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación»*.

En relación con la atribución formal del carácter de legislación básica de la Ley estatal 17/2009 como requisito exigido por el Alto Tribunal a los efectos de poder acreditar la existencia de la inconstitucionalidad mediata o indirecta, debemos mencionar que la Disposición final primera de la misma establece en términos generales, y para todas las disposiciones que la conforman, que el título competencial ejercido deriva del artículo 149.1.1ª, que establece la competencia exclusiva a favor del Estado en lo concerniente a la *«regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.»* y del artículo 149.1.13ª, que establece la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de las *«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»*.

Esta representación cree conveniente traer a colación el hecho de que si la aprobación de la Ley 17/2009 comportó una mera transposición formal de la Directiva, limitándose a incorporar los grandes mandatos o principios generales que deberán inspirar la futura normativa de desarrollo, está plenamente justificado pensar que la aprobación de la referida Ley no respondió a la lógica de las bases estatales y de las competencias autonómicas de desarrollo reconocidas estatutariamente, sino que respondió sólo a la

lógica de lo que debe ser considerado como básico utilizando para ello lo que se ha venido a denominar como «título horizontal».

En relación con la LORCOMIN, el procedimiento de identificación de los preceptos declarados formalmente como básicos es mucho más complejo, toda vez que, la disposición final única invoca diferentes títulos competenciales en función de la materia objeto de regulación.

Para el caso que nos ocupa y a los efectos de identificar los preceptos «materialmente básicos» invocados por la parte recurrente y que le sirven de contraste para justificar la supuesta inconstitucionalidad del Decreto-ley 7/2014 objeto del presente recurso, debe mencionarse que se invoca la vulneración del artículo 6 sin especificar que apartados toda vez que, según la disposición final única y en relación con los apartados 1, 2, y 3 de la LORCOMIN, *«tendrán la consideración de normativa básica dictada al amparo de la regla 13ª del artículo 149.1 de la Constitución»*, y por otro, la referida disposición también menciona separadamente el artículo 6.4 que *«se dictan al amparo de lo dispuesto en las reglas 13ª y 18ª de la Constitución, que establecen la competencia exclusiva del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común»*. En definitiva, a criterio de la recurrente, la regulación que incide de manera substancial en la ordenación espacial de los equipamientos comerciales, como la definición de establecimiento comercial del artículo 2 de la LORCOMIN, y muy especialmente, el régimen de instalación de los equipamientos comerciales del artículo 6 de la LORCOMIN, va a incidir desde el punto de vista del derecho interno, a la actuación de transposición de las comunidades autónomas con competencias estatutariamente asumidas en la materia, debiendo respetar lo que se declara como básico en la referida ley.

A modo de recapitulación y para identificar cuáles son los preceptos del bloque de constitucionalidad que deben entrar en juego para el enjuiciamiento del precepto recurrido, tenemos por un lado, la invocación de los denominados títulos horizontales de atribución de competencias a favor del Estado ex artículo 149.1, en sus reglas 1ª, 13ª y 18ª, y por otro lado, la competencia exclusiva de la Generalidad prevista en el artículo 121.1.d) del Estatuto en materia de comercio, concretamente, la relativa a la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los establecimientos comerciales, así como la competencia del artículo 113 del Estatuto puesto en relación con el artículo 189.

En relación con los preceptos constitucionales que se han invocado a los efectos de identificar el título competencial de las «Bases del Estado» que sirven de parámetro de constitucionalidad resulta conveniente, a criterio de esta representación, efectuar una breve reflexión de alcance general, en el sentido de que debemos recordar que el constituyente no sólo ha dejado abierto el alcance funcional de las bases, sino también sobre los aspectos relativos a las materias competenciales. Por ello, a veces, utiliza conceptos que tienen un núcleo definido en cuanto a la actividad de los poderes públicos que deben incluirse en el mismo, y a la vez, aparecen ámbitos de contenido difuso e indeterminado o general sin que quepa atribuir con claridad cuál es la administración competente. En muchos casos, como el supuesto que nos ocupa en relación con la materia de comercio interior, el legislador estatal es el que se ha encargado de concretar o cerrar el ámbito de distribución de competencias sobre la materia determinada, sin que tuviese por ello una atribución competencial específica.

Ello nos lleva a afirmar que de entrada, la parte recurrente no puede otorgar de forma unilateral al legislador estatal la decisión de lo que deba considerarse o no, como legislación básica, olvidándose de que el Decreto-ley catalán 7/2014 se fundamenta en un título competencial específico ex art 121.1 letra d) del Estatuto. En consecuencia, la Generalidad además de disponer de un margen razonable para establecer la regulación en materia de ordenación de los equipamientos comerciales por disponer del título habilitante reconocido estatutariamente y poder aprobar la regulación correspondiente en materia de implantación de los establecimientos comerciales, no ha contravenido en ningún caso, la legislación básica del Estado.

Finalmente, y antes de entrar al análisis de la normativa básica de contraste para demostrar cómo el Decreto-ley catalán 7/2014, en ningún caso contraviene la legislación básica, debemos recordar cuál es el alcance del artículo 149.1 CE, incluyendo las reflexiones que más adelante se recordaran sobre los denominados por la jurisprudencia constitucional como títulos horizontales, y finalmente, recordar brevemente cuál es la doctrina constitucional sobre el alcance de la normativa básica.

En relación con el alcance del artículo 149.1 CE debe reconocerse que resulta compleja la determinación del contenido propio de los enunciados que en el mismo se contienen, y que atribuyen competencias exclusivas al Estado en distintas materias. Dicho precepto constitucional no utiliza categorías homogéneas, de hecho en algunos casos, como los establecidos en las reglas 1ª y 13ª son excesivamente generales e imprecisos, así el Estado ha regulado un sinnúmero de materias totalmente distintas entre sí, invocando dichos preceptos constitucionales, por este motivo ha sido la doctrina constitucional la que se ha encargado de acotar los entornos de dicho precepto constitucional.

En este sentido, y frente a la invocación ilimitada del artículo 149.1.13ª CE que efectúa la parte recurrente, así como la interpretación excesivamente extensiva que ésta lleva a cabo en detrimento de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalidad en materia de comercio interior, deberemos acudir a alguna de las argumentaciones incluidas en las sentencias del Alto Tribunal, en el momento de dilucidar con precisión cuál es la relación entre la competencia del Estado reservada ex artículo 149.1.13ª así como el título competencial asumido estatutariamente por la Generalidad en materia de comercio interior.

La competencia exclusiva del Estado ex art 149.1.13ª CE permite la existencia de normativa básica, pero no comporta en ningún caso inactividad del legislador autonómico como da a entender la parte recurrente, toda vez que, la misma hace una defensa desmesurada de la competencia estatal como si el ejercicio de la competencia del legislador autonómico pudiese poner en peligro la posibilidad de regular ámbitos catalogados en el marco de la legislación básica estatal.

De este modo, como más adelante se verá, el Alto Tribunal ha considerado que los títulos competenciales que entran en juego, a saber los del Estado ex artículo 149.1.13ª CE y de la Generalidad ex artículo 121.1 letra d) del Estatuto, no son en ningún caso excluyentes (contrariamente a lo que da a entender la parte recurrente), toda vez que el temor reiterado a lo largo de las argumentaciones vertidas en el escrito de interposición del recurso de que la competencia autonómica excluya la competencia del Estado para establecer las bases y coordinación del sector relativo al comercio interior ex artículo 149.1.13ª CE, no tienen ningún tipo de fundamento.

En relación con la labor llevada a cabo por este Tribunal a los efectos de determinar cuál es la relación entre la competencia del Estado reservada ex artículo 149.1.13ª y el título competencial asumido estatutariamente por la Generalidad en materia de comercio interior del artículo 121.1 letra d) del Estatuto, debemos afirmar en primer lugar, que en la STC 170/2012 de 4 de octubre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas vigentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, se afirma que *«de esta forma, a los efectos que ahora interesan resulta que las competencias autonómicas en materia de comercio interior tienen como límite las competencias del Estado, entre ellas evidentemente a las dos a las que nos venimos refiriendo»* (FJ 8), es decir, el Tribunal Constitucional establece un claro equilibrio entre las competencias de la Generalidad ex artículo 121.1 del Estatuto y las competencias del Estado del artículo 149.1.13 y 149.1.25 CE.

