

## LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS RESTRICCIONES PARA LA APERTURA DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES: A PROPÓSITO DE LA STC 157/2016, DE 22 DE SEPTIEMBRE

**José Luis García de Cal**

*Profesor colaborador docente.  
Universitat Oberta de Catalunya  
Abogado en Cuatrecasas*

---

### EXTRACTO

Durante los últimos años, el TC ha declarado la inconstitucionalidad de sucesivas reglas de la normativa catalana orientadas a restringir la instalación de establecimientos comerciales fuera del núcleo urbano compacto. La STC 157/2016 (NCJ061681) es la más reciente de las resoluciones del TC al respecto. Esta sentencia, si bien no provee una solución definitiva que permita dar por zanjada la conflictividad entre Estado y Generalitat sobre la materia, explicita la opinión del TC al respecto del margen de decisión del que disponen las comunidades autónomas para restringir el acceso a la actividad de operadores económicos y anuncia el criterio de decisión del TC ante eventuales nuevos recursos.

**Palabras clave:** licencias comerciales, urbanismo comercial y grandes superficies comerciales.

---

*Fecha de entrada: 05-03-2017 / Fecha de aceptación: 12-04-2017*

## CONSTITUTIONAL LIMITS ON RESTRICTIONS FOR THE OPENING OF COMMERCIAL EQUIPMENT: ABOUT THE STC 157/2016, OF SEPTEMBER 22

José Luis García de Cal

---

### ABSTRACT

In recent years the Constitutional Court (TC) has declared unconstitutional successive rules of the Catalan legislation aimed at restricting the installation of commercial establishments outside the compact urban core. STC 157/2016 is the most recent of the TC resolutions in this regard. This statement, while not providing a definitive solution regarding the conflict between the State and Catalan institutions on this matter, expresses the opinion of the TC about the margin of decision available to the sub-central Authorities to restrict the freedom of economic operators and provides guidelines on the future decisions of the TC on this point.

**Keywords:** commercial licenses, retail urban planning and large shopping centers.

---

---

## Sumario

1. Introducción
2. Síntesis de la STC 157/2016, de 22 de septiembre
  - 2.1. Objeto del procedimiento
  - 2.2. Partes que intervienen en el procedimiento y síntesis de los argumentos formulados
  - 2.3. El fallo de la STC 157/2016
3. Antecedentes de la sentencia: intervencionismo vs. libertad de acceso a la actividad de distribución comercial en la normativa estatal y catalana
  - 3.1. El acceso a la actividad de distribución en la normativa estatal y catalana
  - 3.2. El Derecho estatal dispone la libertad de acceso como principio general de aplicación a la actividad de distribución comercial
  - 3.3. La STJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08) Comisión c. España
  - 3.4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional
4. Consideraciones finales: criterios sobre la admisibilidad de las restricciones al principio de libertad de acceso a la actividad de distribución comercial por el legislador autonómico

### Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

El pasado 31 de octubre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2016, de 22 de septiembre (STC 157/2016)<sup>1</sup>, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de España frente al Decreto-Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña (Decreto-Ley 7/2014)<sup>2</sup>.

La Generalitat derogaba, en virtud de la norma recurrida, sendas reglas de la normativa catalana sobre equipamientos comerciales en virtud de las cuales se permitía que los medianos y grandes establecimientos comerciales, así como los grandes establecimientos comerciales territoriales, pudieran localizarse fuera de los ámbitos propios del núcleo compacto que en cada municipio delimita la trama urbana consolidada (TUC)<sup>3</sup>.

Quedaba excluida por el legislador autonómico, así, la posibilidad de implantar y desarrollar la actividad de distribución comercial a partir de determinada escala de superficie de venta

<sup>1</sup> Accesible en: <<http://www.civil-mercantil.com/sites/civil-mercantil.com/files/NCJ061681.pdf>>.

<sup>2</sup> Accesible en: <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-1166](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-1166)>. Último acceso efectuado el 19 de febrero de 2017.

<sup>3</sup> La introducción del concepto de trama urbana consolidada como criterio relevante para admitir la implantación de establecimientos comerciales está íntimamente vinculado al interés por garantizar un desarrollo urbano sostenible y conforme al mantenimiento del núcleo urbano compacto, tal y como pone de manifiesto la exposición de motivos del Decreto-Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales de Cataluña. Consciente del impacto de los establecimientos comerciales de cierta dimensión en las dinámicas de funcionamiento de las ciudades, el legislador pretende ordenar su implantación para hacerla compatible con las directrices de crecimiento de la ciudad más propias del urbanismo.

En concreto, el enfoque del legislador se puede sintetizar en la pretensión de que los establecimientos comerciales se implanten dentro –o inmediatamente contiguos– a los núcleos urbanos existentes, a fin de evitar la aparición de núcleos urbanos alternativos en el entorno de los ya existentes, así como reducir los desplazamientos de las personas.

El mencionado Decreto-Ley 1/2009 define el concepto de TUC en su artículo 7, incluyendo los siguientes ámbitos de cada municipio: a) Los asentamientos de naturaleza compleja configurados por el casco histórico y sus ensanches donde, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente, el uso residencial es dominante y compatible con el uso comercial; b) Las áreas residenciales plurifamiliares continuas a los asentamientos a los que hace referencia el apartado a), comprendidas dentro de suelo urbano o suelo urbanizable con ordenación urbanística detallada aprobada y vigente donde, de acuerdo con el planeamiento urbanístico el uso residencial es dominante y los usos comerciales están insertados con los usos residenciales; c) Las áreas residenciales plurifamiliares no continuas con las áreas a las que se hace referencia los apartados a) y b), comprendidas dentro de suelo urbano o suelo urbanizable con ordenación urbanística detallada aprobada y vigente donde, de acuerdo con el planeamiento urbanístico el uso residencial es dominante y los usos comerciales están insertados con los usos residenciales, siempre que tengan una densidad bruta superior a cuarenta viviendas por hectárea; y d) Las áreas residenciales unifamiliares contiguas a los asentamientos o a las áreas a que hacen referencia las letras a), b) y c), comprendidas dentro de suelo urbano o suelo urbanizable con ordenación urbanística detallada aprobada y vigente.

en un gran número de localizaciones, por más que resultaran adecuados y convenientes para tal fin desde el punto de vista del negocio<sup>4</sup>.

