



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 2 / 1 9 9 3

La Laguna, a 24 de noviembre de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Anteproyecto de Ley de ordenación de la actividad comercial de Canarias (EXP.67/1993 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. La solicitud de Dictamen de referencia, interesada por el procedimiento de urgencia, al amparo del art. 15.2 de la Ley 4/84, constitutiva de este Consejo, lo ha sido con carácter preceptivo, según se deduce del escrito de solicitud, pero sin que en aquella se haga cita expresa del precepto legal en el que se fundamenta la indicada preceptividad, regulada fundamentalmente en el art. 10 de la Ley constitutiva de este Consejo. Analizado este precepto, sin embargo, resulta ciertamente difícil deducir una conexión diáfana y directa entre los supuestos de preceptividad que aquí se contemplan y el Anteproyecto de Ley remitido, cuya intitulación oficial no aparece ciertamente reflejada en el relato de materias cuya regulación mediante Proyecto de Ley requiere el preceptivo parecer del superior Órgano consultivo de esta Comunidad Autónoma. Ahora bien, analizado el Anteproyecto de Ley remitido, de su contenido se deducen ciertas regulaciones que desde el punto de vista material inciden, ciertamente, en algunas de las áreas materiales de actividad contempladas por la Ley 4/84 como supuestos de Dictamen preceptivo, como pueden ser los contemplados en el art. 10.3.d) y f), relativos, respectivamente, al Régimen jurídico de la Administración canaria y al Régimen local, a los que se puede reconducir la regulación de la Organización administrativa

* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

prevista en el Anteproyecto para la ordenación de las grandes superficies comerciales, -Comisiones provinciales-; así como la incidencia que se opera en relación con las competencias municipales de urbanismo, expresiva de lo que se ha venido denominando "urbanismo comercial", que pretende conjugar la competencia municipal básica en materia de ordenación del territorio con la autonómica de que la indicada ordenación se efectúe de conformidad con la política urbanístico-comercial expresiva de intereses supralocales.

La correcta interpretación de la naturaleza y alcance de la función consultiva atribuida por el Ordenamiento a este Organismo, obliga a concluir que la preceptividad *stricto sensu* sólo existiría por relación a aquellos preceptos del Anteproyecto que afecten a las indicadas materias, siendo, por el contrario, facultativo en lo restante. Con tal alcance, se emite pues el Dictamen que le ha sido solicitado a este Consejo.

2. Por lo que respecta al expediente en el que se sustenta el Anteproyecto de Ley remitido, en el mismo, ciertamente, obra abundante documentación; una, de carácter preceptivo, conforme la regulación de este Organismo, pues debe acompañar la solicitud de Dictamen, (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo), como son el certificado del Acuerdo de Gobierno de solicitud de Dictamen y el texto del Anteproyecto sometido al mismo. Otra, como los antecedentes de la medida proyectada; la Memoria económica relativa al costo de puesta en práctica de las funciones públicas ordenadoras del sector comercial; observaciones de los sectores afectados (Organizaciones empresariales, Cámaras de comercio, Organizaciones sindicales y Asociaciones de consumidores); Informe de legalidad de la Dirección General del Servicio Jurídico, asimismo de carácter preceptivo, así como de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria y Comercio y, finalmente, Informe económico de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público.

En relación con la documentación indicada, se han de formular, a título incidental, las siguientes observaciones.

En primer lugar, como se ha expresado, figuran en el expediente las alegaciones que, a petición del Excmo. Sr. Consejero de Industria y Comercio, elevaron distintas organizaciones de carácter empresarial, comercial, de consumidores y ciudadanas;

sectores todos ellos, desde luego, afectados por la norma proyectada. Ahora bien, debe precisarse en tal sentido que tal intervención en el expediente de elaboración del indicado Anteproyecto de Ley no viene exigida ni por la legislación estatal, exclusiva o básica, ni por la propia autonómica, debiendo recordarse en tal sentido que la Constitución (art. 141.1.18º) reserva al Estado la regulación del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, siendo así que, conforme ha expresado el Tribunal Constitucional, el procedimiento de elaboración de disposiciones generales tiene carácter especial, razón por la que el Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) -Capítulo Primero, regulador del procedimiento para la elaboración de aquellas disposiciones generales- tiene en su caso aplicación supletoria en esta Comunidad Autónoma, pues, en efecto, los arts. 43 a 45 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, proceden a regular ese procedimiento especial, no siendo por otra parte ocioso recordar que en la recientemente aprobada Ley de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, de carácter básica, no se contiene previsión alguna en orden a tal tipo de procedimientos, lógicamente, dejando por otra parte en vigor el Capítulo Primero del Título VI de la Ley de Procedimiento, de aplicación supletoria, como se ha dicho, en las Comunidades Autónomas que no lo hayan regulado.

Dicho esto, resulta que la preceptiva audiencia a los sectores afectados por las medidas de carácter general que se pretendan adoptar lo es sólo en relación con las disposiciones de carácter administrativo (arts. 106.2 CE y 130 LPA), pero no respecto de las disposiciones legales proyectadas, como es el presente caso, respecto de las que, por cierto, la Ley autonómica reguladora de su procedimiento especial de elaboración no adoptó previsión alguna. Lo cual no impide, ciertamente, la conveniencia de que facultativamente se hubiera solicitado el parecer de los sectores afectados, coadyuvando de esta manera no sólo a la mejora técnica del texto sino a aunar y a aumentar el respaldo social y, con ello, la legitimidad de la medida que se pretende adoptar.

En segundo lugar, debe hacerse constar que en la sesión gubernamental celebrada el 28 de octubre del corriente se adoptaron, en relación con el

Anteproyecto de referencia, los acuerdos no sólo de solicitar el Dictamen urgente de este Consejo, sino también, como primer acuerdo, el preceptivo Informe, asimismo urgente, del Consejo Económico y Social de Canarias.