En segundo lugar, el Alto Tribunal ha afirmado que cuando el Estado ex artículo 149.1.13 CE establece las bases de una determinada materia, debe atender a aspectos estructurales o un común denominador normativo para atender a una ordenación general para todo el territorio y para asegurar una unidad fundamental, pero sin que el establecimiento de lo básico excluya la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma, *«dirigida, en su caso a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado»* (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; y la parcialmente reproducida anteriormente STC 22/2012, de 16 de febrero, y las allí mencionadas las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 29

de septiembre, FJ 12; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12, y 152/2003, de 17 de julio, FJ 3) o bien para que dicho marco normativo unitario no impida a los efectos de que *«pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 197/1996, FJ 5)»* (STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 9). En consecuencia, las competencias del Estado para aprobar la legislación básica no pueden impedir la propia regulación autonómica reconocida estatutariamente.

La jurisprudencia de este Tribunal también ha reconocido que las medidas de ordenación general y de coordinación, en caso de perseguir un objetivo de «política económica general», tienen el carácter de norma básica, lo cual implica la consiguiente restricción de la competencia autonómica, pero a pesar de ello, cada Comunidad autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o ejecución, según aquello establecido en el respectivo estatuto en materia de comercio interior, de manera que la normativa básica no llegue a *«tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad»* (STC 248/1993, FJ 4.c).

Finalmente recordar que de la lectura de la STC 193/2013 dictada en el RIN 5491/2012 contra el artículo 114 de la ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, se puede afirmar que lo que no está prohibido es condicionar la ubicación de un centro comercial en función de determinados parámetros basados en «razones imperiosas de interés general». Además la referida Sentencia no cuestiona en ningún momento la competencia de la Generalidad para legislar en materia de implantación de los equipamientos comerciales.

A modo de conclusión, una vez examinadas las argumentaciones vertidas por la parte recurrente, y manifestado todo lo anterior, debemos afirmar en oposición a las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad que:

1. La competencia del Estado para establecer regulación básica no puede excluir en términos absolutos ni desplazar la competencia autonómica ex artículo 121.1 d) del Estatuto de Autonomía para que la Generalidad de Catalunya pueda adecuar su propio régimen de comercio, tal y como da a entender la parte recurrente. En este sentido, el establecimiento de los requisitos mínimos y uniformes para todo el territorio del Estado no excluye en ningún caso, (tal y como ha venido a reconocer la jurisprudencia del Alto Tribunal) la regulación propia de la Generalidad en materia de ordenación de los establecimientos comerciales, incluida en el presente supuesto, en el Decreto ley catalán 7/2014, tal y como fue reconocido en la STC 193/2013, de 21 de noviembre (FJ 7 y FJ 8).

2. El nuevo escenario regulatorio invocado en términos generales en la demanda de inconstitucionalidad constituido por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, así como también por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, no modifican en ningún caso, y por sí mismas, las normas del reparto competencial definido en el bloque de la constitucionalidad en materia de comercio interior y confirmado en la STC 193/2013.

3. El Decreto-ley catalán 7/2014, respeta por encontrar sus límites en el artículo 149.1.13 CE pero sin que esta competencia exclusiva del Estado para dictar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica suponga extender sus efectos hasta el punto de desplazar o anular la potestad legislativa de la Generalidad en materia de comercio interior, y concretamente, en materia de localización y ordenación del uso comercial.

4. El Decreto-ley catalán 7/2014 no produce ninguna extralimitación competencial por parte de la Generalidad de Catalunya ya que no vulnera ninguna de las bases establecidas por la legislación estatal básica invocada en el presente recurso, así como también los principios y objetivos de la Directiva de Servicios.

5. La regulación contenida en el Decreto-ley catalán 7/2014 encuentra su justificación dentro de las necesidades de la ordenación del mercado y la actividad económica general, y en concreto, por las exigencias de la normativa de cierta relevancia económica constituida, en el presente caso, por la legislación sobre comercio interior y la ordenación del territorio y por la necesidad de establecer un cierto equilibrio para con otros intereses de carácter general en presencia, como son: la cohesión económica y social, la

competitividad del comercio, la conservación de los recursos naturales y el logro de un desarrollo urbanístico y territorial sostenible, supuestos que sustentan las «razones imperiosas de interés general exigidas» exigidas tanto por la legislación básica del Estado, como por la Directiva de Servicios.

Cuarta. En el Decreto-ley catalán 7/2014, objeto de la presente impugnación concurre, contrariamente a lo alegado por la parte recurrente, el presupuesto habilitante del Decreto-ley de conformidad con las previsiones del artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La representación de la parte actora expone en la alegación Tercera del recurso de inconstitucionalidad objeto de las presentes alegaciones, que el Decreto-ley catalán 7/2014 adolece del presupuesto habilitante para justificar la adopción de un decreto-ley, afirmando que el precepto impugnado *«merece igualmente tacha de inconstitucionalidad formal por no cumplir los requisitos necesarios para su utilización, toda vez que según el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, el recurso al Decreto-ley es excepcional y debe justificarse por una necesidad extraordinaria y urgente, la cual, en este caso resulta obvio que no se cumple en atención a la relación de antecedentes normativos enumerada[...]»*.

El Decreto-ley catalán 7/2014, publicado en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*», núm. 6777, de 24 de diciembre de 2014, fue convalidado por el Parlamento de Cataluña en la sesión 47 del Pleno celebrado el 21 de enero de 2015, tal como se recoge en la Resolución 909/X del Parlamento de Cataluña publicada en el «*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*», núm. 482/X de 26 de enero de 2015. El debate sobre la convalidación del Decreto-ley se reproduce en el «*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*», serie P, núm. 92, de 21 de enero de 2012.

Entrando a analizar el motivo alegado por la parte recurrente en la presente causa, debemos hacer mención que la representación del presidente del Gobierno sostiene que en el Decreto-ley de Cataluña 7/2014 no se justifica la «extraordinaria y urgente necesidad» que constituye el presupuesto habilitante para que el Gobierno de Cataluña pueda aprobar un Decreto-ley, sino que el objeto de la promulgación ha sido *«circunvalar, evitar en definitiva, la eficacia vinculante de las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional, contrarias o bien que hubieran decretado la suspensión de la eficacia de las normas autonómicas [...]»*.

Esta representación muestra su total disconformidad con la argumentación anteriormente vertida por la parte contraria toda vez que, el objetivo de la aprobación del Decreto-ley 7/2014 y de su posterior convalidación, no ha sido en ningún caso, el tratar de evitar la eficacia jurídica de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Además, es del todo inadmisibles afirmar que esta consideración se deduce del propio texto del Preámbulo del Decreto-ley objeto de la presente impugnación, toda vez que ello es totalmente falso, tal y como se desprende del propio sentido literal texto reproducido en la demanda.

Una vez efectuada la puntualización anterior, se procede a continuación a la justificación de la constitucionalidad del Decreto-Ley de Cataluña 7/2014 y a exponer como más adelante se verá, el hecho de que, contrariamente al criterio de la parte recurrente, concurren todas y cada una de las condiciones materiales y formales exigidas en el artículo 64 del EAC para la aprobación del referido precepto objeto de impugnación.

En este sentido, la parte recurrente sostiene que en el Decreto Ley de Cataluña 7/2014 no se justifica la «extraordinaria y urgente necesidad» que constituye el presupuesto habilitante para que el Gobierno de Cataluña pueda aprobarlo.

Por ello, en primer lugar debemos acudir al contenido del artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que establece el presupuesto habilitante de los Decretos-leyes: la «necesidad extraordinaria y urgente», presupuesto que comprende dos circunstancias distintas, el mismo establece lo siguiente:

«1. En caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley. No pueden ser objeto de Decreto-ley la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat.

2. Los Decretos-leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a la promulgación no son validados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad.