Frente a tal limitación, reaccionaba el Gobierno central, por considerar que la decisión de la Generalitat invadía el ámbito competencial del Estado, y ello por contradecir la normativa básica, más permisiva en relación con el emplazamiento de establecimientos comerciales fuera del núcleo urbano que las reglas autonómicas catalanas.

La tensión entre intervención pública y libertad de empresa ha provocado, de forma más o menos explícita, los conflictos competenciales que han tenido lugar durante los últimos años entre el Estado y las comunidades autónomas a propósito de la normativa sobre comercio interior y, destacadamente, en relación con las reglas sobre apertura de equipamientos comerciales de cierta dimensión<sup>5</sup>.

Tales conflictos no son ajenos al gran peso económico y social del sector de la distribución comercial en nuestra economía, su importancia en la vida cotidiana de los ciudadanos y su influencia en el desarrollo de las ciudades y territorios y sus dinámicas de funcionamiento<sup>6</sup>.

Ciertamente, las externalidades que presenta esta actividad han servido para justificar el sometimiento de sus actividades a un régimen de intervención administrativa que, sin apartarse totalmente del principio general del desarrollo de las actividades conforme a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, implican relevantes restricciones a la libertad de los operadores<sup>7</sup>, en especial en relación con un concreto segmento del sector, el de las medianas y grandes superficies<sup>8</sup>, al que resultaba de aplicación, precisamente, la norma impugnada en el procedimiento que comentamos.

<sup>4</sup> Sobre los cambios del sector de comercio minorista en España, en especial, de los grandes centros comerciales situados en las afueras de los núcleos urbanos, *vid.* CUESTA VALIÑO, P. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, P.: «El equipamiento comercial de los centros comerciales en España», *Distribución y consumo*, págs. 110-121, 2010.

<sup>5</sup> *Vid.* PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: «La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento de controles», *Revista Catalana de Dret Públic*, págs. 297-334, 2011. Este artículo sintetiza la conflictividad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas a propósito de los diferentes enfoques de la política de comercio interior y, sobre todo, a raíz de la trasposición de la llamada Directiva de servicios.

<sup>6</sup> Para una visión completa sobre la evolución de la normativa sobre comercio interior y, en especial, sobre las reglas de aplicación a la apertura de los equipamientos comerciales, *vid.* VILLAREJO GALENDE, H.: *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, 2008.

<sup>7</sup> Para una visión completa sobre las limitaciones de la libertad de empresa por causa de la protección del medio ambiente, en especial a luz de la jurisprudencia constitucional, *vid.* GARCÍA VITORIA, I.: *Prohibiciones ambientales y libertad de empresa*, Lex Nova, 2004.

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, los establecimientos se clasifican en las siguientes categorías, en función de la superficie de venta: (a) Pequeños establecimientos comerciales: establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta inferior a 800 metros cuadrados; (b) Medianos establecimientos comerciales: establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta igual o superior a 800 metros cuadrados e inferior a 1.300 metros cuadrados; (c) Grandes establecimientos comerciales: establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta igual o superior a

En este marco, el enfoque legislativo sobre la apertura de establecimientos comerciales durante las últimas décadas se ha visto influido por dos vectores contrapuestos: una tendencia liberalizadora, impulsada principalmente por el legislador europeo, por un lado; y el interés por proteger el comercio tradicional y los pequeños establecimientos, así como la conservación de un medio ambiente urbano sostenible, inspirador de las normativas autonómicas, por otro<sup>9</sup>.

Sin negar la existencia de razones que puedan justificar la oportunidad y conveniencia de aplicar ciertas medidas para ordenar el sector, lo cierto es que tal intervención solamente resulta admisible en tanto se aplique conforme a las exigencias del principio de proporcionalidad.

La Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado en su artículo 38 y ello determina un necesario carácter excepcional y limitado de las restricciones a esta libertad. En este sentido, desde una perspectiva estrictamente económica se ponen de manifiesto efectos indeseados de las restricciones a la apertura de determinados establecimientos comerciales que, necesariamente, han de tomarse en cuenta para enjuiciar las restricciones a la apertura de equipamientos comerciales, tales como la generación de rentas regulatorias y la aparición de incentivos a la especulación por parte de determinados operadores, el falseamiento de la competencia en el sector, el desincentivo a la inversión y a la mejora de la competitividad y, en última instancia, la generación de concretos perjuicios a los consumidores en materia de precios y calidad y diversidad de la oferta<sup>10</sup>.

## 2. SÍNTESIS DE LA STC 157/2016, DE 22 DE SEPTIEMBRE

### 2.1. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

La Sentencia 157/2016 resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado el 23 de septiembre de 2015 por el Abogado del Estado, en nombre del presidente del Gobierno de España, contra el Decreto-Ley 7/2014, cuyo artículo único derogaba la letra b) del apartado 3 y el apartado 4, ambos del artículo 9 del Decreto-Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.

El primero de los preceptos derogados disponía la posibilidad de que los medianos y grandes establecimientos comerciales pudieran implantarse, excepcionalmente, fuera de la TUC siem-

---

1.300 metros cuadrados e inferior a 2.500 metros cuadrados; y (d) Grandes establecimientos comerciales territoriales: establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta igual o superior a 2.500 metros cuadrados.

<sup>9</sup> Vid. Comisión Nacional de la Competencia (Grupo de trabajo de promoción de la competencia): *Documento de conclusiones sobre el cuestionario en relación con el impacto de la normativa autonómica sobre las condiciones de apertura de establecimientos comerciales*, 27 de septiembre de 2011, 2011.

<sup>10</sup> Vid. Autoridad Catalana de la Competencia: *Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana (1997-2012), versión 1.0.*, 2012, que recoge una síntesis de los principales motivos que justificaron la aprobación de las sucesivas normativas autonómicas en materia de establecimientos comerciales y presenta un estudio sobre los efectos económicos de las mismas.

pre que se justificara individualmente la concurrencia de los requisitos establecidos por la propia norma, a saber: la continuidad física con la TUC, la compatibilidad con el planeamiento urbanístico, la suficiencia de la conexión viaria del establecimiento con el núcleo urbano de referencia y la comunicación con el mismo por medio de transporte público.