De la regulación de ambas Instituciones (Leyes 4/84, de 6 de julio y 8/80, de 14 de mayo) se deduce que en los supuestos de urgencia el Dictamen e Informe, respectivamente, debe ser emitido, en el plazo de 15 días a contar de la recepción de la correspondiente solicitud -arts. 15 y 3.a)- lo que debe cohererse con la previsión reglamentaria de este Consejo, conforme a la cual emitido Dictamen sobre un asunto "no podrá informar sobre el mismo ningún otro Cuerpo u Órgano de la Comunidad Autónoma" (art. 6.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo). Consecuentemente con ello, si la solicitud de ambos pareceres fue cursada y recibida simultáneamente y el Dictamen de este Consejo se emite antes de que el Consejo Económico y Social exprese su opinión, la misma no podrá ser tomada en cuenta, al menos desde una perspectiva jurídico-formal estricta. Es más, a mayor abundamiento se podría incluso cuestionar la simultaneidad de la solicitud de ambos pareceres, pues hurta a este Consejo la posibilidad de conocer el Informe que hubiera emitido el Consejo Económico y Social, que, desde luego, analizaría o abordaría las cuestiones que plantea el indicado Anteproyecto desde una perspectiva socio-económica, pero igualmente interesante desde el análisis jurídico, pues en suma la norma debe tratar de ordenar el sustrato de relaciones económicas cuyo interés motiva precisamente su ordenación mediante el instrumento jurídico de referencia.

II

La primera cuestión que debe ser discernida es la referente a los títulos competenciales, concurrentes en el ámbito material de actividad afectado sustancialmente por el Anteproyecto de Ley remitido. Del análisis de la jurisprudencia constitucional, abundante por lo demás, recaída en relación a conflictos constitucionales que tenían por objeto Leyes autonómicas reguladoras de la actividad comercial de las respectivas Comunidades (SSTC 80/93, de 8 de marzo; 225/93, de 8 de julio; 227/93, de 9 de julio; 228/93, de 9 de julio; 264/93, de 22 de julio; 284/93, de 30 de septiembre), se desprende que la regulación de los centros comerciales y de las modalidades de venta, contenido sustancial nuclear del Anteproyecto, es reconducible, en principio, a la competencia identificada con el

nomen comercio interior, competencia que en el Estatuto de Autonomía -art. 33.c)- sólo aparece cualificada con alcance de meramente ejecutiva, con lo que, *prima facie*, no podría amparar la adopción de normas de rango primario.

Ciertamente, la modalidad de acceso a la autonomía de esta Comunidad Autónoma, determina que su nivel competencial se haya debido de mover inicialmente en el marco del art. 148 de la Constitución, en el que no aparece relacionada aquella competencia, debiéndose significar que tampoco consta entre las competencias reservadas al Estado en el art. 149, debiendo por ello entenderse subsumida en la cláusula residual competencial prevista en el art. 149.3 de la Constitución. La norma fundamental, es sabido, dispone en el art. 150 de mecanismos de flexibilización del contenido competencial asumido por las Comunidades Autónomas, regulando la posibilidad de que mediante la aprobación de una Ley Orgánica se pueda transferir a las Comunidades Autónomas competencias que inicialmente exceden el limitado marco de las estatutariamente asumibles. Tal es la eventualidad que se dio en relación con nuestra Comunidad Autónoma, a la que, mediante la Ley Orgánica 11/82, de 10 de agosto, (LOTRACA) se transfirió, con carácter complementario, las facultades sobre materias de titularidad estatal contenidas en el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con los criterios identificados en la misma Ley Orgánica. La competencia en comercio interior y defensa de los consumidores es, por lo dicho anteriormente, una de las competencias del Estado objeto de transferencia de facultades, con carácter ejecutivo, según se desprende de la formulación estatutaria utilizada.

Desde luego, no es este el momento ni la ocasión de cuestionar la naturaleza de la conexión que se traba entre el art. 35 del Estatuto y la Ley Orgánica de Transferencias señalada; ni de valorar la técnica utilizada por el estatuyente a la hora de prefigurar, con carácter de norma condicionada o de eficacia diferida, ciertas competencias que, por el estricto *nomen* con que se identifican, en el momento de aprobarse el Estatuto no podían ser asumidas de ninguna manera por la Comunidad Autónoma. Tampoco es oportuno detenernos en un análisis, posiblemente estéril, de la interpretación de los términos exactos y del alcance de la LOTRACA, particularmente el de la distinción que opera entre el distinto régimen de las facultades transferidas, según sean "ejecutivas" o "legislativas" -cuestión de la que se

hacen eco algunos de los informes obrantes en el expediente, que expresa la opinión de sectores afectados por la medida normativa que se proyecta y a los que se le dio trámite de audiencia en el mismo-, cuestión respecto de la que se han venido sosteniendo sendas posiciones, pues según sea la interpretación que se aduzca se podría entender que las facultades que ostenta la Comunidad Autónoma en tal ámbito son estrictamente ejecutivas o, por el contrario, también legislativas dado que el régimen jurídico de las facultades transferidas, según resulta de la LOTRACA, afecta a "las materias" de titularidad estatal previstas en el Estatuto (entre ellas, la de comercio interior) sin perjuicio o independientemente del carácter con que las mismas figuran identificadas.

De esta cuestión no se hace eco el órgano instructor del expediente que, singularmente, deduce la competencia para formular el Anteproyecto de Ley que se dictamina del indicado art. 33.c), en conjunción con la LOTRACA, optando consecuentemente con carácter implícito por la segunda de las posiciones señaladas, opción por la que, por cierto, se decantaron los Servicios Jurídicos del Gobierno en el Informe obrante en el expediente, que no hace cuestión del carácter legislativo de la competencia a ejercer por la Comunidad Autónoma, del que el Anteproyecto dictaminado es su expresión en fase prenormativa.

Ahora bien, siendo así que mediante la LOTRACA se operó una transferencia de facultades de carácter ejecutivo a la Comunidad Autónoma de Canarias, no podemos desconocer que el Estatuto dispone, art. 32.6, la competencia de esta Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la Ley establezca, con facultades de desarrollo legislativo y ejecución en la ordenación y planificación de la actividad económica-regional en el ejercicio de sus competencias, siendo así que en el Anteproyecto remitido se procede a disponer, sustancialmente, la ordenación de la actividad comercial en el Archipiélago, título que viene de esta forma a concurrir con el ejecutivo que le corresponde en materia de comercio interior. Ciertamente, no se desconoce que este título es más concreto y singular que el anteriormente aducido, pero de tal circunstancia no se puede colegir la imposibilidad que al amparo del título legislativo indicado se puedan adoptar medidas de ordenación -no constatables necesariamente mediante un plan- de determinado sector económico. En efecto, mediante el Anteproyecto remitido no se pretende planificar la actividad económica, sino ordenar la actividad comercial, título

ciertamente genérico, pero que puede dar cobertura con naturalidad a las medidas propuestas y sin fricciones con el orden constitucional y estatutario de delimitación de competencias, por lo que, con aquel carácter genérico, se puede estimar que el Anteproyecto es expresión de competencia autonómica, expresada mediante norma con rango adecuado.