3. El Parlamento puede tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido por el apartado 2.»

Es evidente que a los efectos de proceder a la justificación de la constitucionalidad de la disposición impugnada es preciso recordar cómo el Alto Tribunal, a los efectos de poder apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante ha venido exigiendo que ésta sea «explícita y razonada», para lo que es preciso tener en cuenta no sólo el examen del preámbulo del propio Decreto-ley impugnado, sino también el debate parlamentario y el correspondiente expediente de elaboración donde se justifican los Antecedentes del proyecto del Decreto-ley, para valorar conjuntamente los factores que han sido determinantes, a los efectos de que el Gobierno haya decidido acudir a la referida fuente del derecho. Seguidamente, y estrechamente relacionado con lo anterior, menciona que se debe acreditar la concurrencia de la denominada «conexión de sentido» y, finalmente, justificar la imposibilidad de la tramitación mediante la legislación de urgencia, toda vez que estamos ante un supuesto que comporta excepcionar la tramitación ordinaria de las leyes.

Resulta evidente que la expresión «*extraordinaria y urgente necesidad*» nos indica que la figura del Decreto-ley está constitucional y estatutariamente configurada para dar respuesta a situaciones singulares, toda vez que, como ya hemos afirmado anteriormente, con la aprobación del Decreto-ley se quiebra el mecanismo ordinario para legislar, cuya titularidad recae en el poder legislativo. Es decir, como se ha referido el propio Tribunal, el recurso al Decreto-ley supone el uso de una facultad excepcional que se le otorga al Gobierno para que haga frente a situaciones que requieren la adopción de medidas legislativas de urgencia o incluso para hacer frente, como ha expresado este Tribunal, a «*coyunturas económicas problemáticas*» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5).

La definición de la aprobación del Decreto-ley como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes, ha sido tratado por este Tribunal en reiteradas ocasiones, ya desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1 se estableció:

«El Gobierno podrá también dictar normas con rango de Ley, previa delegación de las Cortes Generales (Decretos legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman».

En consecuencia, dentro del marco del claro predominio de la Ley, las normas con fuerza de ley que dicte el Gobierno de la Generalidad sólo pueden ser posibles cuando concurren tres grandes grupos de requisitos: el primero, referido a la exigencia de que el Decreto-ley se dicte cuando se produzca el presupuesto habilitante de la «*necesidad extraordinaria y urgente*» del artículo 64.1 del EAC; el segundo, referido al criterio material en sentido negativo, como la exigencia de que no afecte a determinadas materias lo que supone que en ningún caso, pueda afectar la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña, y el presupuesto de la Generalidad; y finalmente, el tercero, referido a la necesidad de que los Decretos-ley sean sometidos inmediatamente al Parlamento para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con objeto de que se resuelva por el legislativo en cuanto a su convalidación o derogación (art. 64.2 EAC).

Pasando al análisis del presupuesto habilitante de la «*necesidad extraordinaria y urgente*» del artículo 64.1 del EAC, cabe afirmar que si bien no está formado por puros predicados políticos que admiten un control de oportunidad por parte del Parlamento en el debate de convalidación, conforma, a criterio de este Tribunal, un concepto jurídico indeterminado, pero que a la vez constituye un «*límite jurídico a la actuación mediante decretos leyes*» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

En consecuencia, al Tribunal Constitucional le corresponde el control del cumplimiento de los límites constitucionalmente establecidos. Por este motivo, se pasaran a

exponer todas las circunstancias que a criterio de esta representación, y en sentido contrario al expuesto por la recurrente en el recurso de inconstitucionalidad, justificarían que en el presente caso, no ha existido por parte del Gobierno de la Generalidad un uso abusivo de la determinación de la situación justificativa del supuesto habilitante de necesidad extraordinaria y urgente, circunstancia que tiene la base suficiente como para declarar la adecuación constitucional del Decreto-ley catalán 7/2014 por concurrir en este supuesto el presupuesto habilitante estatutariamente previsto.

En el momento de proceder al análisis de la «*necesidad extraordinaria y urgente*» y de determinar si en el supuesto del Decreto-ley de Cataluña 7/2014 existen ambas nociones deberá tenerse en cuenta, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, la construcción dogmática llevada a cabo por la doctrina y la jurisprudencia de este Tribunal para poder dotarlo de contenido, acotar sus límites, y establecer su relación directa con las circunstancias producidas en el caso que nos ocupa, toda vez que, como claramente ha manifestado este Tribunal, el concepto de «*extraordinaria y urgente necesidad*» constituye la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

Por ello, se pasará a analizar, desde un punto de vista formal, si en la génesis del Decreto-ley de Cataluña 7/2014 han concurrido los dos elementos del presupuesto habilitante, a la luz de la interpretación constitucional llevada a cabo por este Tribunal, juntamente con la verificación de lo que este Tribunal ha venido a denominar como conexión de sentido «*conexión de justificación o relación de adecuación que ha de existir entre la urgencia apreciada por el Gobierno autor de la norma y las medidas efectivamente instrumentadas para afrontar, desde el punto de vista de la normación excepcional, aquella situación caracterizada por la urgencia*» (STC 182/1997 de 28 de octubre, FJ 3, que cita la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

Evidentemente, y en el sentido de que es perfectamente extrapolable la doctrina elaborada por el Alto Tribunal sobre el presupuesto habilitante de los Reales decretos-leyes al supuesto que nos ocupa, debe mencionarse que en la STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, este Tribunal ha acotado de forma resumida los elementos que se deben tener en cuenta para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley «*extraordinaria y urgente necesidad*», en este sentido establece:

«[...] en primer lugar, los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 29 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 7; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3); y, en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; 189/2005, de 7 de julio, FJ 4; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 7; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3)». (STC 100/2012 de 8 de mayo, FJ 8).

Antes de entrar en el análisis concreto de los elementos que configuran el presupuesto habilitante del Decreto-Ley de Cataluña 7/2014 debe hacerse mención, de forma preliminar, a la constatación de que el elemento de la extraordinariedad y la urgencia no son sinónimos, y por lo tanto, cabe efectuar un análisis independiente, de modo que para que un Decreto-ley se encuentre plenamente justificado es preciso que se produzca una circunstancia *extraordinaria* y al mismo tiempo, *urgente*.

Por ello, la «*necesidad extraordinaria*» no se refiere solamente al ámbito temporal, sino a la valoración cualitativa de la necesidad, es decir, a la existencia de una situación infrecuente, inusual o excepcional a la que el Gobierno debe de hacer frente de modo inmediato, en definitiva, a la concurrencia de una situación hasta cierto punto imprevisible, que requiere la adopción de medidas inaplazables para dar respuesta a situaciones que van apareciendo en una sociedad y en un mundo tan cambiante y a veces imprevisible. Como corolario de lo anterior, cabe afirmar que si el Gobierno de la Generalidad puede hacer frente a una situación que, a pesar de ser calificada como excepcional, no necesariamente requiere una actuación urgente, faltaría el presupuesto habilitador exigido constitucionalmente, del mismo modo que si trata de adoptar una medida inmedia-

ta e inaplazable para dar respuesta a una incidencia menor, que no tenga el carácter de extraordinaria.

En consecuencia, tal como hemos afirmado anteriormente, para que un Decreto-ley se encuentre plenamente justificado es preciso que concurra a la vez una circunstancia *extraordinaria y además para cubrir una necesidad urgente*, pero ello no es óbice para que no se pueda llevar a cabo un análisis por separado de ambos conceptos, teniendo en cuenta que para apreciar dichas circunstancias y efectuar una comprobación de los límites formales del Decreto-ley catalán 7/2014 exigidos estatutariamente, el Tribunal ha admitido distintos tipos de comprobaciones.

Como ya se dijo anteriormente, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Gobierno tiene un cierto margen de apreciación o discrecionalidad política en relación a la valoración de cuándo existe el supuesto de «*necesidad extraordinaria y urgente*» ha establecido que corresponde al mismo la justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante, justificación que debe ser constatada a partir de la lectura de los antecedentes de la disposición legislativa excepcional y de su exposición de motivos para evitar que la urgencia sea una excusa para eludir los límites estatutarios y constitucionales.

La apreciación de la urgencia admite también distintas comprobaciones, como la valoración de intervalos temporales propios de la tramitación del precepto con fuerza de ley en relación con la necesidad inaplazable de adoptar medidas de forma urgente e inmediata y, sobre todo, con la imposibilidad de la intervención parlamentaria en relación con la tramitación ordinaria de una propuesta legislativa.