El segundo de los preceptos derogados por el Decreto-Ley 7/2014, por su parte, preveía la implantación de grandes establecimientos territoriales fuera de la TUC cuando concurrieran los requisitos del apartado b), anteriormente referidos, o cuando «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», siempre que se justificara también la conexión al transporte público interurbano.

En definitiva, la Generalitat de Cataluña expulsaba del ordenamiento jurídico autonómico, en virtud del Decreto-Ley 7/2014, las excepciones que permitían la apertura de centros comerciales medianos y grandes fuera de la TUC y, por tanto, descartaba toda posibilidad de que dichas categorías de establecimientos pudieran ser emplazadas *extra muros* de los estrictos límites previamente fijados por la Administración.

## 2.2. PARTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO Y SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS FORMULADOS

Son partes en el recurso de inconstitucionalidad, además del Gobierno de España, el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña.

El Abogado del Estado sostiene la incompatibilidad con la Constitución de la disposición autonómica impugnada. Alega la infracción de la normativa básica estatal aprobada en ejercicio de la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en la regla 13.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución y, más concretamente, esgrime los siguientes argumentos:

- La limitación impuesta por la norma impugnada no habría sido suficientemente justificada por la Generalitat, recordando que, conforme a la normativa básica estatal, en concreto, el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (Ley 7/1996), que solamente admite la limitación de las autorizaciones para abrir, trasladar o ampliar centros comerciales por razones de protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico-artístico.
- Vulneración del artículo 11 de la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009), y los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (Ley 20/2013), que exige que los límites que se impongan al acceso o ejercicio de una actividad económica deben estar suficientemente motivados con base en razones imperiosas de interés general.

- Falta de proporcionalidad de la normativa impugnada: el efecto de la derogación dispuesta por la norma impugnada es la prohibición absoluta, sin excepción, de la implantación de establecimientos comerciales fuera de la TUC, lo cual supone una contradicción con la interpretación de las exigencias determinadas por el Derecho europeo explicitadas en la STJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08) *Comisión c. España*<sup>11</sup> (NCJ054536).

De contrario, las representaciones del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña defienden la adecuación al ordenamiento constitucional de la norma impugnada, con base en los siguientes argumentos:

- Se niega la infracción de la normativa básica estatal, explicando que la norma autonómica impugnada se dicta en desarrollo de las competencias de la Generalitat en materia de comercio interior, ordenación del territorio y urbanismo, así como a la defensa de los consumidores, todas ellas reconocidas en el Estatuto de Autonomía.
- Se señala expresamente que la restricción de la libertad de establecimiento que supone la norma impugnada es acorde con la normativa básica invocada por el Abogado del Estado.
- Se niega la relevancia de una eventual infracción del Derecho europeo, negando, en todo caso, que la misma se hubiera producido.

Asimismo, y aparte de las razones de fondo ya reseñadas, se alega por parte de la representación procesal del Estado la no concurrencia de motivos suficientes para la aprobación de esta medida vía decreto-ley al no apreciar una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Frente a este argumento las representaciones del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña oponen la aptitud del Gobierno de la Generalitat para aprobar esta medida por vía de urgencia, alegando, además, que el TC ha de limitarse a enjuiciar la razonabilidad del uso de la legislación de urgencia por parte del Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, sin entrar en el análisis del fondo del contenido de la norma.

### 2.3. EL FALLO DE LA STC 157/2016

El TC declara inconstitucional el Decreto-Ley 7/2014 por infringir la normativa básica estatal y, concretamente, las disposiciones de la Ley 7/1996 y la Ley 17/2009, y ello por considerar que la restricción de la libertad de empresa impuesta por la norma impugnada no venía suficientemente justificada conforme a las exigencias de la normativa básica estatal.

<sup>11</sup> Accesible en: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-400/08>>. Último acceso efectuado el 19 de febrero de 2017 (NCJ054536).



Tal conclusión se basa en la interpretación conjunta de la normativa básica estatal invocada por la representación del Gobierno central en conexión con la regla sobre atribución de competencia exclusiva al Estado para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», dispuesta en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, por un lado, y el artículo 121.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias y, más concretamente, sobre la ordenación administrativa de la actividad comercial, incluida «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», por otro.

El razonamiento de la STC 157/2016 se construye sobre la premisa de que el legislador autonómico solamente puede restringir la libertad de acceso a la actividad de distribución comercial en la medida en que tal posibilidad sea compatible con la normativa básica estatal, y de dicha exigencia deriva la exigencia de justificación al respecto de la proporcionalidad entre la restricción introducida por el legislador autonómico y el motivo invocado para imponerla. Todo ello, apoyándose como precedentes relevantes para la resolución del caso en abundante jurisprudencia propia del TC, así como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), destacadamente, la STJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08 [NCJ054536]) Comisión c. España.

El TC parte para la fundamentación de su fallo de las reglas fijadas por el legislador estatal y, particularmente, de la exigencia de que las restricciones a la libertad de acceso a la actividad de distribución comercial se apoyen en imperiosas razones de interés general. Deduce de dicha regla que «no basta con que el legislador apele a tales razones, sino que es preciso que se aporten en el proceso los datos precisos en las que se justifica la adopción de la medida limitativa de acuerdo con tales razones» (fundamento jurídico 9.<sup>o</sup>).

El pronunciamiento del TC se centra en la necesidad de que la justificación de la medida restrictiva de la libertad de los operadores se centre en las condiciones concretas del sector y del territorio al que resultará de aplicación, desechando la posibilidad de que una justificación basada en consideraciones genéricas o en abstracto pueda ser tenida por suficiente:

«Las consideraciones sobre los daños al entorno urbano y al medio ambiente que se efectúan en el preámbulo del Decreto-ley, al igual que las realizadas en la memoria que se presentó junto con el anteproyecto de esta norma, se formulan de modo abstracto, sin partir de datos concretos que pongan de manifiesto la necesidad de la medida para promover el objetivo pretendido, pues el único dato que se aporta es el que indica que la mayoría de las licencias para establecer este tipo de centros se han otorgado al amparo de las excepciones previstas en los preceptos que deroga el Decreto-ley. Este dato, con ser relevante, solo justifica que al amparo de estos preceptos se ha otorgado la mayoría de las autorizaciones solicitadas para la implantación de este tipo de centros, pero en modo alguno evidencia que la prohibición prácticamente absoluta de la implantación de determinados centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada sea una medida necesaria, por la inexistencia de alternativas menos restrictivas, para promover los legítimos objetivos pretendidos».