Dicho esto sin perjuicio de los límites de la competencia autonómica y, en su caso, de las extralimitaciones efectuadas en el Anteproyecto de Ley, deducidas al hilo de la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en relación con el título comercio interior, que a los efectos que aquí interesan es una singularización del título genéricamente previsto en el art. 32.6 del Estatuto de Autonomía, de todo lo cual se dará cuenta en el Fundamento que sigue.

En este orden de consideraciones, se debe precisar que si bien en materia de consumidores y usuarios la Comunidad Autónoma de Canarias sólo parece tener competencias ejecutivas, podría considerarse que, además de ellas, se ostentan competencias legislativas, en la medida en que la defensa del consumidor se pudiera considerar inserta en el marco de ordenación de la actividad económica regional y amparada, en su consecuencia, por el artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de respetar el marco de la legislación básica del Estado, habida cuenta, de una parte, de que en dicha materia de defensa del consumidor la potestad legislativa no se encuentra constitucionalmente reservada al Estado, y, de otra, que, como ha puesto de manifiesto el propio Tribunal Constitucional, existe dificultad de deslinde entre ambos títulos competenciales al precisar que la defensa del consumidor y por pareja razón el mercado interior son conceptos amplios y de contornos imprecisos. A esta interpretación pro autonomía se llega también atendido el espíritu y finalidad de las leyes de transferencias complementarias como la LOTRACA y la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992, que, como señala la exposición de motivos de esta última, su fin es "equiparar sustancialmente las competencias de las Comunidades autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 de la CE".

III

La primera caracterización que se puede formular del referido Anteproyecto es que, básicamente, mediante el mismo se pretende ordenar el régimen jurídico de la actividad comercial a desempeñar en el territorio de esta Comunidad Autónoma; los equipamientos comerciales; las modalidades específicas de venta; así como crear un peculiar régimen organizativo/administrativo con la función específica de adoptar medidas en orden al equipamiento comercial de Canarias. Se pretende, pues, regular, fundamentalmente, la actividad comercial, es decir, los requisitos, condiciones y límites que deben ser tenidos en cuenta por quienes se dediquen a tal actividad; la organización administrativa en orden a lo expresado y, finalmente, las diferentes modalidades de venta en Canarias, para lo cual, no es ocioso manifestar aquí que el artículo 51.3 de la Constitución dispone una reserva de Ley para que, en el marco de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 de tal artículo (defensa de los consumidores y usuarios; seguridad, salud y legítimos intereses económicos de los mismos; promoción de la información y la educación de los consumidores y usuarios y fomento de sus organizaciones) se proceda a regular "el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales". Como ha precisado el Tribunal Constitucional en su STC 227/93, de 9 de julio, "esa llamada a la Ley lo es a la Ley formal o parlamentaria, tanto de Cortes como autonómica".

Desde la temprana STC 71/82, de 30 de noviembre, el Tribunal Constitucional precisó la amplitud y los contornos imprecisos de los títulos competenciales concurrentes en la materia afectada, que determina que una medida a adoptar en el ámbito de actividad material señalado esté o pueda estar comprendida en más de una regla definitoria de competencias, cuya decantación deberá efectuarse mediante un proceso que aísle a la competencia prevalente. En efecto, el ejercicio por parte de cualquier Comunidad Autónoma en el ámbito del comercio interior y la defensa de los consumidores debe partir de la previa consideración de los títulos estatales concurrentes, de aplicación si se quiere preferente, como son los de libertad de empresa y defensa de la competencia, conforme señala el Tribunal Constitucional en la STC 225/93, de 8 de julio; la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la Constitución en el marco de la economía de mercado, precepto que se halla en conexión directa con los arts.128 y 131 CE, en relación con los mismos debe ser interpretado. Dijo entonces el Alto Tribunal que aquel derecho

"de un lado viene a establecer los límites de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. Límites cuyo mantenimiento (...) está asegurado por una doble garantía, la reserva de Ley y la que resulta de la atribución de cada derecho o libertad de un núcleo que el Legislador no puede disponer, de un contenido esencial. Pero de otro lado, el art. 38 CE puede justificar las actuaciones de los poderes públicos encaminadas a la ordenación del mercado, mediante medidas dirigidas a evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas; por lo que la defensa de la competencia (...) aparece así como una necesaria defensa y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste".

Por lo que atañe al contenido del derecho garantizado en el art. 35.1 CE, el mismo no comprende el derecho "a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio", en tanto que en el art. 38 CE no se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, "sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial". La Constitución, pues, garantiza no sólo la libertad de decisión para crear empresas, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado, en condiciones de igualdad, y con sujeción a la normativa sobre la ordenación del mercado y de la actividad económica general.