Según la doctrina del Alto Tribunal la «*necesidad urgente*» es la verificación de una situación que precisa de la adopción de unas medidas inmediatas y de forma inaplazable con objeto de evitar la producción de un perjuicio o una lesión de los intereses públicos en ciernes. Se trata de la necesidad de la adopción de medidas en un plazo tan inmediato de modo que sea imposible o inútil acudir al procedimiento legislativo ordinario, incluso en su modalidad de tramitación de urgencia. En definitiva, se trata de hacer frente a situaciones inaplazables en términos absolutos.

Es evidente que las urgencias gubernativas existen cada día, la necesidad de adoptar medidas económicas o de cualquier otra naturaleza es constante, por ello y a los efectos de contextualizar el marco de aprobación del Decreto-ley catalán 7/2014 cuya adecuación constitucional se defiende en las presentes alegaciones, deberá hacerse mención precisamente por lo significativa que es, a cuál es la situación de partida y que ha servido de soporte al Gobierno de la Generalidad para efectuar la valoración desde el punto de vista político, a los efectos de aprobar el referido Decreto-ley.

En este sentido, es preciso recordar la doctrina constitucional que afirma que los decretos leyes son aptos para atender a «*coyunturas económicas problemáticas*» y además destacar que el Tribunal Constitucional ha venido exigiendo un singular celo en los órganos políticos a la hora de concretar la situación de urgencia que se trata de afrontar con la norma provisional evitando la utilización de «*fórmulas rituales de marcada abstracción*».

Todo ello nos conduce a pensar que en la actualidad y desde ya hace algún tiempo, la legislación extraordinaria y urgente que el artículo 86 CE permite dictar al Gobierno del Estado, es en realidad una vía más de producción legislativa de las diferentes que el ordenamiento permite utilizar a las fuerzas políticas que ocupan las mayorías gubernamentales.

Por ello, y por considerar que en el caso que nos ocupa, en el supuesto del Decreto-ley catalán 7/2014 concurren todos los elementos del presupuesto habilitante, esta representación pasará a justificar la concurrencia del segundo elemento o límite jurídico que constituye el presupuesto habilitante, siendo en el presente caso la eventual mengua de sus efectos si las medidas hubiesen sido incluidas y tramitadas por la vía de urgencia mediante un proyecto de ley.

La doctrina constitucional en este punto es suficientemente clara, toda vez que exige que quede justificada adecuadamente la imposibilidad de conseguir el mismo resultado mediante la aprobación o tramitación mediante el trámite parlamentario correspondiente. En este sentido debe mencionarse la doctrina constitucional conformada por la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3 cuando establece:

«El T.C. podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan.»

La STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, (en el mismo sentido, también STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4) establece:

«[...] quiere decir que la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.»

El hecho de dar una respuesta normativa inmediata a una cuestión inaplazable no significa a criterio de la doctrina constitucional la exclusión por sistema de la actividad del Parlamento. Este Tribunal exige la concurrencia de diferentes circunstancias como lo es acreditar que con la tramitación parlamentaria de un Decreto-ley como proyecto de ley pierdan virtualidad y eficacia las medidas incluidas en dicho Real Decreto-ley. En este sentido, debe hacerse mención a la STC 137/2011, de 14 de septiembre, que en su FJ 7 establece:

«El Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, nada ha dicho en la exposición de motivos, ni nada dijo tampoco el Ministro de Fomento en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada del mercado inmobiliario precisamente mediante las medidas incluidas en el artículo 1. Ni menos aún, nada ha alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata, como la llevada a cabo a través del precepto impugnado, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia, sin que tampoco en momento alguno se haya justificado, ni a ellos se haya aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario.»

Una vez acotados cuáles son los elementos que según el Alto Tribunal deben tenerse en cuenta para examinar la concurrencia del presupuesto habilitante, procede ahora pasar a la verificación de que en la aprobación del Decreto-ley catalán 7/2014, el Gobierno de la Generalidad ha tenido en cuenta por un lado, la efectiva concurrencia de la necesidad extraordinaria y urgente y, por otro, de conformidad con la doctrina constitucional largamente consolidada, que los motivos que la han fundamentado han quedado suficientemente «*explicitados y razonados*», y que existe una «*conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan*».

A los efectos de matizar las afirmaciones vertidas por la recurrente y con objeto de contextualizar el Decreto-ley catalán 7/2014 en el ordenamiento jurídico dentro del cual se inserta, debemos afirmar que en Cataluña la regulación en materia de equipamientos comerciales desde la regulación establecida mediante el Decreto-Ley 1/2009 y con las modificaciones posteriores, a las que nos hemos referido en la primera de las alegaciones, supo hacer compatible la actividad reguladora de la administración sobre la materia, con los intereses del sector comercial afectado, así como con los derechos de los consumidores y usuarios, y especialmente con el objetivo de llevar a cabo la protección de un modelo de urbanismo comercial basado en la ocupación y en la utilización racional del territorio, requisitos indispensables para proteger la cohesión social con un desarrollo sostenible e impidiendo la proliferación establecimientos comerciales perifé-

ricos en el territorio, con la consiguiente incidencia negativa desde el punto de vista de la movilidad.

Ante esta necesidad y en el ejercicio de las competencias en materia de comercio interior reconocidas a favor de la Generalidad en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Catalunya y de acuerdo con la normativa europea 2006/123/CE, relativa a los servicios del mercado interior, decidió aprobar en fecha 23 de diciembre de 2014 el Decreto-ley catalán 7/2014 cuya entrada en vigor de produjo el 25 de diciembre de 2014, a los efectos de dar coherencia al modelo de urbanismo comercial y a la utilización racional del territorio requisitos indispensables para proteger la cohesión social con un desarrollo sostenible e impidiendo la proliferación de establecimientos comerciales periféricos en el territorio con incidencia directa en la movilidad. En este sentido, el objetivo inaplazable a conseguir mediante la aprobación del Decreto-ley impugnado es proteger el modelo de ciudad compacta de modo que con la normativa se fuerza la implantación de los establecimientos comerciales dentro de la trama urbana consolidada con el fin de evitar desplazamientos innecesarios que incrementen la contaminación atmosférica.

Del conocimiento de la coyuntura actual y por la difícil situación de crisis financiera y económica por la que se está atravesando desde hace tiempo, y en concreto de la lectura de los Antecedentes del Proyecto de Decreto-ley de medidas en materia de equipamientos comerciales, del debate de convalidación y, más concretamente, de la Exposición de Motivos del Decreto-ley catalán 7/2014 se puede deducir exactamente cuál es la situación que sirve de fundamento para la adopción de las medidas incluidas en la disposición y que efectivamente, esta situación se produce, dando cumplimiento así, a que la definición que ha llevado a cabo el Gobierno de la Generalidad para concluir que la situación existente requiere la adopción urgente de dicha disposición excepcional sea *«explicita y razonada»*.

Resulta evidente que el Gobierno de la Generalidad ha dictado el Decreto-ley catalán 7/2014 para dar respuesta a una situación fáctica que reúne las características propias de una coyuntura excepcional, y que vendrían a justificar la adopción urgente de que dicha disposición excepcional sea *«explicita y razonada»* tal y como ha venido exigiendo la doctrina constitucional. En este sentido, debemos acudir en primer lugar, a la lectura de los antecedentes del Proyecto de Decreto-ley catalán 7/2014 entrados en el Registro General del Parlamento de Catalunya el pasado 24 de diciembre de 2014, (número de registro de entrada 100.019) conformados por el Informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Empresa y Ocupación y por la Memoria general elaborada por la Dirección General de Comercio del referido Departamento sobre la necesidad del Decreto-ley catalán 7/2014.

De la lectura del Informe Jurídico sobre el Anteproyecto de Decreto-ley catalán 7/2014 elaborado por la Asesoría Jurídica del Departamento de Empresa y Ocupación el 18 de diciembre de 2014, ya se expone la necesidad de que en la Exposición de motivos del referido Decreto-ley conste de manera explícita y razonada, la existencia de los condicionantes exigidos para sostener la existencia del título habilitante, tanto la necesidad extraordinaria de la iniciativa, como la urgencia de la misma. También se hace mención a la necesidad de que exista un razonamiento sobre la congruencia de las medidas propuestas y que las mismas estén en relación directa con la situación que se quiere afrontar.