Asume, así, los argumentos que expresaba el TJUE en su Sentencia de 24 de marzo de 2008 en la que consideró que «las restricciones al emplazamiento y al tamaño de los grandes establecimientos comerciales parecen medios adecuados para alcanzar los objetivos de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente», en tanto que dichas restricciones vengan justificadas mediante «datos suficientes para explicar por qué motivos las restricciones controvertidas son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos».

La conclusión del TC, tras analizar la justificación aportada por la Generalitat, es que la norma impugnada no era compatible con las exigencias de la normativa estatal. Así se pone de manifiesto en el fundamento jurídico 9.º de la STC 157/2016, cuando se afirma que «la comunidad autónoma no ha justificado durante el proceso la necesidad de las restricciones controvertidas para alcanzar los legítimos objetivos perseguidos, lo que determina el incumplimiento de la legislación básica estatal».

Eso sí, el TC reconoce que, a diferencia de lo que había ocurrido en anteriores ocasiones en las que la Generalitat de Cataluña había establecido restricciones al acceso a la actividad comercial de las grandes superficies con base en criterios económicos o sin invocar razones imperiosas de interés general, el decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 7/2014 sí se apoyaba en los títulos competenciales adecuados –la protección del medio ambiente y el entorno urbano– y una situación de necesidad capaz de servir de justificación para una norma como la analizada.

No obstante, el TC declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada por considerar insuficiente la justificación de la necesidad de implementar las restricciones al acceso de la actividad de distribución comercial de las grandes superficies expresada por la Generalitat.

Por último, con respecto de la cuestión formal planteada por la representación del Gobierno de España sobre la aptitud del decreto-ley para disponer la derogación de las excepciones a la prohibición de apertura de establecimientos comerciales fuera de la TUC, el TC admite la suficiencia de dicha categoría para sustanciar la decisión adoptada por el Gobierno de la Generalitat.

### **3. ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA: INTERVENCIONISMO VS. LIBERTAD DE ACCESO A LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL EN LA NORMATIVA ESTATAL Y CATALANA**

#### **3.1. EL ACCESO A LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL Y CATALANA**

La STC 157/2016 resuelve el más reciente –y, previsiblemente, no el último–<sup>12</sup> recurso de inconstitucionalidad que tiene por objeto determinadas disposiciones aprobadas por la Generali-

---

<sup>12</sup> Apenas un día después de la fecha de la sentencia que comentamos –y cuando la misma todavía no había sido publicada– el Gobierno de la Generalitat presentaba el anteproyecto de la nueva Ley de comercio catalana. Con tal oca-

tat de Cataluña en materia de *urbanismo comercial*<sup>13</sup> y cuyo *leitmotiv* ha sido restringir el acceso a la actividad de distribución comercial llevada a término en superficies de tamaño mediano y grande so pretexto, más o menos explícito, de proteger el llamado «modelo comercial catalán».

Entre los años 80 y hasta finales de la primera década del siglo XX, tanto el legislador estatal como el catalán compartieron la vocación por mantener un cierto equilibrio entre la protección del comercio tradicional y el desarrollo de los nuevos modelos de negocio, por un lado, y por regular el impacto sobre el entorno de la implantación de las superficies comerciales de gran dimensión (incidencia sobre el desarrollo de las ciudades, garantía de la accesibilidad y movilidad, protección del paisaje, etc.), por otro<sup>14</sup>.

Sin embargo, desde 2010, los criterios inspiradores de la legislación estatal y autonómica catalana se han separado. El enfoque de uno y otro legislador diverge en la consideración de la intensidad de la intervención pública en la actividad de distribución comercial y en las restricciones que los poderes públicos pueden imponer a la libertad de los operadores y, en definitiva, de los condicionamientos de la estructura del sector que pueden ser definidos por las autoridades. Todo ello ha dado lugar a la aprobación de normas no siempre compatibles entre sí y la consiguiente conflictividad competencial.

El punto de inflexión de este proceso tiene lugar a raíz de la aprobación 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 (Directiva 2006/123 [NCL005959]) y, destacadamente, de su trasposición al ordenamiento español. Esta norma disponía la exigencia de eliminar las pruebas económicas como requisito para el acceso a la actividad comercial.

En el proceso de trasposición al ordenamiento español, el legislador estatal asumió un compromiso decidido de reducir las restricciones regulatorias al acceso al ejercicio de la actividad de distribución, mientras que no ha sido extraño que las diversas normativas autonómicas hayan mantenido, de modo más o menos subrepticio, requisitos equivalentes a los proscritos por el Derecho de la Unión Europea. No obstante, debe señalarse que, dada la compleja distribución competencial de nuestro ordenamiento, dicha trasposición tuvo un carácter parcial, afectando solamente

---

sión, el consejero de Empresa i Coneixement de la Generalitat, Jordi Baiget, se refería al compromiso político del Gobierno de la Generalitat con la defensa del comercio tradicional frente a las grandes superficies —«Defendemos el modelo catalán, pero no por ser catalán, sino porque creemos que es el que más equilibrio aporta a la diversidad de formatos, y por ello queremos darle seguridad jurídica»— y, en especial, en relación con la «ubicación indiscriminada» de grandes superficies. Véase noticia publicada en *La Vanguardia*, en su edición del 23 de septiembre de 2017.

<sup>13</sup> Sobre el concepto de «urbanismo comercial» y, en especial, sobre su origen histórico, *vid.* TARRAGÓ BALAGUÉ, M.: «Urbanismo comercial. Respuestas de futuro para el binomio comercio/ciudad», *Distribución y Consumo*, págs. 10-31, 1992; y PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: «El origen del llamado urbanismo comercial. Los instrumentos del urbanismo comercial y sus modelos», *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, págs. 67-80, 2005.