En relación con el contenido del art. 38 CE, debe precisarse que su aplicación práctica no puede desconocer los principios que se derivan del art. 139 CE, de los cuales no resultan directamente competencias en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, aunque sí informan las reglas que asignan tales competencias, que deben ser interpretadas de acuerdo con el contenido de los mismos (STC 225/93). Ahora bien, la matización de las competencias existentes por la aplicación de tales principios no puede llegar al extremo de entender que cualquier medida adoptada al amparo de la competencia indicada por el hecho de serlo obstaculiza al empresario para ejercer su actividad libremente, ni excluye su acceso al mercado en cualquier parte del territorio nacional o fuera del mismo, aunque sí es

posible que ello le obligue a una "cierta diversificación en la producción" (SSTC 52/88 y 225/93). En suma, no toda incidencia es un obstáculo, pues éste sólo existe cuando así se desprenda de la finalidad de la norma autonómica o de sus competencias objetivas. Como contrapartida, la existencia de un único orden económico nacional y la consiguiente existencia de un mercado nacional único, determina que la competencia autonómica, incluso exclusiva, no pueda excluir "la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica" (STC 225/93), al amparo precisamente del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia para fijar las bases y la ordenación de la actuación económica general, al amparo de las cuales se pueden adoptar algunas medidas de carácter básico, aunque ello implique la consiguiente restricción de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

En suma, el ejercicio autonómico de competencias en la materia debe quedar acotado por el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado; las competencias estatales en política monetaria; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como por la política general de precios y legislación estatal sobre defensa de la competencia; la competencia exclusiva estatal en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, así como por las competencias reservadas al Estado en materia de legislación civil, mercantil y protección de la salud (STC 62/91). Sobre tal parámetro plurinormativo se debe contrastar la traducción que en vía normativa ha efectuado el redactor del Anteproyecto que, como se ha indicado, ha partido de la base de considerar que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con competencias legislativas en la materia.

Por lo que a la defensa de la competencia atañe, el Tribunal Constitucional, Sentencia 228/93, de 9 de julio, ya se hizo eco de la dificultad existente para deslindar tal título del de defensa de los consumidores, siendo así que a veces las medidas protectoras de aquella naturaleza funcionan también como garantía de

éstos, y viceversa. No obstante, tal relación no resulta inextricable toda vez que la defensa de la competencia "se refiere a la regulación de la situación recíproca de las empresas productoras o distribuidoras en el mercado, en el plano horizontal, en cuanto que los sujetos a considerar, es decir las empresas, compiten en una situación que se requiere de igualdad en el mercado [y que] la defensa de los consumidores hace referencia a una situación distinta en tanto que el consumidor aparece como destinatario de unos productos ofrecidos por las empresas, productos cuyas condiciones de oferta se pretenden regular protegiendo, como indica el art. 51 CE, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los consumidores. Mediante el concurso de ambos títulos, pues, se pretende bien la libre y leal competencia entre las empresas en el contexto de una economía de mercado o, en el segundo caso, proteger al consumidor, destinatario final de la actividad verificada por aquella, objetivo que, por otra parte, se exige como principio rector de la política social y económica garantizada constitucionalmente.

Además de los límites indicados, debe tenerse en cuenta que la actividad comercial aparece hoy disciplinada por un conjunto de normas en donde se mezclan de forma inescindible el Derecho Público y el Derecho Privado, dentro del cual hay que situar sin duda al Derecho Mercantil, en el que ha venido a incidir la estructura autonómica del Estado, toda vez que la Constitución ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado, debiéndose considerar incluidos en aquella potestad -lo que ha sido por otra parte objeto tradicionalmente regido por aquél Derecho- la capacidad para el ejercicio del comercio, la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles, así como la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales. Tal conclusión, sin embargo, no impide que las normas autonómicas utilicen conceptos o categorías generales propios de la legislación estatal "cuyo significado jurídico sólo podrá establecerse por remisión a la legislación civil o mercantil a la que pertenezcan", sin que tal remisión sea inconstitucional. En efecto, como indicó la STC 264/93 "sólo la legislación emanada de los órganos centrales del Estado puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de la actividad del empresario mercantil pueda dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas, legislación que requiere una regulación en todo el territorio, correspondiéndole al Estado de forma incuestionable

la determinación del contenido de los contratos, siendo así que incluso (STC 62/91) la "simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma".

IV

Las competencias autonómicas dan contenido a la adopción de medidas de muy variada índole; tales como la regulación del ejercicio de la actividad comercial, entre las que se encuentra la regulación de la capacitación oficial para el ejercicio de tal actividad; medidas ordenadoras de la denominada disciplina de mercado, dentro de la cual encuentran acomodo registros administrativos de quienes ejercen tales actividades; el régimen de horarios comerciales; la regulación de determinadas modalidades de venta; autorización de apertura de establecimientos comerciales y tipología de los mismos. Sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales, como se verá a continuación, como pueden ser los de régimen local y los de ordenación del territorio y urbanismo, el contenido del Anteproyecto de referencia es reconducible en mayor o menor medida a los títulos competenciales indicados, con la concreción antes expresada.

El Anteproyecto remitido a Dictamen consta, además de un preámbulo, de cinco Títulos y de disposiciones transitoria, finales y derogatoria; Títulos nominados, respectivamente, disposiciones generales (arts. 1 y 2); régimen administrativo de la actividad comercial (arts. 3 a 10, distribuidos en tres Capítulos; del ejercicio de la actividad comercial; de los productos, bienes o mercancías, servicios, de los precios y de información de los horarios comerciales; y de las Comisiones provinciales); de los equipamientos comerciales (arts. 11 a 19, distribuidos en tres Capítulos; de los establecimientos comerciales; de la apertura de los establecimientos comerciales; de los mercadillos y mercados de ocasión); modalidades específicas de venta (arts. 20 a 39, distribuidos en tres Capítulos; de las ventas fuera del establecimiento comercial; de las ventas promocionales; de las ventas con aplazamiento) y, finalmente, de la actuación pública sobre la actividad comercial (arts. 40 a 48, en tres Capítulos; instituciones y medios de fomento de la actividad comercial; de las reformas de las estructuras comerciales; y del régimen de infracciones y sanciones).

La regulación proyectada, se ha de manifestar, viene a reproducir en gran medida el contenido de la Ley de Aragón 9/89, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial, Ley, como se sabe, cuestionada en su constitucionalidad ante el Alto Tribunal, proceso recientemente resuelto mediante Sentencia 264/93, de 22 de julio. Sobre la base de la doctrina sentada en tal Sentencia y otras de análogo alcance, el análisis de la norma propuesta se efectuará al hilo del articulado, salvo que razones de conexión material determinen la conveniencia de que el mismo se realice de forma conjunta.

1. El Título I proyectado, trasunto de aquella Ley, no merece objeción alguna, por cuanto por su regulación incide en el ámbito propio de la competencia autonómica. Ahora bien, resulta ciertamente asistemático en parte de su contenido. En efecto, en el art. 2.3 se incluyen regulaciones de diferente naturaleza que debieran tener una numeración propia, o, incluso, una titulación diferente. En tal artículo se procede, A) y B), a definir la actividad comercial mayorista y minorista, incluyendo en esta última, tercer párrafo, la oferta a los usuarios de servicios financieros, en tanto que en la letra d) del párrafo quinto se dispone una limitación a la actividad comercial mayorista, que debiera formar parte del contenido de la letra A del mismo artículo. Por otra parte las letras e) y f) no son, como se deduce del Anteproyecto, excepciones a la actividad comercial detallista, carácter que si ostenta la regulación contenida en las letras a), b) y c), siendo desde luego regulación autónoma, al referirse a cooperativas de consumidores y usuarios y a economatos que, por cierto, la Ley aragonesa regula bajo la intitulación "de la distribución comercial".

En este mismo orden de consideraciones, en el tercer párrafo del artículo se entiende por actividad comercial detallista "la oferta a los usuarios de servicios financieros", siendo así que el art. 2.2.a) excluye del ámbito de aplicación de la Ley "la prestación de servicios bancarios".

2. El Título II presenta asimismo analogías con la Ley aragonesa indicada, siendo sin embargo susceptible de las siguientes observaciones.

- El primer párrafo del art. 5 incorpora la posibilidad de exigir determinadas aptitudes, condiciones o titulación para el ejercicio de actividades comerciales

sujetas a especial concesión o autorización administrativa, siendo así que, como se deduce de, entre otras, la STC 225/93, "el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para obtener los títulos oficiales y las condiciones de su obtención y homologación, lo que es compatible con que las Comunidades Autónomas intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia o la obtención de una pruebas de aptitud", sin perjuicio o con independencia de la titulación exigida, en su caso, por la legislación aplicable, que es la estatal. La norma proyectada indicada debe, pues, entenderse con tal limitación; es decir, no puede amparar que la Comunidad Autónoma pueda exigir determinada titulación oficial para el desempeño de cierta actividad comercial, lo que excede manifiestamente la competencia de comercio interior, invadiendo competencias estatales.

Desde el punto de vista sistemático, por otra parte, el apartado 1º del art. 5 comentado, sistemáticamente debiera ubicarse en el art. 4 (de las condiciones administrativas para el ejercicio de la actividad comercial), siendo así que el apartado 2 de aquel artículo, regulador de medidas de fomento, contiene medidas que se contemplan con carácter general en el Título V del Proyecto (de la actuación pública sobre la actividad comercial), siendo su contenido reconducible a la ordenación que se prevé en el art. 41 proyectado.

- En el apartado 2 del artículo que se comenta se pretende la promoción de la igualdad de oportunidades entre comerciantes, fomentando que los pequeños y medianos empresarios puedan concurrir a las adjudicaciones de grandes superficies, incentivando "la agrupación de comerciantes radicados en Canarias y controlando que los terrenos públicos destinados a tal fin sean objeto de licitación pública", concurrencia que la norma proyectada impone sea respetada por los entes públicos de quienes dependa la recalificación urbanística de terrenos privados. Se pretende, pues, una medida de fomento (la agrupación de comerciantes) y una medida de control (licitación pública de los terrenos destinados a grandes superficies comerciales). La primera de las medidas encuentra concreción en el indicado art. 41, siendo de carácter genérico e indeterminado y, por ello, no parece que por sí sola sea susceptible de afectar al principio de libre competencia consustancial a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. No parece excesivo que la Comunidad Autónoma incentive y fomente el reciclaje de sus estructuras comerciales

haciendo posible que los pequeños y medianos comerciantes puedan acceder a disponer de espacio para instalar un establecimiento de aquellas características. Lo que sí sería desde luego contrario a aquellos principios es que la Comunidad Autónoma garantizara en determinados supuestos que alguna o algunas de las grandes superficies previstas sean asignadas a agrupaciones o asociaciones de pequeños y medianos empresarios, lo que ciertamente no se deduce de la norma proyectada.

Asimismo, la afección que se hace de las competencias municipales en materia de urbanismo y ordenación del territorio no parece tampoco excesiva, pues no afecta a la toma de la decisión por lo que atañe a la licencia municipal a otorgar, sino que es una regla de transparencia de las inversiones y de la actividad comercial, que no limita la concurrencia ni la libre competencia de empresas, sino que dispone que en terrenos de titularidad pública la licencia se debe conceder mediante licitación pública, estimándose que existen en el Estatuto títulos competenciales (arts. 29.11 y 32.1) para proceder en orden a lo indicado. La garantía de la concurrencia a la licitación no es desde luego responsabilidad de la Corporación Local que debe proceder a la reclasificación urbanística que en citado precepto se indica, sino de la Comunidad Autónoma, que es titular de la competencia afectada. Si efectivamente esa concurrencia no se da, no es ciertamente debido a la actuación u omisión municipal, sino a la debilidad del entramado comercial de esta Comunidad Autónoma.

Finalmente, por la regulación que se aborda en el citado artículo, como se dijo, la regulación de fomento puede ir ubicada en el precepto general regulador del mismo, en tanto que la ordenación relativa a la concurrencia y a la licitación pública en el otorgamiento de licencias para grandes superficies comerciales debiera ir ubicado dentro del Título III (de los equipamientos comerciales), en los artículos reguladores de tales superficies (arts. 14 a 16).

- En el art. 8 se dispone, como obligación de los establecimientos comerciales, la exhibición del precio de las mercancías que estén expuestas al público, medida que se inserta entre las de información al público que dispone la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, cuyas determinaciones se declaran de obligado cumplimiento en el art. 6 del Proyecto. El derecho de los consumidores y usuarios a conocer mediante una información cierta y veraz las

condiciones del objeto a adquirir, fundamentalmente el precio, hace dudar de la posibilidad, prevista en el apartado 2 de aquel artículo, de que se pueda disponer la dispensa reglamentaria de la obligación de exhibir el precio de las mercancías cuando tal exhibición puede "ser causa objetiva de inseguridad para el establecimiento de que se trate"; no ya por la inocuidad de la medida -pues se podría deducir que el objeto que no lleve precio es de gran valor, con lo que no se evita el riesgo potencial que se pretende conseguir con la misma-, sino porque tal cuestión, aunque conexa con la actividad comercial, se inordina con mas adecuación en el título seguridad pública, que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.29 CE), siendo así que el art. 11.b) de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dispone entre los fines de éstas los de auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa; lo que facultaría o podría facultar al Estado, competente en la materia, para regular lo que pretende el Anteproyecto que, recordemos, tiene por objeto la regulación de la actividad comercial, lo que exige que los precios de los productos sean claros y visibles. Si hay consideraciones de política de seguridad ciudadana que aconsejen la restricción de tal medida, ello debe ser adoptado en otra sede y en instrumento normativo de objetivos diferentes al que se dictamina en estos momentos.

- En el art. 10 se regulan unas denominadas "Comisiones provinciales" con una composición plural (básicamente autonómica, municipal, corporativa, ciudadana y sindical) asignándoseles las competencias previstas en "la presente Ley, así como las que reglamentariamente se establezcan". La primera observación que se podría formular es la inadecuación de la ubicación sistemática de tal precepto, único integrante del Capítulo III del Título II (régimen administrativo de la actividad comercial), pues es lo cierto que tales Comisiones interesan, mas que al régimen administrativo de tal actividad, al régimen organizativo de la misma, siendo así por otra parte que de la Ley resulta que su operatividad se conecta esencialmente con la instalación de los equipamientos comerciales; es decir, no intervienen en la actividad de tales centros sino que prefiguran el marco en el que se pueden instalar las grandes superficies y centros comerciales, centros regulados en el art. 14 y siguientes, integrantes del Título III (de los equipamientos comerciales) entre los que debiera ubicarse el artículo comentado.

En cualquier caso, tales Comisiones debieran llevar una titulación adecuada a la función que sirven, pues el término "Comisiones provinciales" nada expresa respecto de sus cometidos. Por ello, para disipar dudas y confusiones, se debieran nominar tales Comisiones como de "equipamiento comercial" o con la denominación que se estime adecuada conforme a su naturaleza y funciones a cumplir.

Por lo que respecta a la configuración territorial de tales órganos, los mismos se crean con ámbito provincial, siendo así que el art. 30.2 de la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que "la creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento del gasto público irá precedida por un estudio económico de los costes de instalación y funcionamiento y del rendimiento de utilidad de sus servicios, así como de la justificación razonada de su procedencia conforme a los criterios previstos en el art. 9 de esta Ley", que regula el ejercicio de las competencias autonómicas por la Administración propia de la Comunidad siempre que esté implicado un interés general de la región y concurra la circunstancia de que el interés público haga preciso el desempeño regional de las funciones o que la naturaleza de la actividad o el servicio prestado impongan su organización regional por razones sociales de eficacia o economía, de forma que cuando no concurren tales circunstancias el ejercicio de las competencias administrativas podrá ser delegado en los Cabildos Insulares.

Sentado lo precedente, ha de observarse que existe estudio económico, aunque no queda debidamente justificada la conveniencia de la organización diseñada, cuya intitulación en cualquier caso es objetable en la medida de que no se puede confundir el ámbito territorial de un órgano administrativo con el carácter de ese órgano, siendo así que tales Comisiones no son de la Provincia, entidad local, en suma, sino de la Comunidad Autónoma, que, de conformidad con el principio de autoorganización, seguramente exigido por la realidad demográfica del Archipiélago, dispone tal organización con carácter provincial, de forma que exista una Comisión en cada una de las provincias canarias, aunque por lo expresado sería mas adecuado y correcto asignar a tal Comisión el calificativo de autonómica, o simplemente no calificarla, sin perjuicio de que cada una de las creadas tenga el ámbito territorial indicado.

V

El Título III, de los equipamientos comerciales, responde, con carácter general, a las previsiones de orden competencial de la Comunidad. Pueden, sin embargo, efectuarse las siguientes observaciones.

Los arts. 12 a 19 regulan, con carácter definitorio, las diferentes clases de establecimientos comerciales existentes, definidos éstos con carácter general en el art. 11, integrante del Capítulo I. El Capítulo II, de la apertura de los establecimientos comerciales, que contiene los artículos anteriormente indicados, no responde a la intitulación del Capítulo, pues básicamente aquellos preceptos se limitan a definir la diversa tipología de los establecimientos comerciales existentes, de forma que la intitulación sólo es referible a la regulación contenida en los arts. 12, 14 y 15 (regulador el primero de la autorización de apertura, que corresponde a los Ayuntamientos, en tanto que los segundos regulan, respecto de los establecimientos de gran superficie de ventas y centros comerciales, la aprobación de los denominados Criterios Generales de Equipamiento Comercial de Canarias, a los cuales deberán ajustarse las Ordenanzas municipales en materia de apertura de tales establecimientos).

La regulación indicada es asimismo observable por las consideraciones que siguen. Debe señalarse en primer lugar, que conforme se precisa en la STC 227/93, "el sometimiento de la solicitud de licencia municipal de instalación o ampliación de un establecimiento comercial de grandes dimensiones al informe favorable de una Comisión territorial de equipamientos comerciales no es un requisito exento de lógica ni carente de adecuación al respeto de otros derechos (...) [la] composición plural de la Comisión garantiza la representación de los distintos intereses sectoriales que concurren en el tema y que la Ley trata de cohonestar, alejando -junto a otros extremos- la sospecha de una decisión arbitraria o graciosa". El Tribunal Constitucional, pues ha tenido ya la oportunidad de pronunciarse sobre tales organizaciones, de forma que sobre tal cuestión nada hay que señalar a la regulación propuesta, siendo por otra parte conforme a la competencia autonómica que el planeamiento urbanístico municipal tenga en cuenta los aspectos comerciales del uso del suelo, cuestión para la que la Comunidad cuenta con los títulos competenciales de ordenación del territorio y urbanismo, sin que haya nada que impida que tales conceptos se adentren en el denominado "urbanismo comercial", por lo que ningún

reproche de constitucionalidad puede efectuarse a la regulación proyectada. Ahora bien, la misma resulta un tanto confusa, pues si en el art. 14 es la Consejería competente del Gobierno de Canarias la que elabora los Criterios generales de equipamiento comercial, en el art. 15 (de la aprobación de los Criterios) se dispone que su aprobación y aplicación en las dos provincias canarias "se hará por las Comisiones provinciales mencionadas en el art. 10" (apartado 1º), en tanto que en el apartado 2º se dispone que "reglamentariamente se establecerán las normas de su funcionamiento". No queda clara, pues, la competencia para aprobar los Criterios, lo que debe precisarse por exigencias ineludibles de seguridad jurídica.

- La norma contenida en el art. 16.2 debiera precisar con más exactitud los supuestos a los que se refiere, pues homologa a las grandes superficies "los centros dependientes de los establecimientos que reúnan algunas de las circunstancias citadas en el nº 1 de este artículo", siendo así que no se define el concepto de "centro", ni se precisa qué clase de "establecimiento", ni tampoco las circunstancias de homologación a las que se refiere.

VI

Como se dijo, el Título IV del Anteproyecto regula las modalidades específicas de venta. El análisis de los preceptos reguladores de tales modalidades (arts. 20 a 39) debe partir inicialmente de la consideración de que tal regulación, en principio, no incide en el Derecho contractual, es decir, el definitorio de los derechos y obligaciones asumidos por los contratantes, sometidos por ello a la legislación civil y mercantil responsabilidad del Estado, art. 149.1.8 CE, pues, como precisó la STC 62/91, "la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta no supone introducir una innovación en el seno de los derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. Tampoco afecta a la unidad de mercado en el sentido de que ésta implique uniformidad de regímenes jurídicos, puesto que la diversidad derivada de la estructura autonómica del Estado puede comportar diversidad de regímenes jurídicos que serán legítimos en tanto resulten del ejercicio de una competencia atribuida a la Comunidad, en la medida en que las diferencias y peculiaridades introducidas resulten adecuadas a su finalidad, y que se respete, en todo caso, la igualdad básica de los españoles".

1. En el art. 21.4 proyectado se dispone una restricción a los días de funcionamiento de los denominados mercados periódicos, disponiéndose que los nuevos que se autoricen en adelante podrán tener lugar "como máximo, durante dos días a la semana, uno de los cuales podrá ser festivo, previo acuerdo del Pleno del correspondiente Ayuntamiento". Ciertamente, tal restricción pudiera entenderse contraria al Real Decreto Ley 12/85, de 30 de abril, de medidas de política económica, cuya art. 5 dispone la libertad de horario para los locales comerciales, precepto básico en relación con el cual se ha generado una abundante doctrina del Tribunal Constitucional, que ha declarado inconstitucional todas las normas autonómicas que disponían restricciones de jornadas y horarios. El precepto dispone en cualquier caso la previa autorización municipal, pero no distingue si el mercado periódico es un servicio municipal, que consecuentemente es regulado por la Corporación interesada, que define las condiciones de licencia y regula la periodicidad del mismo, o si, por el contrario, empresarios individuales o colectivos sectoriales pueden acordar la constitución de un mercado de tales características, sometido a licencia municipal en cuanto a su puesta en funcionamiento. El límite, desde luego, se encuentra allí dónde el mercado deja de ser periódico y se convierta en permanente. Pero, por ello, tanto para evitar lesiones a la base estatal antes definida, como para discernir el carácter periódico de un mercado, debiera contenerse alguna regulación indicativa de tales establecimientos.

2. En el art. 22, regulador de las ventas domiciliarias, apartado 4, se dispone que "en ningún caso podrán venderse a domicilio bebidas, productos alimenticios ni aquellos otros que, por su forma de presentación o por otras circunstancias, no cumplan las normas técnico-sanitarias que regulan su venta". Es objetable tal precepto porque parece dar a entender que la prohibición, no afecta a los productos en sí allí identificados (bebidas, productos alimenticios), sino a la circunstancia de que por su presentación o por otras circunstancias no cumplan aquellas normas. Ahora bien, sí debe recordarse que en el art. 20, con carácter general, se somete la aplicación de la Ley a las determinaciones de la Ley 26/91, de 21 de noviembre, de Protección de los consumidores, según la cual -art. 5.2.d)- se halla prohibida la "venta a domicilio de bebidas y alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores en establecimientos comerciales autorizados para venta al público", sin perjuicio de la regulación reglamentaria del régimen de autorización de ventas directas a domicilio "que vengan

siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional", con lo que parece que la norma proyectada no se adecua a la legislación estatal, que llama expresamente.

Es asimismo cuestionable el mismo artículo en su apartado quinto, conforme al cual "el vendedor está obligado a poner en conocimiento del consumidor, por escrito, el derecho que le asiste de disponer de un período de reflexión, de siete días, durante el cual puede decidir la devolución del producto de que se trate y recibir las cantidades que haya entregado". Objeción que se formula sobre la base de que en el precepto indicado se instituye "una causa de rescisión contractual cuya regulación es de competencia estatal (ex art. 149.1.6 y 8 CE) (STC 284/93). Precisamente, "el Estado, (...) ha tenido que utilizar la forma de Ley -se dice en la exposición de motivos de la Ley 26/91, de 21 de noviembre- dado que en la misma se establecen preceptos que afectan y modulan el régimen del perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos, materias éstas que aparecen reguladas en el Código Civil". Tal previsión, pues, por otra parte contemplada en la Ley estatal de referencia, resulta inconstitucional por ser la Comunidad Autónoma incompetente en la citada materia, a la que debe, simplemente, en su caso remitirse, siendo por otro lado inconstitucional la reiteración de contenidos normativos competencia del Estado, sin que tal objeción pueda ser salvada con la referencia a la indicada Ley 26/91, que no puede ser enervada en ninguna forma por el Legislador autonómico.

3. Por el mismo motivo, es objetable el art. 24, regulador de los requisitos informativos de las ventas a distancia, que dispone en sus apartados d) y e) del número 1 el plazo máximo de recepción y el período de reflexión de siete días durante el cual el consumidor puede devolver el producto y recibir la cantidad satisfecha, toda vez que no se procede simplemente a informar y a remitir a la legislación estatal que resulta de aplicación, sino que procede a regular la causa de rescisión contractual dentro del plazo previsto para ello.

Asimismo, dentro de esta misma modalidad de venta, es objetable el apartado A del punto 2, conforme al cual se dispone que "reglamentariamente se establecerán los requisitos que deberán reunir las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la actividad de la venta a distancia", siendo así que en esta materia existe una reserva de ley (art. 51 CE), que no impide ciertamente habilitaciones reglamentarias, pero

éstas para que sean constitucionalmente admisibles deben estar previstas en sus elementos sustanciales en el texto legal, siendo inaceptables las remisiones en blanco o indeterminadas, como la proyectada.

4. El art. 36.3, relativo a las ventas de saldo, remite a la comunicación dispuesta en el art. 34, comunicación que se ubica entre las normas relativas a las ventas en liquidación, que no coincide exactamente con la regulada en el precepto indicado. Si lo que se quiere decir es que para este tipo de ventas se requiere comunicación al Departamento competente en la materia, así se debe decir expresamente.

5. El art. 39, ventas en cadena o pirámide, figura como art. 1 del Capítulo III (de las ventas con aplazamiento), no siendo categorías exactamente idénticas, pues la de aplazamiento implica que la entrega total o parcial de los bienes es diferida a un momento posterior a la formalización del contrato, en tanto que la venta en cadena o pirámide, que resulta prohibida, tiene lugar cuando se ofrece a los consumidores productos o servicios a precios reducidos, o incluso gratuitos, condicionando las ventajas prometidas a que el consumidor a quien se dirige la oferta consiga otros clientes o un determinado volumen de ventas. Además de ello, es lo cierto que en la medida que en el art. 39 se contiene una prohibición de venta realizada fuera de establecimientos comerciales, tal prohibición debiera ir incluida en el art. 20 del Anteproyecto (principio general y prohibiciones).

Además, una prohibición como la indicada parece que excede del ámbito de la protección de los consumidores y del comercio interior afectando a la esencia del vínculo contractual, que por ello es responsabilidad del Estado al amparo de la competencia civil y mercantil, por lo que la indicada prohibición podría entenderse inconstitucional. Ahora bien, no puede desconocerse que la STC 264/93 conecta la prohibición de las denominadas "ventas en cadena, en pirámide o bola de nieve" a la protección de consumidores y usuarios, siendo por ello éste el título prevalente y no el de legislación mercantil y civil, titularidad del Estado.

VII

Por lo que atañe al Capítulo de infracciones y sanciones, debe precisarse con carácter general que aquellas formulaciones definidoras de tipos conexos con los preceptos cuestionados anteriormente, se encuentran asimismo afectados de la

irregularidad en su caso detectada, por lo que deberían excluirse de la norma proyectada.

Es asimismo objetable la formulación del art. 45.3, que dispone, en una formulación excesivamente abierta para la finalidad sancionadora que se persigue, el cierre del establecimiento infractor en supuestos "especialmente graves", supuestos que, evidentemente por la gravedad de la sanción que se impone, debieran explicitarse de forma exhaustiva y expresa, sin utilizar conceptos jurídicos indeterminados incompatibles con la naturaleza del Derecho sancionador.

De orden menor, se debe indicar también que la llamada que se hace en el art. 42.5 a la Ley de Procedimiento Administrativo, que asimismo se reproduce en el art. 48.2, debe entenderse a la vigente Ley 30/92, de 26 de diciembre, de bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

VIII

Finalmente, se relacionan ciertas observaciones de orden menor, que no han tenido acomodo en Fundamentos anteriores y que interesan a la técnica legislativa utilizada, que pudieran ser de interés a los efectos de mejorar, las siempre exigible claridad y certeza de los mandatos normativos que se contienen en el Anteproyecto.

- El art. 4 regula las condiciones administrativas para el ejercicio de la actividad comercial, sea cual fuere su naturaleza y la clase de las reguladas en el Anteproyecto. Tal previsión, por ello, debe entenderse aplicable allí dónde exista tal actividad, por lo que es redundante que a lo largo del Anteproyecto se efectúen remisiones a tal regulación general, o se reitere la misma, arts. 21.3.e).2); 21.5; 24.2.A); 26.6.

- La disposición transitoria se refiere a la posibilidad de continuar en las condiciones presentes la actividad de venta en mercadillos, regulada efectivamente en el Anteproyecto, regulación que, sin embargo, se extiende también con carácter transitorio a las "ferias comerciales", que no han sido objeto de regulación en la norma proyectada, contando por otra parte con un específico título competencial (art. 29.10 del Estatuto), no actuado en esta ocasión.

- En la economía del Anteproyecto, se efectúan remisiones normativas erróneas, que convendría fueran subsanadas convenientemente. En el art. 14.1, donde dice "artículo doce", debe decir "artículo 13"; en el art. 15.3º, donde dice "artículo quince" debe decir "artículo catorce"; en el art. 43.4, donde dice "artículo segundo punto 3.d)" debe decir "artículo segundo.3.B.d); en el art. 43.6, donde dice "artículo segundo.3, letras e) y f)" debe decir "artículo segundo punto tres. B), letras e) y f).

CONCLUSIONES

1. De conformidad con lo razonado en el Fundamento II del presente Dictamen, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias limitadas para incidir en el ámbito material de actividad regulado por el Anteproyecto remitido, al ser estatutariamente competente, con carácter legislativo y de ejecución, en la ordenación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias.

2. La norma proyectada ha procedido a regular la ordenación de la actividad comercial en Canarias con sujeción, en principio, a los límites que de la misma son exigibles, de conformidad con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en la materia (Fundamento III), sin perjuicio de que se hayan observado extralimitaciones puntuales en la regulación del horario de apertura de los mercados periódicos; la venta a domicilio; la venta a distancia y la venta en cadena o pirámide, por poder afectar tanto a la norma básica reguladora de la apertura de establecimientos comerciales, como por incidir en la legislación contractual, competencia del Estado, según se expresa en el Fundamento VI.

3. Finalmente, se formulan ciertas observaciones a la ordenación de las denominadas Comisiones provinciales; los Criterios generales de ordenación de los equipamientos comerciales; la incidencia de la Comunidad Autónoma en la titulación oficial, competencia del Estado; el régimen sancionador, efectuándose asimismo algunas consideraciones de orden menor, de técnica legislativa, cuya inclusión se estima adecuada por exigencia del principio de seguridad jurídica (Fundamentos IV, V, VII y VIII).