En este sentido el Informe jurídico hace mención a la justificación que también consta en la Memoria general, de la necesidad y la urgencia de la situación que se debe afrontar mediante el referido precepto. Expone que desde la entrada en vigor del Decreto-ley catalán 1/2009 los supuestos de implantación excepcional fuera de la trama urbana consolidada de determinados establecimientos comerciales en los supuestos establecidos en las letras 3 b) y 4 segundo párrafo del artículo 9 dejó de ser un supuesto excepcional para tratarse de la opción mayoritariamente utilizada, de modo que tenían una situación consistente en tramitar un 57% de los expedientes que suponen un 40% de la superficie de venta total. Es decir, aquello que se previó como una medida excepcional, se convirtió en norma general, situación que ha provocado un impacto muy negativo hacia los bienes jurídicos que se pretenderían proteger mediante el Decreto-ley catalán 1/2009.

En el referido Informe jurídico se afirma que teniendo en cuenta que la situación negativa puede agravarse aún más, por el transcurso del tiempo hace mención a la cir-

cunstanca de que *«se considera que queda justificada la necesidad extraordinaria y urgente y que las medidas propuestas en el Decreto-ley son congruentes y están en relación directa con la situación que se debe de afrontar, ya que con la derogación de la excepcionalidad se limita la proliferación de ubicaciones comerciales periféricas que ponen en peligro la protección del impacto en el territorio, el entorno urbano y el medio ambiente»*

En relación con la Memoria Justificativa sobre la necesidad del Decreto-ley catalán 7/2014, también se exponen los detalles sobre el impacto producido por la situación en materia de implantación comercial en Cataluña, elemento configurador de un modelo comercial propio y que actualmente viene sufriendo las graves consecuencias derivadas de los efectos perversos provocados con motivo de la aplicación de la excepcionalidad, como regla general, en lo concerniente a la implantación de los establecimientos comerciales de gran formato fuera de la trama urbana consolidada.

La Memoria general también afirma que la práctica ha venido a demostrar que la regulación de las excepciones contenidas en la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, al criterio general de la implantación comercial dentro de la trama urbana consolidada, ha producido la circunstancia no deseada de convertir en norma aquello que la propia regulación define explícitamente como excepción.

En este sentido la Memoria justificativa afirma:

«Los estudios y evaluaciones realizados ponen de manifiesto que la mayoría de las autorizaciones otorgadas durante los períodos en los que ha estado vigente esta excepción ha servido para amparar más de la mitad del total de las licencias aprobadas, dejando de ser una excepción prevista en la Ley para convertirse en norma general, lo que conculca y desvirtúa las razones imperiosas de interés general que fundamentan el Decreto-ley 1/2009, convirtiendo el principio general de implantación de los establecimientos comerciales dentro de la TUC de los municipios en los que se basa esta norma, en la excepción».

La propia Memoria general contiene la justificación explícita y razonada del presupuesto habilitante para la aprobación de la legislación de urgencia, refiriéndose tanto a la necesidad extraordinaria y la urgencia de la misma, como a la necesidad de que exista una congruencia de las medidas propuestas y que las mismas estén en relación directa con la situación que se quiere afrontar. En este sentido, se expone en la Memoria con una claridad meridiana lo siguiente:

«La justificación de la necesidad del porqué se hace uso de este instrumento normativo tiene lugar en el propio acto dispositivo del Gobierno por considerar necesaria una regulación inmediata que no puede ser satisfecha en vía parlamentaria, porque las circunstancias y las demandas existentes, a las que hay que dar respuesta y solución, no se pueden ver dificultadas por la dilación del procedimiento propio de la tramitación parlamentaria y, se requiere de una actuación por parte de los poderes públicos que deben garantizar y avanzar la efectividad de la norma.

Hay que tener en cuenta que la tramitación parlamentaria de una ley, puede conllevar un tiempo excesivamente largo que produzca situaciones de conflicto interpretativo que hay que evitar, lo antes posible, por lo que se considera que la forma más ágil y adecuada es mediante la aprobación de un Decreto ley.

Los resultados obtenidos en el estudio realizado, que ya se han explicitado, aconsejan la derogación inmediata los artículos que configuran la excepción regulada en el apartado b) del punto 3 y segundo párrafo del punto 4 del artículo 9 del Decreto Ley 1/2009, de 29 de diciembre, de equipamientos comerciales, a fin de evitar que la aplicación continúe deteriorando de manera significativa los bienes jurídicos protegidos por el Decreto Ley 1/2009, de 29 de diciembre, de equipamientos comerciales con perjuicios para el interés general de imposible reparación.

Tanto el porcentaje sobre el total de las licencias otorgadas, como que estas se hayan solicitado en un breve periodo tiempo pone de manifiesto la magnitud y la celeridad del impacto que se produciría con la prolongación de la vigencia de la excepción.»

Así podemos concluir como en la Memoria queda explicitada con suficiente detalle la concurrencia de la urgencia e inmediatez que justifican la adaptación normativa en

materia de equipamientos comerciales, que en el presente supuesto ha consistido en derogar la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, mediante el Decreto-ley catalán 7/2014.

En definitiva, el objetivo de la regulación contenida en el Decreto-ley catalán 7/2014 es garantizar de forma inmediata la preservación del equilibrio en Cataluña entre los diferentes agentes afectados por la implantación de los equipamientos comerciales, con objeto de evitar daños irreparables al sector del comercio.

En segundo lugar, de la lectura del Debate y votación de totalidad del Acuerdo de Convalidación celebrado en el Parlamento de Cataluña el pasado 21 de enero de 2015, mediante el cual se acordó la convalidación del Decreto-ley catalán 7/2014, y en especial, de la intervención del Consejero de Empresa y Ocupación, queda justificada la necesidad de hacer frente a una situación excepcional, como lo es el hecho de garantizar de modo inaplazable, la viabilidad de la implantación comercial como configurador del modelo comercial de Cataluña, manteniendo los rasgos fundamentales del mismo en plena sintonía con las declaraciones programáticas de la Unión Europea en materia de urbanismo comercial.

En este sentido, pueden reproducirse algunas de las palabras del discurso justificativo del Consejero de Empresa y Ocupación, por lo significativas que son, a los efectos de acreditar que los motivos tenidos en cuenta para la adopción del Decreto-ley catalán 7/2014 además de tener conexión con el presupuesto habilitante, son «*explícitos y razonados*» a la luz de la doctrina constitucional.

El Consejero en la sesión del debate en el Pleno afirmó lo siguiente:

«¿Por qué la urgencia y la inmediatez que justificarían la adopción de este decreto ley que el Gobierno ha aprobado y que hay que convalidar, según nuestro criterio? Bueno, la verdad es que la voluntad política de este Gobierno, manifestada reiteradamente, siempre lo hemos defendido, de eliminar este artículo, el 9.3.b, y el segundo párrafo del 9.4 del decreto ley del año 2009 ..., se intentó en primera instancia a través de una derogación ya en el 2011, y luego, acatando la sentencia del Constitucional, también ya anunciando y avanzando que utilizaríamos las razones necesariamente justificadas para alcanzar este objetivo de interés público que perseguimos. La justificación de esta necesidad, del porqué se hace uso de este instrumento normativo, un decreto ley, tiene lugar en el mismo acto, de alguna manera, dispositivo del Gobierno, que considera necesaria una regulación inmediata, dado que las circunstancias y las demandas existentes a que hay que dar respuesta y solución no se pueden ver diferidas por el transcurso del tiempo que requeriría el procedimiento propio de una larga tramitación parlamentaria. Se requiere, a nuestro criterio, una actuación por parte de los poderes públicos, que deben garantizar y avanzar la efectividad de la norma. Y por eso utilizamos el instrumento del decreto ley. Hay que tener en cuenta que la tramitación parlamentaria de una ley podría conllevar un tiempo excesivamente largo que continuase produciendo situaciones de conflicto interpretativo que queremos evitar, por lo que consideramos que la forma más ágil y adecuada es mediante la aprobación de este instrumento, del presente decreto ley».

(*Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña* Serie P núm. 92, de 21 de enero de 2015, pág. 67).