<sup>14</sup> *Vid.* PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *op. cit.*, págs. 299 y ss.

a la normativa básica, por lo que la trasposición completa de las disposiciones de la Directiva 2006/123 requería de la modificación de las respectivas normativas autonómicas<sup>15</sup>.

### 3.2. EL DERECHO ESTATAL DISPONE LA LIBERTAD DE ACCESO COMO PRINCIPIO GENERAL DE APLICACIÓN A LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL

En recta aplicación de las reglas sobre distribución de competencias entre niveles político-administrativos que dispone la Constitución y de la jurisprudencia que, al respecto, ha ido desarrollando el Tribunal Constitucional, corresponde que el análisis de la constitucionalidad de la normativa autonómica sobre comercio interior tome la legislación básica estatal como parámetro de control de la constitucionalidad de la norma autonómica.

Por tanto, el punto de inicio del razonamiento que sigue el TC es el análisis de la normativa básica estatal, es decir, de las disposiciones de la Ley 7/1996.

Tal y como dispone el artículo 3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (Ley 7/1996), «la actividad comercial se ejerce bajo el principio de libertad de empresa y en el marco de la economía de mercado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución». Además, el artículo 5 de la Ley 7/1996 vincula expresamente la instalación de nuevos establecimientos comerciales con la libertad de empresa, al afirmar que «la utilización legítima del suelo para la instalación de establecimientos comerciales constituye una facultad que se ampara en el principio de libertad de empresa recogido en el artículo 3 de la presente Ley» –y dispone, de forma expresa, el mandato a los poderes públicos para proteger el ejercicio de tal libertad por parte de los operadores–; «los poderes públicos protegerán la libre iniciativa empresarial para la instalación y acondicionamiento de los establecimientos comerciales en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente»<sup>16</sup>.

Sin embargo, bajo esa aparente vocación liberalizadora, lo cierto es que la Ley 7/1996 preveía ciertos instrumentos de intervención administrativa en el sector<sup>17</sup>. En efecto, conforme a esta norma se establecía la obligatoriedad de disponer de una licencia comercial específica para los grandes comerciales y, por tanto, sujeta el ejercicio de dicha actividad al control previo por parte de los poderes públicos.

<sup>15</sup> Vid. VILLAREJO GALENDE, H.: «El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿De Psicosis a Sabotaje?», *Revista Catalana de Dret Public*, págs. 217-256, 2011.

<sup>16</sup> Vid. MARTÍNEZ DE PISÓN, I.: «El régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista», *Revista de Administración Pública*, págs. 363-198, 1998.

<sup>17</sup> Vid. CASTAÑEDA BONICHE, A.: «Liberalización del comercio interior y defensa de la competencia», *Información Comercial Española*, págs. 113-131, 2012.

En un primer momento, el legislador estatal atribuyó a las comunidades autónomas la regulación y la concesión de estas licencias, previendo que la decisión sobre su otorgamiento se basara en el análisis de los efectos de la nueva implantación de grandes establecimientos sobre la estructura del sector en el territorio, disponiendo la emisión de un informe preceptivo y no vinculante por el entonces Tribunal de Defensa de la Competencia en el que se evaluara el impacto para el sector de la nueva implantación solicitada.

Las disposiciones de la Ley 7/1996 relativas a la apertura de nuevos establecimientos comerciales permanecieron invariadas hasta la aprobación de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, que transponía al ordenamiento estatal la Directiva 2006/123 (NCL005959).

La Ley 1/2010 eliminó la exigencia de informe de las autoridades de competencia para la apertura de nuevos establecimientos y mantuvo la posibilidad de someter dicha apertura a una licencia previa, eso sí, sujeta a restricciones: estableció la exigencia de que las comunidades autónomas identifiquen, de forma objetiva y previsible, las razones que motiven las restricciones a la libertad de acceso —«la instauración de regímenes de autorización y el impacto estimado de los mismos»— y la obligación de que los requisitos para la autorización de nuevas implantaciones respondan 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, la conservación del patrimonio histórico-artístico y la protección de los consumidores»<sup>18</sup>.

Por su parte, también el marco de la trasposición al ordenamiento español de la Directiva de servicios, el artículo 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio había dispuesto una prohibición expresa de que el régimen de licencia previa para la implantación de establecimientos comerciales quedara supeditado a «restricciones cuantitativas o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores» ni a cualesquiera «fines económicos, como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores», a menos que la autoridad que pretenda imponerlas sea capaz de demostrar que la mismas «no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados»<sup>19</sup>.

Por tanto, aun atribuyendo a los legisladores autonómicos cierto margen de decisión, el legislador estatal dispuso un marco liberalizado para la apertura de nuevos equipamientos comerciales, al proscribir cualquier limitación para el acceso a la actividad que viniera fundado en motivos económicos y, desde luego, en la protección de una determinada tipología de operadores frente a otros en razón de la dimensión de los establecimientos o de cualquier otra condición del operador o de su actividad.

<sup>18</sup> Artículo 6 de la Ley 7/1996.

<sup>19</sup> Artículo 11 de la Ley 17/2009.

### 3.3. LA STJUE DE 24 DE MARZO DE 2011 (C-400/08) COMISIÓN C. ESPAÑA

De conformidad con lo que ya había declarado en la STC 84/2015, de 30 de abril (NCJ059916), fundamento jurídico 6.º, el TC toma en consideración, al fundamentar su fallo, las exigencias del Derecho europeo al respecto de las limitaciones al acceso a la actividad comercial, de modo que el juicio de constitucionalidad que efectúa el TC, si bien no incluye como parámetro de constitucionalidad el Derecho europeo, se basa en una interpretación de las normas acorde con sus reglas y con la jurisprudencia del TJUE<sup>20</sup>.

Ello lleva a tomar como referencia la STJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08) *Comisión c. España* en la que el TJUE, citando sus resoluciones anteriores STJUE de 22 de diciembre de 2008 (C-161/07) *Comisión c. Austria* (NSJ027377), declaró que la imposición de restricciones a la libertad de establecimiento por la normativa nacional solamente resulta admisible, conforme al Derecho europeo, cuando se basen en «un análisis de la oportunidad y la proporcionalidad de la medida restrictiva» y en «datos precisos que permitan corroborar su argumentación»<sup>21</sup>.

El TC traslada este mismo criterio a su juicio sobre la constitucionalidad del Decreto-Ley 7/2014 de la Generalitat de Cataluña y, precisamente, basa su fallo en la ausencia de suficiente justificación por parte de la Generalitat para aprobar las normas impugnadas.

### 3.4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para comprender completamente el contexto de la resolución del recurso de inconstitucionalidad resulta inevitable tomar en consideración la jurisprudencia del TC al respecto de las restricciones a la libertad de apertura de establecimientos comerciales dispuestas por la normativa autonómica.

Así lo hizo el propio Gobierno de la Generalitat al considerar las sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad de sendas normas autonómicas cuya denominador común era la imposición de trabas a la implantación de medianos y grandes establecimientos comerciales. El preámbulo

<sup>20</sup> Frente a tal postura, el voto particular de la STC 157/2016 precisamente se opone a lo que entiende como aplicación extensiva del Derecho europeo y de la interpretación del mismo efectuada por el TJUE al procedimiento de decisión sobre la constitucionalidad de la normativa nacional que lleva a término el TC, por entender que la posición mayoritaria del tribunal no solamente asume la doctrina jurisprudencial del TJUE como elemento interpretativo sino como marco de la constitucionalidad al utilizarlo para delimitar el alcance de las bases adoptadas por el legislador estatal.

Sin embargo, lo que hace el TC es trasladar la interpretación del TJUE a la fundamentación del juicio de constitucionalidad de la normativa estatal y autonómica relevante para la resolución del recurso, interpretando dicha normativa de manera conforme al Derecho europeo y sin que ello signifique que se esté confiriendo a la jurisprudencia del TJUE la calidad de parámetro de control de la constitucionalidad de la norma autonómica. Por tanto, la referencia a la jurisprudencia del TJUE como apoyo al razonamiento de la sentencia resultar admisible.

<sup>21</sup> BLÁZQUEZ ALONSO, N.: «El nuevo urbanismo comercial trazado por la Unión Europea», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, págs. 79-87, 2011.

de la norma se refiere como antecedentes a la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, conforme a la redacción dada por el artículo 114 de la Ley 9/2011, de promoción de la actividad económica y, en concreto, indica que la norma se redacta tomando en consideración el pronunciamiento del TC en el que se ponía de manifiesto la insuficiente motivación de las razones imperiosas de interés general en que se fundamentaba la referida restricción a la implantación de medianos y grandes establecimientos fuera de la TUC<sup>22</sup>.

En este sentido, merece la pena recordar las consideraciones que el propio TC tenía ocasión de realizar a propósito de la Ley 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales de Cataluña, en su STC 227/1993, de 9 de julio<sup>23</sup>, fundamentos jurídicos 6.º y 7.º, en la que resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra aquella norma y que inauguró una extensa lista de conflictos entre el Estado y la Generalitat en relación con el reparto de competencias entre niveles político-administrativos para regular la apertura de grandes superficies comerciales.

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

[...]

7. Como conclusión, los preceptos impugnados suponen un lícito ejercicio de la potestad legislativa inherente a las competencias autonómicas sobre comercio interior y ordenación del territorio y urbanismo (arts. 12.1.5 y 9.1.9 del Estatuto), y no traspasa-

<sup>22</sup> «La sentencia del Tribunal Constitucional núm. 193/2013, de 21 noviembre, relativa al artículo 114 de la Ley 9/2011, de promoción de la actividad económica, declara la nulidad de 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 dada por el artículo 114 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña.

La declaración de nulidad de estos apartados se fundamenta en que la Ley 9/2011 no motiva adecuadamente la modificación del artículo 9 del Decreto ley 1/2009, *-de facto*, derogación de la letra b) del apartado 3 del artículo 9 y del segundo párrafo del apartado 4 del mismo art.-, y no justifica en detalle cuáles son las razones imperiosas de interés general en que se fundamenta esta modificación, pero en ningún caso cuestiona la competencia de la Generalidad de Cataluña para regular en materia de implantación de equipamientos comerciales, incluidas las correspondientes excepciones, si se da el caso».

<sup>23</sup> Accesible en: <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-1993-20968](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1993-20968)>. Último acceso efectuado el 19 de febrero de 2017.

san los límites de las mismas impuestos por las cláusulas constitucionales reseñadas, ni puede estimarse que viole la libertad de empresa».

En efecto, ya en 1993 el TC afirmó la capacidad de las comunidades autónomas para adentrarse en la materia comercial y establecer reglas capaces de condicionar el acceso a la actividad de distribución, con base en los títulos competenciales sobre urbanismo y medio ambiente, y ello con base en la consideración de que «es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística, como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunicaciones en una zona muy superior a la del municipio en que se instalan, los problemas en la calificación del suelo, etc.».

El TC conceptualizaba la regulación del acceso a la actividad de distribución comercial efectuada en grandes superficies como una materia competencial compleja, por estar anudada a varios títulos competenciales (el comercio interior, por un lado, y el urbanismo y la protección del medio ambiente, por otro) y, consecuentemente, estando afectada por la actuación concurrente de varios niveles político-administrativos<sup>24</sup>.