En tercer lugar, el último de los elementos a tener en cuenta para la verificación de la presentación «*explícita y razonada*» de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno de la Generalidad en la aprobación del Decreto-ley catalán 7/2014, nos lleva a la conclusión de que del análisis de la Exposición de Motivos del referido Decreto-ley se deduce con una claridad meridiana que existe en el presente supuesto la denominada conexión de sentido, es decir, una situación de excepcionalidad que justifica que el Gobierno adopte una decisión normativa que preserve un modelo comercial basado en la ocupación y la utilización racional del territorio, que permita un desarrollo sostenible, evitando la dispersión indiscriminada de las implantaciones comerciales con el fin de reducir la movilidad y evitar desplazamientos innecesarios que incrementen la contaminación atmosférica, tanto de derivada del tránsito inherente a la implantación de determinado tipo de establecimientos comerciales, como de la congestión de la infraestructuras públicas y la multiplicación y encarecimiento de los servicios públicos.

En este sentido, procede recordar en este momento que el Alto Tribunal ha venido afirmando que deberá existir una *«conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan»* de modo que *«siempre tendrá que ser la respuesta normativa adecuada a la situación de necesidad alegada»* (STC 111/83, de 2 de diciembre, FJ 5).

Efectivamente, a lo largo de la Exposición de Motivos, se manifiesta cual es el objeto y la finalidad de la norma. Concretamente, desde los párrafos segundo al sexto, se efectúa una descripción, a criterio de esta representación y siguiendo con la exigencia del Alto Tribunal, *«explicita y razonada»* de los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno para su aprobación, con lo cual resulta evidente que no se puede hacer frente a las dificultades que amenazan la sostenibilidad del sistema comercial en Cataluña con medidas coyunturales, sino esencialmente estructurales con el mismo alcance que las incluidas en el Decreto-ley catalán 7/2014.

La Exposición de Motivos del Decreto-ley objeto de la presente impugnación expone que:

«La justificación de la necesidad del porqué se hace uso de este instrumento normativo tiene lugar en el propio acto dispositivo del Gobierno por el hecho de considerar necesaria una regulación inmediata que no puede estar satisfecha en vía parlamentaria, porque las circunstancias y las demandas existentes, a las que hay que dar respuesta y solución, de una manera más perentoria de lo que se puede atender por el procedimiento propio de la tramitación parlamentaria, requieren una actuación por parte de los poderes públicos que tienen que garantizar y avanzar la efectividad de la norma.

Hay que tener en cuenta que en el periodo de tramitación parlamentaria de una ley, se tienen que evitar situaciones de conflicto interpretativo, cuanto antes mejor, razón por la cual se considera que la forma más ágil y adecuada es mediante la aprobación de un Decreto-ley.

Los resultados obtenidos en el estudio realizado, que evidencian que aquello que tenía que ser una excepción se ha convertido en la opción mayoritariamente autorizada, es decir, que aquello que se previó como una medida excepcional se ha convertido en norma general, provocando un impacto negativo en los bienes jurídicos que se pretenden proteger con el Decreto-ley 1/2009, aconsejan la derogación inmediata de los artículos que configuran la excepción regulada en el apartado b) del punto 3 y segundo párrafo del punto 4 del artículo 9 del Decreto-ley 1/2009, de 29 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, con el fin de evitar que la aplicación continúe deteriorando de manera significativa los bienes jurídicos protegidos por el Decreto-ley 1/2009, de 29 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales con perjuicios para el interés general de imposible reparación.

Tanto el porcentaje sobre el total de las licencias otorgadas, y sobre todo que éstas se hayan solicitado durante el breve periodo tiempo en el que la excepción ha sido vigente, pone de manifiesto la magnitud y la celeridad del impacto de la aplicación de esta excepción, que llegaría a consecuencias irreparables con su prolongación[...]

(BOE núm. 303, de 18 de diciembre de 2012, páginas 85944 a 85952).

Vemos pues, a modo de conclusión inicial, cómo se ha dado cumplimiento a lo establecido por el Tribunal Constitucional en el momento de establecer cómo se debe deducir la existencia del presupuesto habilitante, y en este sentido, ha expresado:

«Ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto quepa deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decre-

tos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).»

Así y a modo de conclusión debemos afirmar que, tanto en los Antecedentes del proyecto de Decreto-ley, como en la Exposición de Motivos y en el Debate parlamentario al cual nos hemos referido anteriormente ha quedado justificada la situación de urgencia a la luz de la interpretación que efectúa el propio Tribunal Constitucional y, en consecuencia, ha quedado totalmente justificada la imposibilidad de aprobar el Decreto-ley objeto de la presente impugnación mediante el procedimiento legislativo ordinario.

Una vez expuestas y reproducidas las razones de la decisión gubernamental en torno a la existencia del presupuesto habilitante, esta representación considera conveniente mencionar cual es la posición del Alto Tribunal en torno al margen de que dispone el Gobierno para decidir cuándo una situación de hecho determinada, merece la adopción de una norma de urgencia, para poder justificar que la decisión del Gobierno de la Generalidad es plenamente acorde con la posición del Alto Tribunal.

En relación con el primer elemento que conforma el presupuesto habilitante concretamente con el reconocimiento de la situación de extraordinariedad, puede hacerse mención al hecho de que el Tribunal Constitucional ha venido a legitimar la aprobación de disposiciones legislativas excepcionales si las circunstancias de excepcionalidad efectivamente concurren. Así, se puede destacar la reciente STC 1/2012, de 13 de enero, que en su FJ 6 establece:

«Igualmente, este Tribunal ha señalado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concorra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).»

En relación con la concurrencia del presupuesto habilitante formal de la «necesidad extraordinaria y urgente» el Alto Tribunal, ya desde la Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, ha venido estableciendo una doctrina jurisprudencial consolidada en la cual se afirma que el peso de la apreciación del referido presupuesto corresponde al órgano que ejerce la dirección política, el cual dispone de un margen de discrecionalidad bastante razonable. El Tribunal Constitucional ha venido a aceptar que para hacer frente a «situaciones o coyunturas económicas problemáticas», el poder político disponga de la posibilidad de efectuar un juicio político y de adoptar, en base al mismo, decisiones normativas provisionales adecuadas para poder ofrecer soluciones al mismo. La STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6 establece:

«Como es fácil comprobar, los Decretos-leyes enjuiciados en todas estas Sentencias afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).»

En la STC 68/2004, de 28 de marzo, FJ 6 (que también cita la STC 37/2003, de 3 de julio, FJ 3), se citan distintos ejemplos en los que el Tribunal Constitucional apreció la urgencia y, en consecuencia, validó la constitucionalidad de los Decretos-leyes que eran objeto de análisis. Los supuestos de apreciación por el Gobierno para justificar la aprobación de la legislación de urgencia han sido los siguientes:

- Las modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero).
- La situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre).
- La adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986, de 20 de febrero).

- Las medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo).
- Las modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero).
- Las medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1998, de 28 de octubre).
- La necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio).

El Tribunal Constitucional ha venido a aceptar como la constatación de distintas situaciones directamente relacionadas con una coyuntura económica especialmente problemática, puede legitimar la adopción de una medida normativa de urgencia, sin entrar a censurar el ámbito material sobre el cual se proyecta la referida norma. De hecho, podemos afirmar que la regulación de los horarios comerciales y de la actividad promocional, con objeto de preservar al sector del comercio de las graves consecuencias derivadas de una situación de inseguridad jurídica así como también de los efectos de la crisis económica, guardan mucha similitud y es análoga a los supuestos anteriormente mencionados y en base a los cuales el Tribunal Constitucional ha legitimado el uso del Decreto-ley.

Valga como ejemplo de utilización del presupuesto habilitante «de extraordinaria y urgente necesidad», la decisión del Gobierno estatal (justo iniciada la legislatura) de adoptar un conjunto de medidas de liberalización económica, entre las cuales se encuentra la introducción de algunas reformas en el sector de la distribución comercial, así como la flexibilización de horarios comerciales (Capítulo V) mediante la aprobación del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. No obstante, se debe mencionar que el artículo 43 del Real Decreto-ley 6/2000 fue declarado nulo por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2011, de 17 de marzo, porque el Gobierno no justificó la existencia del presupuesto de hecho habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad que tenía de haber motivado su aprobación.

En este sentido, y sobre el peso que en la apreciación del presupuesto habilitante ha de concederse al «juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado» el Tribunal ya se pronunció en la STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, en la que se citaba la STC 182/1997, de 28 de octubre.

En este sentido, por significativa puede destacarse la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, que afirma:

«Nuestra Constitución ha contemplado el Decreto-ley como un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas. Lo primero quiere decir que la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.»

[...]

«Y por otra parte, el hecho de que el ámbito de actuación del Decreto-ley como instrumento normativo no se defina de manera positiva, sino que se restrinja de modo negativo mediante una lista de excepciones. Por todo ello hay que concluir que la utilización Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.»

El propio Tribunal ha definido cuál es el ámbito de valoración constitucional de que dispone para entrar a enjuiciar la concreta situación que puede generar la aprobación de los Decretos-leyes, de modo que tal y como se afirmó en la STC 23/1993, de 21 de enero, en el FJ 5 «ha tenido oportunidad este Tribunal de afirmar que el Decreto-ley cons-

tituye un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar coyunturas económicas problemáticas». Así, el Alto Tribunal sólo podrá rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada, en supuestos de uso abusivo o arbitrario (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; citadas en la STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 3).

En consecuencia, a la luz de la doctrina constitucional existente en esta materia, de la lectura de los Antecedentes del proyecto del Decreto-ley, del debate parlamentario, así como de la Exposición de Motivos de la referida norma queda debidamente justificada en la aprobación del Decreto-ley catalán 7/2014 la concurrencia del presupuesto habilitante exigido estatutariamente a saber, la necesidad de hacer frente, de forma urgente e inmediata, a una coyuntura económica complicada que exige una acción normativa concreta y a la vez, determinante para garantizar la sostenibilidad y la continuidad del entramado comercial catalán que constituye una situación, a criterio del Gobierno de la Generalidad, con la transcendencia suficiente para la comprobación de la existencia de una situación de extraordinariedad. Asimismo, podemos afirmar que desde este punto de vista, queda justificada la situación que configura en sí misma, un supuesto de hecho excepcional que habilita al Gobierno de la Generalidad la elaboración del Decreto-ley catalán 7/2014.

Por lo tanto, de lo anteriormente expuesto y a modo de conclusión, debe afirmarse que el Decreto-ley catalán 7/2014 no adolece de inconstitucionalidad por ser respetuoso con lo previsto en el apartado primero del artículo 64 del EAC, toda vez que concurre el presupuesto habilitante de la necesidad extraordinaria y urgente, por estar ésta explicitada y razonada, y por existir la necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia y excepcionalidad definida y la medida adoptada para hacer frente a la misma.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

Solicita que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, por formuladas las anteriores alegaciones y en sus méritos, dicte sentencia en la que declare en base a las argumentaciones vertidas en la alegación primera, la extinción del procedimiento de inconstitucionalidad con núm. 5272-2015 interpuesto contra el Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales, por inexistencia de su objeto, y subsidiariamente, y para el caso de rechazar la petición en base a las argumentaciones vertidas en la alegación primera, se desestime en su integridad la demanda declarando la plena constitucionalidad del referido Decreto-ley en base a las argumentaciones contenidas en el resto de las alegaciones del presente escrito.

Otrosí dice: Que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución por la representación del presidente del Gobierno, de conformidad con el acuerdo del Pleno de 6 de octubre de 2015, el Tribunal ha acordado la suspensión automática de la disposición impugnada (Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales), desde la fecha de interposición de la demanda para las partes legitimadas en el proceso, y desde que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

No obstante lo anterior, esta representación considera que procede el levantamiento inmediato de la citada suspensión, sin que la resolución sobre este extremo deba demorarse hasta los cinco meses desde que fue acordada.

A) Posibilidad de proceder al levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación del artículo impugnado.

El Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la posibilidad de que en determinadas circunstancias se acuerde el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, sin tener que esperar al agotamiento del plazo de cinco meses establecido en el artículo 161.2 CE.

Ello es así porque el propio precepto constitucional admite dicha posibilidad al establecer, como máximo, el plazo de cinco meses dentro del cual el Tribunal deberá ratificar o levantar la suspensión acordada en su momento, de forma imperativa y a instancias del Gobierno, por invocación del referido precepto constitucional. De hecho, y en consonancia con lo previsto en el artículo 161.2 CE, la propia doctrina constitucional ya ha reconocido en reiteradas ocasiones que los cinco meses son, precisamente el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión y que se incluye «entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de este plazo» (ATC 157/2008, de 12 de junio FJ 2).

En el mismo sentido, y por todos, cabe citar, entre otros, los AATC 355/1989, de 20 de junio, FJ 1; 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1; 222/1995, de 18 de julio, FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 99/2003, de 6 de marzo, FJ 5, y en especial, el ATC 417/1997, de 16 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 1 se dice:

«[...] debe recordarse a este respecto que, según doctrina ya consolidada, nada impide a la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida solicitar anticipadamente –esto es, antes del transcurso de los cinco meses a los que alude el art. 161.2 CE– el levantamiento de la suspensión (AATC 1140/1987, 355/1989 y 504/1989), toda vez que el tenor literal de dicha disposición constitucional indica que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose, por tanto, entre las atribuciones de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. De otro lado, tampoco el art. 30 LOTC veda en modo alguno que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión sin necesidad de agotar el reiterado plazo de cinco meses (AATC 154/1994, 221/1995, 222/1995 y 292/1995)».

Con la intención de apuntar brevemente cuáles son los parámetros que a criterio del Alto Tribunal rigen la decisión sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión, y sin perjuicio de que esta representación los desarrolle posteriormente poniéndolos en relación con el precepto impugnado, debemos destacar que las resoluciones del Tribunal Constitucional acerca del mantenimiento o no de la suspensión automática, queda presidida por la ponderación de los intereses en juego, por el examen de las situaciones creadas por la norma, por la naturaleza de los actos impugnados regidos por el principio de presunción de la constitucionalidad de las normas objeto del conflicto, y por la consistencia de las razones que aporte el Gobierno en defensa del referido mantenimiento. En consecuencia, y partiendo siempre, según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en diversos incidentes de suspensión, es preciso que en el presente supuesto se ponderen los intereses en presencia, a saber tanto el general y público, como el particular y privado de terceras personas afectadas y se analicen los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia o aplicación de la disposición o resolución impugnada (AATC 727/1984, de 22 de noviembre, FJ 2; 753/1984, de 29 de noviembre, FJ 2; 175/1985, de 7 de marzo, FJ único; 355/1989, de 20 de junio, FJ 3; 329/1992, de 27 de octubre, FJ 2; 46/1994, de 8 de febrero, FJ 1; 251/1996, de 17 de septiembre, FJ 1; 231/1997, de 24 de junio, FJ 1; 417/1997, de 16 de diciembre, FJ 1; 169/1998, de 14 de julio, FJ 1; 218/1998, de 14 de octubre, FJ 1; 18/1999, de 26 de enero, FJ 1; 72/1999, de 23 de marzo, FJ 1; 100/2002, de 5 de junio FJ 2; 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, y 157/2008, de 12 de junio, FJ 2).

B) Naturaleza de la institución suspensiva del artículo 161.2 CE

La potestad gubernamental de veto suspensivo establecida en el artículo 161.2 CE en el seno de los procedimientos constitucionales instados contra las Comunidades Autónomas aparece como una medida estrictamente procesal, de naturaleza cautelar o de protección preventiva sobre la cual el propio Tribunal Constitucional se deberá pronunciar y sin que por ello deba entrar en el fondo del asunto. En este sentido, este Tribunal ha venido reconociendo que en la operación de ponderación de los intereses en presencia a los efectos de poder adoptar la correspondiente decisión sobre el mantenimiento o levantamiento del precepto o de la norma impugnada, única y exclusivamente deben tenerse en cuenta las situaciones de hecho que se derivan del análisis de las normas impugnadas y en atención al carácter cautelar de la medida, al margen pues de la viabilidad de las pretensiones que las partes han formulado (AATC 100/2002, de 5 de julio, FJ 2, y 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1).