El alcance de tal concurrencia de niveles político-administrativos fue delimitado por el propio TC en un pronunciamiento posterior, con ocasión de su STC 124/2003 (NCJ041613), de 19 de junio<sup>25</sup>, fundamento jurídico segundo, en el que, sin desdecirse de la posibilidad de que varias Administraciones puedan proyectar sus competencias sobre el acceso a la actividad de las grandes superficies comerciales, recordaba la competencia del Estado para establecer la normativa básica y, por tanto, para delimitar al ámbito de la competencia autonómica:

«Este Tribunal ya se pronunció sobre el régimen de instalación de los establecimientos comerciales al enjuiciar diversos recursos de inconstitucionalidad que en su día se interpusieron contra varias leyes autonómicas reguladoras de dicha actividad comercial, resueltos por las SSTC 225/1993, de 8 de julio; 227/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre. En estos pronunciamientos, además de declarar la conformidad de la legislación autonómica impugnada con determinados preceptos constitucionales (arts. 9.3, 38, 51.3, 149.1.1, 139.2 CE), afirmamos que una ley autonómica que somete a licencia municipal la apertura de un establecimiento comercial «no supera los límites de la competencia autonómica sobre comercio interior y es una medida tradicional en nuestro ordenamiento jurídico» (STC 227/1993, FJ 5); y sostuvimos que los preceptos de la legislación autonómica que imponen directrices al planificador del llamado "urbanismo comercial" "caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo" (STC 227/1993, FJ 6). Sin embargo, no

<sup>24</sup> ESTRADA ALONSO, E.; FERNÁNDEZ CHACÓN, I. y RODRÍGUEZ MAGDALENO, R.: *Apertura de grandes superficies comerciales y libertades comunitarias*, SIGEF, 2011.

<sup>25</sup> Accesible en: <<https://www.boe.es/boe/dias/2003/07/17/pdfs/T00092-00110.pdf>>. Último acceso efectuado el 19 de febrero de 2017.



descartamos la posibilidad de que una normativa estatal básica, inexistente en aquel momento, pudiera establecer límites al legislador autonómico (misma Sentencia, FJ 4)».

En la misma línea, la reciente STC 73/2016 (NCJ061178), de 14 de abril<sup>26</sup>, declaró la inconstitucionalidad de la disposición transitoria octava de la Ley de Cataluña 2/2014, confirmando la prohibición de condicionar la apertura de establecimientos por motivos económicos, al considerar que no se aportaba por parte del legislador suficiente justificación de la necesidad de limitar la implantación de establecimientos comerciales consistentes 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 pretendieran ubicarse».

Por otro lado, merece la pena recordar, también, que la antes citada STC 124/2003 (NCJ041613) reconoce la posibilidad de que las comunidades autónomas impusieran restricciones a la apertura de grandes superficies comerciales como una excepción a la regla general y que, por ello, para ser admisible, ha de venir respaldada por una justificación suficiente de que los requisitos que se impongan a los operadores económicos atiendan a los objetivos de ordenación territorial, urbanística o de protección ambiental que expresamente se invocaran en atención a las circunstancias de cada caso y nunca por razones de naturaleza económica:

«La cuestión ya ha sido abordada en diversas resoluciones de este Tribunal (SSTC 225/1993, de 8 de junio ; 227/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio) al examinar la constitucionalidad de diversas Leyes autonómicas, concluyendo que es plenamente constitucional el establecimiento por los legisladores autonómicos de licencias o autorizaciones especiales para la instalación de grandes superficies, incluyendo dicha regulación en las competencias autonómicas sobre comercio interior y urbanismo. Pues bien, al calificarse como básicas las regulaciones contenidas en los preceptos impugnados, pasan a integrar dentro de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE lo que se ha considerado un aspecto de la competencia autonómica. Sin embargo, atendiendo al contenido de la regulación y el objeto u orientación de la norma, tales preceptos caen plenamente en los títulos competenciales de ordenación del territorio y urbanismo, y de comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios, asumidos por la Comunidad Autónoma. Y ello porque tienen por objeto regular la instalación de los grandes establecimientos, con un contenido orientado a reglamentar la implantación de esos establecimientos para conseguir una adecuada relación entre territorio, población y servicios, objetivo propio de la ordenación territorial y de la ordenación comercial».

Este es, en síntesis, el contexto en el que se adopta la resolución comentada y que constituye la base para futuras resoluciones que puedan tener lugar sobre la materia.

<sup>26</sup> Accesible en: <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4857](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4857)>. Último acceso efectuado el 19 de febrero de 2017.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES: CRITERIOS SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LAS RESTRICCIONES AL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE ACCESO A LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL POR EL LEGISLADOR AUTONÓMICO

Dejando al margen la evidente consecuencia inmediata del fallo de la STC 157/2016, es decir, la pérdida de vigencia de la norma declarada inconstitucional, este pronunciamiento es relevante por cuanto explicita ciertas claves sobre los criterios que para el TC son relevantes a la hora de enjuiciarla normativa autonómica sobre equipamientos comerciales y, más concretamente, las limitaciones que cabe imponer a la libertad para localizar dichos equipamientos a partir de cierta dimensión.

Desde una perspectiva más amplia, los criterios explicitados por el TC al resolver este recurso son extensibles, *mutatis mutandi*, a otros ámbitos en los que las autoridades se plantean la imposición de restricciones a la libertad de los operadores a la hora de localizar sus establecimientos, tales como las actividades turísticas o recreativas, por lo que, atendiendo al lugar preferente que dichas medidas ocupan en la agenda política y normativa de las autoridades autonómicas y locales en algunos territorios de nuestro país, la consideración y el análisis de la sentencia comentada adquiere una especial relevancia.

El TC confirma la competencia del legislador autonómico (en este caso, de la Generalitat de Cataluña) para disponer restricciones al principio general de libertad de acceso a la actividad de distribución comercial siempre que las mismas sean compatibles con la normativa básica estatal en materia de comercio interior, así como de la jurisprudencia del TC al respecto de dicha normativa, tomando en cuenta también la necesidad de interpretar la normativa nacional conforme a la jurisprudencia del TJUE al respecto de las normas sobre mercado interior previstas en los tratados de la Unión Europea.

La STC 157/2016 avanza en la línea de la jurisprudencia anterior del TC con respecto de esta materia. De acuerdo con la argumentación de la sentencia, tales restricciones resultan compatibles con el ordenamiento en tanto que respondan a razones imperiosas de interés general contempladas en la legislación básica estatal, tales como la protección del medio ambiente y el entorno urbano. *Sensu contrario*, no resulta compatible con el ordenamiento la imposición de restricciones al margen de justificaciones relacionadas con el interés general o con materias no contempladas en la legislación básica estatal, tales como la planificación económica o la política de comercio interior.

Sin embargo, el pronunciamiento va más allá, al especificar que incluso cuando los motivos que alegue la comunidad autónoma para establecer reglas restrictivas de la libertad de los operadores sean adecuados, tales restricciones solamente resultarían conformes a la Constitución en tanto se justifique de manera concreta la necesidad de imponerlas y su proporcionalidad, quedando el juicio sobre la suficiencia de dicha justificación en manos del TC.