En consecuencia, y partiendo de esta óptica cautelar el Tribunal debe tomar en consideración la naturaleza excepcional de la suspensión de las leyes, derivada de la presunción de constitucionalidad de las mismas, como consecuencia del principio democrático. Por todo ello, el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado derivada de la invocación gubernamental del artículo 161.2 CE debe determinarse, de acuerdo con la doctrina consolidada de ese Tribunal y mantenida en el ya citado ATC 417/1997, atendiendo a lo siguiente:

«[...] la presunción de legitimidad de que gozan las leyes, en cuanto expresión de la voluntad popular (AATC 154/1994 y 221/1995); la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, y, de otra parte, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de las suspensiones (especialmente, AATC 222/1995 y 291/1995); y, por último, que todo ello debe ser examinado a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto (por todos, AATC 154/1994 y 221/1995 de 18 de julio FJ3)».

Sobre el carácter excepcional de la institución suspensiva, el Tribunal se ha pronunciado en el sentido de afirmar que la misma «... es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, [...] (STC 66/1985 de 23 de mayo FJ3)».

Estrechamente vinculada con el carácter de excepcional del mantenimiento de la suspensión de la norma impugnada, en cuanto excepción a la regla general de eficacia de las normas, el Tribunal ha mencionado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de que el Gobierno aporte cuantos razonamientos y argumentos sean suficientes a los efectos de poder justificar la necesidad de la medida suspensiva. En esta línea argumental y sobre el alcance de la referida justificación, el Tribunal ha manifestado: «En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que «es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995, 156/1996, y 100/2002); ATC 176/2004, de 11 de mayo, FJ 3)» (ATC 300/2005, de 5 de julio de 2005, FJ 3), añadiendo también el Alto Tribunal que «los argumentos en los que justifique el mantenimiento de la suspensión solicitada han de ser aportados y razonados con detalle...» (AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 5, y 189/2001, de 3 de julio, FJ 1) y «desarrolladas de forma convincente por quien las alega» (ATC 29/1990, de 16 de enero, FJ 1) de modo que «el mecanismo previsto en el artículo 161.2 no pueda ser prolongado sin una justificación expresa y suficiente (ATC 154/1994)» (ATC 221/1995, de 18 de julio, FJ 3).

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal también ha venido a exigir a quien deba probar la necesidad de la medida cautelar solicitada que la verosimilitud de los perjuicios invocados y que sirven de soporte para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado no puede quedar condicionada a la necesidad de proceder al análisis de fondo del asunto, evitando por ello, que se aporten suposiciones o aproximaciones de hecho. En este sentido, debe mencionarse el ATC 189/2001 de 3 de julio que en su FJ 2 establece: «Ya dijimos con ocasión del mismo trámite incidental de otro tributo autonómico, en el que el Abogado del Estado empleaba el mismo argumento, que la verosimilitud de los perjuicios invocados por el Abogado del Estado, meramente potenciales e hipotéticos, aparece condicionada en este supuesto a que en la Sentencia resuelva en su momento el recurso de inconstitucionalidad».

Finalmente, el Alto Tribunal ha exigido que la decisión sobre el mantenimiento o la suspensión del precepto impugnado debe de adoptarse previa valoración o ponderación de un lado, de los intereses concernidos ya sean públicos y generales o particulares y

privados de terceros afectados y de otro, de los «perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación» (ATC 69/2012, de 17 de abril FJ 2) que se derivarían tanto del mantenimiento, como del levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

En este sentido, es reiterada la doctrina constitucional que corrobora lo anteriormente expuesto, como ha indicado en el ATC 44/2011, de 12 de abril, en el Fundamento Jurídico 2: *«Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2)».*

En el mismo sentido, y entre otras muchas, se ha pronunciado este Tribunal en los AATC 189/2001, de 3 de julio FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 105/2010, de 29 de julio, FJ 2; 42/2011, de 12 de abril, FJ 2, y 69/2012, de 17 de abril, FJ 2.

Finalmente, destacar que de la lectura de la jurisprudencia constitucional anteriormente reproducida el Alto Tribunal exige que en la operación de ponderación no se tenga en cuenta en ningún caso, ni la cuestión de fondo objeto de análisis jurídico-constitucional, toda vez que no puede existir ninguna vinculación entre la necesidad de la medida adoptada en el procedimiento incidental y el contenido de la resolución de fondo que en su día se pueda adoptar, ni el margen de viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda (además de las anteriormente reproducidas cabe citar también los AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5; 157/2008, de 12 de junio, FJ 4; 114/2011, de 19 de junio, FJ 4, y 95/2011, de 21 de junio, FJ 4).

C) Ponderación de los intereses en presencia en este procedimiento de inconstitucionalidad: únicamente se producen daños reales y perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación si se mantiene la suspensión del Decreto-ley 7/2014, de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales.

Con relación al levantamiento de la suspensión del Decreto-ley catalán 7/2014, de 23 de diciembre, es necesario detenerse en los daños reales y perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación que se producirían en caso de que el mismo no recuperara su aplicabilidad impidiendo que se desplieguen los efectos derogatorios hacia la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales.

Hay que empezar afirmando que los perjuicios que se producirían en caso de mantenerse la suspensión serían de difícil o imposible reparación, ya que se produciría la implantación indiscriminada en todo el territorio de Cataluña de establecimientos comerciales de gran formato (MEG, GEC y GECT) con los correspondientes efectos negativos que, de forma irreversible se producirían y que afectarían gravemente la ordenación urbanística, el medio ambiente y la protección del patrimonio histórico y artístico.

En relación con la posibilidad de que este Tribunal decida proceder al levantamiento de la suspensión, manteniendo la aplicabilidad del régimen de implantación general de los MEC GEC y GECT, dentro de las TUC en los términos y que se incluye en los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley catalán 1/2009, en ningún caso, se podrán producir perjuicios de imposible o difícil reparación una vez valorados los intereses confluyentes.

Ello es así por cuanto que, si se procede al levantamiento de la suspensión, se mantiene básicamente el régimen jurídico regulador de la implantación de los MEC GEC y GECT, existente antes del 25 de diciembre de 2014, de modo que, hasta que no se pro-

ceda a analizar el fondo de la controversia constitucional se podrán implantar los referidos establecimientos de gran formato (MEC GEC y GECT), fuera de las TUC de determinados municipios. Concretamente, y con el fin de valorar con más detalle los efectos que se producirían por el referido levantamiento de la institución cautelar, es preciso mencionar que se reincorporaría la posibilidad de la implantación fuera de la TUC de municipios de más de 5.000 habitantes, o que sean asimilables o capitales de comarca de los MEC y GEC en relación con las zonas colindantes, pero se mantendría la posibilidad de que se pueda efectuar el emplazamiento de los mismos si se lleva a cabo en una zona de acceso restringido de las estaciones de tren, puertos y aeropuertos y además, se añadiría la posibilidad de la implantación de los GECT fuera de las TUC de los municipios de más de 50.000 habitantes o que sean asimilables o capitales de comarca.

Por todo ello, y en caso de acordar en un futuro la inconstitucionalidad del precepto impugnado, no se van a ver afectados ningún derecho público o general, a saber la preservación de los intereses estrechamente vinculados con las razones imperiosas de interés general, ni ningún interés particular y privado, toda vez que, los operadores económicos podrán iniciar las gestiones para solicitar las correspondientes licencias de implantación según el régimen vigente, y sin que el régimen jurídico en vigor hasta la fecha, les haya generado ningún perjuicio económico. Finalmente, y en caso de que este Tribunal acuerde la constitucionalidad del precepto impugnado, no hay ningún interés afectado ni perjuicio ocasionado.

De todo lo expuesto anteriormente se deduce que, en caso de acordar el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, se va a recuperar el régimen jurídico relativo a la implantación territorial incluido en los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-Ley catalán 1/2009, el cual no va a afectar los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, y además no va a producir perjuicios de imposible o difícil reparación con motivo del levantamiento de la referida institución cautelar.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

Otrosí solicita

Que, solo para el supuesto de que se rechace la petición de extinción del presente procedimiento de inconstitucionalidad en base a las argumentaciones contenidas en la primera de las alegaciones del presente escrito, y de conformidad con lo que se manifiesta en el anterior otrosí, y previos los trámites oportunos, acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley de la Generalidad de Catalunya 1/2009, de 22 de diciembre de ordenación de los equipamientos comerciales.

Barcelona para Madrid, a 30 de octubre de 2015

Anna Casas i Gregorio, letrada del Parlamento de Cataluña