En este sentido, el TC declara inconstitucional el Decreto-Ley 7/2014 por infringir la normativa básica estatal y, concretamente, las disposiciones de la Ley 7/1996 y la Ley 17/2009, al considerar que la norma impugnada no fue suficientemente justificada porque considera que la Generalitat no aportó explicaciones suficientes que permitieran contrastar la necesidad de la restricción.

En efecto, el fallo de la sentencia comentada se sustenta sobre una apreciada carencia de precisión en los datos aportados por el Gobierno autonómico para justificar la necesidad de disponer una excepción al principio general de libertad de acceso a la actividad de distribución consistente en una prohibición casi absoluta para la implantación de superficies comerciales fuera de la TUC.

De lo anterior puede colegirse que si la comunidad autónoma –en este caso la catalana– o la Administración que pretenda imponer una limitación a la libertad de los operadores es capaz de justificar, atendiendo a las circunstancias particulares del sector afectado por sus reglas y de las condiciones del territorio sobre el que están llamadas a aplicarse, la necesidad y proporcionalidad de las reglas que pretende imponer, aportando datos y explicaciones que permitan confrontar la necesidad de la medida impuesta, entonces resultaría compatible con la Constitución la restricción de la libertad de los operadores.

Dicho en otras palabras, de la sentencia que comentamos no se deduce una interdicción absoluta de la prohibición de establecer restricciones a la libertad de los operadores por parte de las comunidades autónomas, sino una delimitación de tal posibilidad a los supuestos en que se invoquen los motivos adecuados y se justifique en concreto su pertinencia.

Es de señalar que la STC 157/2016 no aporta una solución definitiva a la cuestión de fondo que subyace a objeto del recurso, es decir, los límites concretos y específicos del legislador autonómico a la hora de restringir la libertad de acceso a la actividad de distribución comercial cuando la misma pretende desarrollarse fuera de la TUC.

Por ello, queda abierta la posibilidad de que la Generalitat o cualquier otra Administración, en ejercicio de sus competencias en materia de *urbanismo comercial* (medio ambiente, urbanismo, comercio interior) pueda volver a dictar normas restrictivas de la libertad de acceso a la actividad de los operadores en términos análogos a los de la norma impugnada y que vuelva a sustanciarse un recurso de inconstitucional semejante al resuelto mediante la STC 157/2016, en el que el TC habría de enjuiciar la suficiencia de la justificación aportada por el legislador para imponer las eventuales restricciones a la libertad de acceso a la actividad, sin que se hayan expresado de manera cierta y concluyente las condiciones que habría de cumplir la mencionada justificación.

Comparto, también, la conclusión expresada por los magistrados firmantes del voto particular, que afirman que «la Sentencia [...] proyecta la mayor inseguridad jurídica sobre el ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia y, por ende, sobre la validez de las normas dictadas a su amparo. No se sabe a ciencia cierta qué tipo de datos serán idóneos y suficientes [...] para satisfacer la especial exigencia de precisión que se deduce de la legislación estatal».

En este sentido, aunque es cierto que el pronunciamiento del TC avanza en la concreción de las condiciones que debe cumplir la justificación aportada por la Administración para imponer medidas de la libertad de los operadores económicos de la naturaleza de la discutida en el recurso, no expresa en esta sentencia unos criterios claros que doten de seguridad jurídica el análisis de la suficiencia de dicha justificación, por lo que es previsible que ante la aprobación de una medida de este tipo, el TC volverá a tener que afrontar una decisión al respecto.

En definitiva, más allá de la solución adoptada por la sentencia, devolviendo a la vigencia los preceptos que habían sido derogados en virtud del artículo único del Decreto-Ley 7/2015 de la Generalitat de Cataluña y, consecuentemente, restituyendo la posibilidad de implantar, siquiera excepcionalmente, medianos, grandes y grandes establecimientos territoriales fuera de la TUC, lo cierto es que no aporta una solución definitiva al conflicto de fondo que se planteaba sobre las limitaciones admisibles a la posibilidad de implantar superficies comerciales sustentadas en razones urbanísticas, medioambientales o de ordenación del territorio.

---

## Bibliografía

- AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA [2012]: *Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana (1997-2012), versión 1.0.*
- BLÁZQUEZ ALONSO, N. [2011]: «El nuevo urbanismo comercial trazado por la Unión Europea», *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, págs. 79-87.
- CASTAÑEDA BONICHE, A. [2012]: «Liberalización del comercio interior y defensa de la competencia», *Información Comercial Española*, págs. 113-131.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (GRUPO DE TRABAJO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA) [2011]: *Documento de conclusiones sobre el cuestionario en relación con el impacto de la normativa autonómica sobre las condiciones de apertura de establecimientos comerciales.*
- CUESTA VALIÑO, P. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, P. [2010]: «El equipamiento comercial de los centros comerciales en España», *Distribución y Consumo*, págs. 110-121.
- ESTRADA ALONSO, E.; FERNÁNDEZ CHACÓN, I. y RODRÍGUEZ MAGDALENO, R. [2011]: *Apertura de grandes superficies comerciales y libertades comunitarias*, SIGEF.
- GARCÍA VITORIA, I. [2004]: *Prohibiciones ambientales y libertad de empresa*, Lex Nova.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, I. [1998]: «El régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista», *Revista de Administración Pública*, págs. 363-198.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. [2011]: «La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento de controles», *Revista Catalana de Dret Públic*, págs. 297-334.
- [2005]: «El origen del llamado urbanismo comercial. Los instrumentos del urbanismo comercial y sus modelos», *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, págs. 67-80.
- TARRAGÓ BALAGUÉ, M. [1992]: «Urbanismo comercial. Respuestas de futuro para el binomio comercio/ciudad», *Distribución y consumo*, págs. 10-31.
- VILLAREJO GALENDE, H. [2011]: «El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿De Psicosis a Sabotaje?», *Revista Catalana de Dret Public*, págs. 217-256.
- [2008]: *Equipamientos comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares.