

aunque podría plantearse alguna duda sobre la necesidad o no de rango de ley, ésta se disipa con la resolución que dicte este Tribunal a la hora de resolver la presente cuestión.

Según nuestra doctrina el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE procura «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), esto es, «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Por este motivo, «sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5)

Dicho lo que antecede, es cierto que el precepto cuestionado, considerado de forma aislada, podría dar lugar a entender, como así hizo en su momento el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, que la competencia para revisar los actos de gestión del arbitrio sobre la producción y la importación incluye el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas. No menos cierto resulta, sin embargo, que una interpretación sistemática del mismo en el contexto competencial en que se enmarca conduce en forma clara e irremediable a la solución que ya hemos expuesto en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia: La competencia para resolver las reclamaciones económico-administrativas en tributos que, como el arbitrio que nos ocupa, son de titularidad estatal, corresponde exclusivamente a los órganos económico-administrativos del Estado. Lo anterior supone que el citado precepto se puede interpretar «de modo natural y no forzado, y sin afectación de la seguridad jurídica» (SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4; y 74/2000, de 16 de marzo, FJ 3), como una norma atributiva de las competencias de revisión del arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias a la Comunidad Autónoma de Canarias, excepción hecha del conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas. Siendo posible, entonces, efectuar la única interpretación válida desde un punto de vista constitucional que admite la norma, desaparece, como bien apunta el Fiscal General del Estado, la tacha de inseguridad jurídica que le era imputada pues, como acabamos de señalar, este vicio sólo puede conducir a la inconstitucionalidad de la norma en cuestión cuando el precepto sometido a control no sea susceptible de una interpretación válida «de modo natural y no forzado».

10. De todo lo anterior cabe concluir que el art. 90 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, no vulnera los arts. 9.3, 81 y 150.2 de la Constitución, 61 del Estatuto de Autonomía de Canarias y 19 y 20 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, pues al tratarse de un tributo de titularidad estatal no cedido a la Comunidad Autónoma de Canarias, al Estado corresponde el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas ex art. 20 LOFCA, no habiéndose producido por el art. 90 impugnado cesión alguna de una materia reservada a ley orgánica. En suma, es al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, dependiente de la Secretaria de Estado de Hacienda, a quien corresponde la competencia para

conocer de las reclamaciones económico-administrativas que puedan plantearse con relación al arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1550/94 planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria).

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

Dada en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

**18113** *Pleno. Sentencia 157/2004, de 23 de septiembre de 2004. Recurso de inconstitucionalidad 5343-2001. Promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio de Navarra.*

*Competencias sobre comercio interior, ordenación general de la economía, defensa de la competencia, del consumidor y legislación mercantil: grandes establecimientos comerciales; ventas especiales; reincidencia de infracciones (STC 124/2003); supletoriedad de la legislación estatal. Nulidad parcial de preceptos autonómicos. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5343-2001, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 23.3, párrafo tercero; 24.1; 40.2 c); 46.1; 50.2; 72.1; y la disposición final segunda de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra. Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que ostenta.

Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El día 16 de octubre de 2001 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formalizó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 23.3, párrafo tercero; 24.1; 40.2 c); 46.1; 50.2; 72.1; y la disposición final segunda de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

2. La fundamentación del recurso de inconstitucionalidad es, resumidamente, la siguiente:

a) El amparo competencial de la Ley recurrida se encuentra, según declara el primer párrafo de su exposición de motivos, en la competencia exclusiva que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), atribuye a esta Comunidad Foral en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación sobre defensa de la competencia [art. 56.1 d) LORAFNA].

Sin embargo esta materia de «comercio interior» tiene importantes repercusiones en otros sectores competenciales que la Constitución ha adjudicado al Estado. Así el propio Estatuto de Autonomía, conforme queda indicado, recoge algunos límites a dicha competencia foral. Mención aparte exige la invocación de la competencia estatal sobre la legislación mercantil y civil prevista en los números 6 y 8 del art. 149.1 CE, que constituye un marco indisponible para las Comunidades Autónomas.

En resumen, se puede afirmar que las competencias de la Comunidad Foral en materia de comercio interior, así como otras competencias que le están atribuidas y pueden incidir en el tema objeto de consideración, tales como las relativas a la «defensa de los consumidores y usuarios» o a «ferias y mercados» [arts. 56.1 d) y 44.22 LORAFNA], están afectadas por títulos más específicos atribuidos al Estado, ante los que aquéllas deben ceder.

En especial se debe tener en cuenta la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, que ha de ser respetada por la normativa autonómica.

b) Tras dejar apuntadas las consideraciones de carácter general que enmarcan el recurso, entrando en el análisis de los preceptos recurridos señala que incurren en las siguientes vulneraciones constitucionales.

c) El art. 23.3, párrafo tercero, establece la obligación de la emisión de un informe por el Tribunal de Defensa de la Competencia y regula el contenido que debe tener dicho informe en la tramitación del expediente para la implantación de grandes establecimientos mercantiles.

El informe indicado ya se establece como preceptivo y no vinculante en los procedimientos de autorización de implantación de grandes establecimientos comerciales en el art. 6.2 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, precepto que tiene carácter básico según la disposición final única de dicha Ley. Frente a ello el precepto impugnado no se limita a recordar la necesidad del informe, sino que impone su contenido específico, obligando al Tribunal de Defensa de la Competencia a aplicar en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa estatal sobre posiciones de dominio en el mercado (art. 14 de la Ley 16/1989, de 17 de julio de defensa de la competencia, modificado por el art. 10 del Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, sobre medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia).

Con esta regulación se vulnera, en primer lugar, la competencia de autoorganización de la Administración del Estado, pues el Tribunal de Defensa de la Competencia es un órgano del Estado, sobre el cual, conforme a reiterada doctrina constitucional, carecen de competencias las Comunidades Autónomas. Valga recordar que la STC 208/1999 ya se refirió a la constitucionalidad del Tribunal de Defensa de la Competencia estatal, sin perjuicio de la posibilidad de que existan tribunales autonómicos de defensa de la competencia.

Por otro lado el precepto impugnado se inscribe, desde el punto de vista material, en la materia de defensa de la competencia, en la que al Estado le corresponde dictar la legislación (art. 149.1.6 CE), siendo inconstitucional que el legislador autonómico erija el concepto de posición dominante en el mercado para el mercado autonómico en criterio decisivo para el informe del órgano estatal sobre la implantación de grandes establecimientos comerciales. De esta forma el criterio básico de la Ley estatal, que es el de la «ponderación del equipamiento comercial adecuado», se sustituye por otro.

d) El art. 24.1 regula los criterios que se han de tener en cuenta para el otorgamiento o la denegación de la licencia comercial para grandes establecimientos. Entre dichos criterios no se recoge el previsto en el art. 6.2 de la Ley de ordenación del comercio minorista, que se refiere a «si existe o no un equipamiento comercial adecuado». Este precepto ha de ser recogido como requisito mínimo e imprescindible a la hora de regular los criterios que van a determinar el otorgamiento o no de la licencia comercial de las grandes superficies.

En definitiva, parece claro que el precepto recurrido tiene un alcance más reducido que el de la norma básica estatal, de manera que la omisión de dicho criterio parece conllevar una clara intención del legislador autonómico de excluir el criterio impuesto en la Ley básica estatal. La STC 172/1996, FJ 2, afirmó que la omisión examinada entonces adquiere significado constitucional cuando lo eliminado tiene carácter básico, infringiéndose de ello una contradicción con la norma básica. En igual sentido se manifestó la STC 62/1993.

e) El art. 40.2.c) establece una limitación del período de vigencia de las promociones de ventas, imponiendo un mínimo de dos días consecutivos sin que pueda ser superior a treinta días.

Sin duda el objetivo de esta norma es regular la actividad mercantil para homogeneizar la concurrencia en el mercado, desenvolviéndose en el ámbito de la regulación de la defensa de la competencia, que corresponde en exclusiva al Estado.

La atribución al Estado de la titularidad de la defensa de la competencia se ha producido, entre otras, en la STC 228/1993, señalando que el establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de modalidades de venta afecta al régimen de competencia entre los ofertantes, lo que corresponde en exclusiva al Estado de acuerdo con lo resuelto también en la STC 62/1991, FJ 4.

f) El art. 46.1 incluye un concepto de «venta en rebajas» distinto del contenido en el art. 24 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, pues comprende, no sólo las ventas a precio inferior al fijado antes de las operaciones, sino también las que se realicen en condiciones especiales que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente, que serían las que la legislación estatal denomina «ventas de promoción» (art. 27 de la Ley 7/1996). Estas últimas no son reguladas por la Ley autonómica, mientras que las restantes categorías de ventas tienen en dicha Ley Foral el mismo orden y denominación que en la Ley estatal, lo que manifiesta el alcance de la venta en rebajas contenido en la Ley Foral, más amplio que en la Ley estatal.

Es decir, la norma autonómica amplía inconstitucionalmente el concepto de «venta en rebajas» a costa de las «ventas de promoción», incluyendo en aquel concepto todas aquellas ventas que suponen una minoración real del precio en relación con el habitual a consecuencia de incluir otras condiciones, como son el traslado de la mercancía o el regalo de accesorios.

Con ello se altera una modalidad de contrato mercantil configurada en la normativa estatal, vulnerando así la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), en términos análogos a los enjuiciados en las SSTC 10/1982 y 62/1991. Además se incide también en el régimen de la libre competencia en el mercado.

g) El art. 50.2 y la disposición final segunda disponen, respectivamente, que la normativa estatal contenida en la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista será supletoria en relación con lo no regulado en el título VI de la Ley y en general. Consecuentemente ha de concluirse que el legislador autonómico se inmiscuye en la efectividad jurídica de las normas estatales, lo que, además de no ser correcto constitucionalmente, altera los criterios de aplicabilidad de la propia Ley estatal, contenidos en su disposición final única, modulación que ha sido considerada inconstitucional por la STC 132/1989.

h) El art. 72.1 resulta inconstitucional en cuanto no recoge, al establecer el régimen sancionador, la reincidencia como elemento de graduación de sanciones.

El criterio competencial relativo al régimen sancionador se sustenta en que la competencia sustantiva conlleva la del establecimiento del correspondiente régimen sancionador. En el caso de las competencias compartidas, en las que el Estado regula las bases y la Comunidad Autónoma su desarrollo y ejecución, el Ente Autonómico debe respetar el régimen sancionador, aun cuando sea en sus formulaciones esenciales, sin perjuicio del establecimiento de alguna especialidad que no implique la introducción de graves discrepancias con el régimen estatal.

La omisión de la reincidencia supone no respetar el régimen previsto por el Estado, reduciendo el rigor en la aplicación de las sanciones. Por otro lado la norma estatal que sirve de parámetro de constitucionalidad, la disposición final única, párrafo quinto, de la Ley 7/1996, tiene carácter básico y está dictada al amparo del art. 149.1.1 y 18 CE, pudiendo sostenerse también que amparan dicha competencia estatal las reglas 6 y 13 del mismo precepto constitucional.

La STC 48/1988 determinó que las Comunidades Autónomas no pueden establecer divergencias sancionadoras irrazonables y desproporcionadas respecto del régimen sancionador general. Lo propio señaló la STC 154/1989 en lo relativo a las omisiones significativas que reducen el rigor sancionador, criterio reiterado en la STC 73/1997.

La representación procesal del Estado termina su escrito solicitando del Tribunal que declare la inconstitucionalidad de los artículos recurridos, invocando el art. 161.2 CE para que se acuerde la suspensión de los mismos.

3. Por providencia de 30 de octubre de 2001 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También resolvió tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y de acuerdo con el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Por último

ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Navarra.

4. El día 16 de noviembre de 2001 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

El día 22 de noviembre de 2001 se registró en el Tribunal un escrito del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, al que se adjunta certificación del Acuerdo de dicho Gobierno de 12 de noviembre de 2001, dándose por notificado de la interposición del recurso de inconstitucionalidad y considerando suficiente la personación en el proceso del Parlamento de Navarra.

5. El Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que ostenta, presentó el día 23 de noviembre de 2001 las alegaciones que se resumen seguidamente:

a) En primer lugar concreta los preceptos objeto de recurso de inconstitucionalidad y el reproche que sobre ellos formula la demanda, que consiste en la vulneración de las competencias estatales reguladas, fundamentalmente, en el art. 149.1.1, 7 y 13 CE, previsiones constitucionales en las que se fundamenta la Ley estatal 7/1996, de 5 de enero, de ordenación del comercio minorista.

Frente a este planteamiento de la demanda el Letrado del Parlamento de Navarra considera que los preceptos recurridos no infringen las competencias del Estado.

b) El art. 23.3, párrafo tercero, establece que el expediente de autorización de grandes establecimientos comerciales deberá incluir una serie de informes, entre ellos el «del Tribunal de Defensa de la Competencia a que se refiere la Ley de Ordenación del Comercio Minorista», indicando en el párrafo tercero que dicho informe deberá dilucidar «si existe posición de dominio en el mercado, aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa estatal».

La demanda sustenta la inconstitucionalidad de este artículo en la invasión de la competencia autoorganizativa de la Administración del Estado al prever un mandato al órgano estatal. También se aduce que se altera el contenido del informe que debe emitir el Tribunal de Defensa de la competencia al sustituir el criterio de «ponderación del equipamiento comercial adecuado» (art. 6.2 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) por otro más concreto, el de la «posición de dominio en el mercado». Esta argumentación no se comparte.

Al efecto el representante procesal del Parlamento de Navarra señala, en primer lugar, que el informe que debe emitir el Tribunal de Defensa de la Competencia es el previsto en la Ley estatal sobre comercio minorista. Que el legislador foral haya concretado el contenido de dicho informe es algo que no interfiere en la función consultiva del órgano estatal.

El art. 6.2 de la Ley 7/1996 somete el otorgamiento o la denegación de la licencia comercial específica a una valoración en que se tenga en cuenta la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona de emplazamiento. Dicho precepto señala a continuación que en el expediente de autorización será preceptivo, aun cuando no vinculante, el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia.

Es decir, el recurrente pretende confundir la función de valoración del «equipamiento comercial adecuado», que corresponde realizar a la Comunidad Autónoma, con la específica función del Tribunal de Defensa de la Competencia, que no es la de ponderar dicho equipamiento, sino la de informar sobre la implantación de un establecimiento comercial desde la perspectiva de la libre

competencia. Parece claro, pues, que se trata de dos conceptos distintos.

Que el art. 6.2 de la Ley 7/1996 no ha atribuido al Tribunal de Defensa de la competencia la función de informar sobre la existencia del equipamiento comercial adecuado es una conclusión que se deriva, no sólo de la Ley reguladora de dicho órgano, la Ley 16/1989, de 17 de julio, sino del contenido de sus informes, tal y como resulta de sus memorias anuales, concretamente de las de los años 1996 y 1997, que se aportan como anexo 2 a la demanda.

De lo expuesto se deriva que el art. 23.3, párrafo tercero, no puede ser considerado inconstitucional, pues se limita a señalar el contenido propio y natural de los informes que debe evacuar el Tribunal de Defensa de la Competencia, en los cuales pueden incluirse cuantas cuestiones conexas con la libre competencia el Tribunal considere adecuadas. Además la plasmación en la Ley Foral del concepto de «posición dominante en el mercado» impone a la propia Comunidad la obligación de remitir al Tribunal la documentación precisa para que aquél pueda cumplir su función.

c) En cuanto al art. 24.1 ha de observarse que se le achaca no contemplar el concepto «equipamiento comercial adecuado», cuya ponderación exige el art. 6.2 de la Ley 7/1996 para el otorgamiento de licencias comerciales.

El alegato es inconcreto, pues no aclara, de un lado, qué aspectos relacionados con dicho concepto son objeto de falta de consideración, de un lado, y, de otro, desconoce que otros preceptos de la Ley (los contenidos en sus arts. 18, 19 y 20) contienen regulaciones relacionadas con la ponderación que debe realizarse.

La ponderación especial de la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada, que es la directriz fijada por el Estado para la instalación de grandes establecimientos comerciales, no depende de que ello conste o no literalmente en la norma autonómica, sino de las determinaciones legales que se hayan establecido en la regulación del procedimiento tendente a la obtención de la licencia. Y a este examen renuncia el recurrente.

Basta un somero examen del capítulo II de la Ley Foral para comprobar que el criterio estatal ha sido respetado en ella. Así, no sólo el art. 24.1 obliga a ponderar, entre otros aspectos, los efectos del establecimiento proyectado sobre la estructura comercial de la zona [letra a)] o el aumento de competencia que se puede producir en beneficio de los consumidores [letra b)], sino que se aprecia particularmente que la decisión administrativa debe ponderar la adecuación del proyecto a un instrumento comercial específico, el modelo comercial de grandes establecimientos, que persigue «alcanzar un nivel de equipamiento equilibrado entre distintas áreas y formas de distribución que permita a los ciudadanos satisfacer convenientemente sus necesidades de compra a la que vez que garantizar un equilibrio territorial» (art. 18.2). Este precepto, en suma, es el que garantiza en plenitud la exigencia estatal. Además la Ley Foral contempla otras previsiones necesarias para el mismo fin (art. 19.2).

Por tanto no cabe hablar de «omisiones de trascendencia constitucional» en la regulación final, porque la mención estatal del «equipamiento comercial adecuado» hace referencia a un concepto genérico o indeterminado que no obliga al legislador autonómico a su mera o fiel reproducción, sino a dotarlo de un contenido sustantivo. Una interpretación contraria a esta tesis supondría negar de plano las competencias autonómicas sobre ordenación comercial. En suma, no se produce en la Ley Foral una minoración del nivel de rigor exigido por la Ley estatal, sino más bien todo lo contrario, por lo que este precepto es plenamente constitucional.

d) A continuación, el Letrado del Parlamento de Navarra examina los arts. 40.2 c) y 46.1.

El art. 40 define la venta de promoción como «aquella actividad por la que el comerciante minorista presenta al consumidor final una serie de condiciones más ventajosas por las cuales puede adquirir los artículos objeto de la promoción a un precio reducido respecto del anterior o con otro tipo de incentivos favorables».

Entre los requisitos de esta categoría de venta se establece el de que se aporte la suficiente información al público sobre la vigencia de la promoción, que no podrá ser inferior a dos días consecutivos ni superior a treinta días [art. 40.2 c)].

La correcta inteligencia del precepto obliga a su interpretación sistemática, debiendo entenderse que el requisito del periodo de vigencia es aplicable a las distintas tipologías de promociones de ventas, excepción hecha de aquellas, como las ventas en rebajas, respecto de las cuales la propia Ley Foral fija periodos de vigencia distintos.

Es cierto que, en cuanto a la determinación de este tipo de previsiones normativas, el Tribunal Constitucional ha venido manteniendo su inclusión en la materia de «defensa de la competencia», cuya legislación corresponde al Estado (SSTC 88/1986, 48/1992 y 228/1993), aunque constata la dificultad del encuadramiento competencial como consecuencia del entrecruzamiento de títulos (STC 88/1986, FJ 4).

Sin embargo la aludida dificultad de encuadramiento, debida en gran medida a la ausencia de norma estatal, debe ser matizada una vez que el Estado ha dictado la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista.

Así, a tenor de la disposición final única de esta Ley, y por lo que se refiere a las actividades de promoción de ventas, tan sólo se ampara en la competencia estatal sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) el régimen jurídico de las ventas en rebajas, cuyo periodo de vigencia se respeta por la Ley Foral. En relación con las ventas de saldos únicamente tiene relevancia a efectos de la entrada en juego de la competencia estatal la fijación de su concepto.

De ello se deduce que el propio legislador estatal ha reducido a aspectos muy concretos el ejercicio de sus competencias respecto de este tipo de promociones, habilitando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de introducir posibles limitaciones *ratione temporis* en determinadas modalidades de venta al amparo de sus competencias en materia de «ordenación comercial» y de «defensa de los consumidores y usuarios».

En virtud de ambas competencias, y con especial apoyo en la segunda, se ha dictado el art. 40.2 c) de la Ley recurrida, en consonancia con el criterio apuntado en la STC 284/1993 (FJ 5), que permite que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia de defensa de los consumidores y usuarios, regulen «los datos informativos que deban contener las ofertas de venta, siempre, claro está, se refieran a derechos que vengán reconocidos en normas aprobadas por el legislador que ostente la competencia para ello».

Por lo demás la regulación tiene escasa incidencia práctica, pues, ni afecta a las ventas en rebajas, que tienen su propia normativa, ni, menos aún, a las ventas en liquidación, que se someten en su totalidad a la Ley 7/1996. Su incidencia sobre la libre competencia es también de poca relevancia, pues el acotamiento temporal establecido no impide al comerciante reiterar cuantas veces estime oportuno su oferta promocional con sólo cumplir los requisitos del art. 40.2.

Seguidamente el Letrado del Parlamento navarro se centra en el análisis del art. 46.1, que califica como «venta en rebajas» aquella oferta al público a precio inferior al fijado antes de su venta o «en unas condiciones

especiales que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente».

Este precepto no se aparta de lo establecido en la legislación estatal.

Las «condiciones especiales» a las que se refiere el precepto son «condiciones de precio», ya que constituyen una «minoración» del precio «practicado habitualmente». Así se deduce con facilidad si se examina la regulación general que se lleva a cabo de esta tipología de ventas, al exigirse para poder calificar la venta como rebajas que al menos la mitad de los artículos existentes se ofrezcan a precio reducido (apartado 3).

Tampoco comparte el argumento de que en la regulación realizada quede abarcada la llamada «venta de promoción o en oferta» de la Ley 7/1996, que responde a un esquema distinto, por cuanto en este tipo de venta la reducción del precio puede ir acompañada de condiciones más favorables que no se vinculan con el precio sino, básicamente, con la posibilidad de entrega de obsequios (arts. 27 y 33 de la Ley 7/1996).

Nada de ello se contempla en el precepto recurrido, pues no se regula en él ningún incentivo distinto de la minoración del precio ni afecta remisión alguna que permita deducir la existencia de tales incentivos.

No se opone a esta conclusión el hecho de que el legislador foral no haya recogido, entre las clases de promociones de ventas, la venta en oferta o en promoción, pues ello sólo significa que el legislador foral ha considerado suficiente la regulación general del art. 40 de la Ley 17/2001, sin necesidad de establecer una previsión específica respecto de tal tipo negocial.

e) La representación del Parlamento de Navarra también rechaza que el art. 50.2 y la disposición final segunda incurran en inconstitucionalidad.

Ambos preceptos realizan un llamamiento a la Ley 7/1996 como normativa supletoria en lo no previsto por la Ley Foral. Así, el art. 50.2 lo hace en relación con la regulación de las ventas especiales, mientras que la disposición final segunda lo hace con carácter general. Ambos preceptos se sustentan en el art. 40.3 LORAFNA, que establece que en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad, como lo es el comercio interior [art. 56.1 d)], «en defecto de Derecho propio se aplicará supletoriamente el Derecho del Estado».

Esta forma de operar podrá cuestionarse desde una perspectiva de técnica legislativa, pero no conforme a parámetros de constitucionalidad. No cabe argumentar que se está alterando la eficacia de los diversos preceptos de la Ley 7/1996, porque la declaración de supletoriedad sólo tiene sentido respecto a lo que la propia Ley estatal declara como supletorio, coincidiendo ambos ámbitos.

Desde este punto de vista resulta desacertada la cita que hace el recurrente de la STC 132/1989, pues se refiere a un supuesto distinto al que aquí se contempla, concretamente a la declaración expresa de no vigencia de la normativa estatal. En el caso ahora sometido a enjuiciamiento el llamamiento a la legislación supletoria estatal no supone ninguna vulneración competencial, sino todo lo contrario, pues el legislador autonómico decide reducir su normación mediante la técnica de la remisión a lo establecido por el Estado.

Por el contrario, cuando realmente la declaración de supletoriedad puede plantear problemas es cuando la efectúa el legislador estatal sin amparo en un título específico (SSTC 147/1991, 118/1986 y 61/1997).

Por todo ello se entiende que los artículos examinados son plenamente constitucionales.

f) Por último analiza el Letrado del Parlamento de Navarra el art. 72.1, al que se atribuye, como vicio de inconstitucionalidad, la omisión de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones.

El art. 69.1 de la Ley 6/1997, norma de carácter básico, regula los criterios de graduación de las sanciones, concretando así el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora establecido en el art. 131 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El principio de proporcionalidad exige que se dé una adecuada correspondencia entre la trascendencia de la acción sancionable y la sanción misma, de manera que la desproporción entre ambos aspectos puede dar lugar a un enjuiciamiento constitucional si conlleva un sacrificio excesivo de los derechos que garantiza la Constitución (SSTC 16/1997, FJ 3 y 136/1999, FJ 22, entre otras).

Pero no es menos cierto que la doctrina constitucional ha declarado que las Comunidades Autónomas pueden dictar normas sancionadoras en aquellas materias sobre las cuales tienen competencias sustantivas siempre que no establezcan diferencias desproporcionadas respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (STC 87/1985, FJ 8).

Para discernir si la no regulación por el legislador foral de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones tiene relevancia constitucional hay que tener en cuenta, en primer lugar, la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista. Esta Ley sólo ha considerado básicas, dentro del régimen sancionador regulado en su título IV, determinadas infracciones graves.

Pues bien, la Ley Foral, partiendo de la competencia sustantiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de comercio interior, ha establecido un régimen sancionador completo en su título noveno y ha recogido el elemento de reincidencia en su catálogo de infracciones (en concreto, en el art. 69.3 l) (calificando como infracción grave la comisión de cualquiera de las faltas leves. Del mismo modo ha operado respecto de las faltas graves [art. 69.4 e]).

Estas tipificaciones hacen innecesaria, e incluso no deseable desde el respeto al principio de proporcionalidad, la consideración de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones, pues, como se ha dicho, ya ha sido contemplada en la tipificación de la infracción, elevando el rango y la cuantía de ésta.

El Letrado del Parlamento Foral termina su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de la Ley recurrida.

6. Mediante escrito de 27 de noviembre de 2001, la Presidenta del Senado comunica al Tribunal que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

7. Por providencia de 12 de febrero de 2002, la Sección Cuarta acordó otorgar a las partes el plazo de cinco días para que pudieran exponer lo que considerasen conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos, acordada en su día ex art. 161.2 CE.

8. Evacuado el trámite por las partes comparecientes, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 21 de marzo de 2002, acordó levantar la suspensión de los arts. 23.3, párrafo tercero; 24.1; 50.2; 72.1; y disposición final segunda de la Ley recurrida; y mantener la suspensión de los arts. 40.2 c) y 46.1 de dicha Ley.

9. Por providencia de 21 de septiembre de 2004 se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno tiene por objeto los arts. 23.3, párrafo tercero; 24.1; 40.2 c); 46.1; 50.2; 72.1; y la disposición final segunda de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio de Navarra.

Los reproches que el Abogado del Estado formula en su demanda a la Ley Foral recurrida afectan a cuatro cuestiones. En primer lugar, a determinados criterios que han de tenerse en cuenta para obtener la licencia que debe otorgarse a los grandes establecimientos comerciales. En segundo lugar, a la regulación de ciertos tipos de ventas, específicamente las promociones de ventas y las ventas en rebajas. En tercer lugar, a la supletoriedad de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, que proclama la Ley recurrida respecto de lo no regulado por ella. Y, por último, a la no regulación por la Ley Foral de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones.

El Abogado del Estado considera que la Ley Foral 17/2001, al regular los aspectos relacionados, ha desconocido y vulnerado diversas competencias del Estado, singularmente las relativas a la legislación mercantil y civil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1, números 6, 8, 13 y 18 CE, este último en relación con la regla 1 del mismo precepto). El recurso ha sido planteado, pues, por motivos competenciales.

Para el Letrado del Parlamento de Navarra no ha tenido lugar la infracción competencial denunciada, pues considera que los preceptos recurridos se han dictado al amparo de las competencias que la Comunidad Foral ha asumido en materia de comercio interior y de defensa del consumidor y del usuario [art. 56.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, LORAFNA].

En este punto debemos señalar que la Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista («para la transposición al Ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de contratos a distancia, y para adaptación de la Ley a diversas Directivas comunitarias»), no conlleva alteración de los términos en que se plantea la presente controversia competencial.

2. Como antes señalábamos, la primera cuestión que se debate en este proceso afecta a los requisitos que la Ley Foral 17/2001 prevé que deben satisfacerse para que los grandes establecimientos comerciales puedan obtener la licencia necesaria para iniciar su actividad. Dos aspectos concretos son los discutidos: el alcance del informe que debe emitir el Tribunal de Defensa de la Competencia (art. 23.3) y la no inclusión, entre los elementos exigidos para el otorgamiento de las licencias (art. 24.1), del requisito de la existencia en la zona de un «equipamiento adecuado», exigencia que se contiene en el art. 6.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

3. Abordaremos, en primer lugar, el art. 23.3, párrafo tercero, de la Ley Foral. Este precepto dispone lo siguiente:

«El informe del Tribunal de Defensa de la Competencia deberá dilucidar si existe posición de dominio en el mercado, aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal».

El Abogado del Estado, tras señalar que el art. 6.2 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, establece la necesidad de que en los procedimientos

de concesión de licencias de grandes establecimientos comerciales deba emitirse, con carácter preceptivo pero no vinculante, un informe por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia, manifiesta que el alcance que otorga a dicho informe el precepto reproducido vulnera el aludido art. 6.2 de la Ley 7/1996 y, con ello, las competencias estatales.

La aludida infracción se produce, según el Abogado del Estado, desde una doble perspectiva. De un lado porque fija un contenido determinado a dicho informe, cual es la apreciación de si la implantación del establecimiento conlleva una posición de dominio en el mercado, apreciación que debe alcanzarse «aplicando para ello los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal»; al respecto la representación del Estado aduce que la especificación del alcance que debe tener el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia interfiere en la potestad de autoorganización del Estado, puesto que dicho Tribunal es un órgano estatal. De otro lado el Abogado del Estado también alega que la especificación aludida acerca de la orientación que debe tener el citado informe desconoce que debe valorarse si en la zona afectada por la implantación del gran establecimiento existe un «equipamiento comercial adecuado», pues éste es un criterio básico previsto en el art. 6.2 de la Ley 7/1996.

Este doble planteamiento es rechazado por el Letrado del Parlamento de Navarra. En cuanto a la interferencia en la autoorganización del Tribunal de Defensa de la Competencia dicha representación señala, simplemente, que el hecho de que el legislador foral haya concretado el alcance del informe del Tribunal no perturba su funcionamiento. En lo relativo a la segunda objeción, esto es, que el precepto desconozca la necesaria valoración por el informe del criterio básico relativo a la existencia de un equipamiento comercial adecuado, aduce que no se produce tampoco, pues la referida valoración no ha de ser realizada por el Tribunal de Defensa de la Competencia sino por la Comunidad Foral de Navarra.

4. Una vez expuestos los términos de la discrepancia debemos partir para resolverla de que en nuestra STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 4, ya hemos examinado la naturaleza y el alcance que tiene el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia previsto en el art. 6.2 de la Ley 7/1996. De las conclusiones allí alcanzadas resulta oportuno, en lo que aquí interesa, transcribir las siguientes:

a) «El informe preceptivo del Tribunal de Defensa de la Competencia lo establece el art. 6.2 de la Ley impugnada en relación al otorgamiento o denegación de la licencia comercial específica por parte de la Administración autonómica, que lo acordará ponderando los dos criterios ya expuestos, enunciados en el mismo apartado 2 del art. 6, y desarrollados en los apartados 3 y 4... El primero de ellos se refiere a la existencia o no de un "equipamiento comercial adecuado" en la zona, entendiendo por tal el que garantice a la población existente una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicios, precios y horarios conforme con la situación actual y las tendencias de desarrollo y modernización del comercio. El segundo criterio se enuncia como "el efecto sobre la estructura comercial existente"».

b) «[D]eclaramos en la STC 208/1999, FJ 7, que la atribución en exclusiva al Tribunal de Defensa de la Competencia de una función ejecutiva (en aquel caso, en relación al falseamiento de la libre competencia por actos desleales), si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia sobre el mercado supraautonómico, supone un desconocimiento de las competencias autonómicas».

c) «[De] forma muy especial el segundo criterio citado justifica la necesidad de un informe por parte de aquel Tribunal porque utiliza como elemento básico el impacto que la apertura de un nuevo establecimiento pueda producir para la libre competencia en la zona. Ahora bien, dado que se trata de una actividad realizada en el territorio de una Comunidad Autónoma, de acuerdo con la STC 208/1999 sólo corresponderá al Tribunal de Defensa de la Competencia emitir el preceptivo informe en relación a la licencia comercial específica para establecimientos que pretendan ubicarse en una zona que pueda alterar la competencia en un ámbito supracomunitario. En los demás casos, la emisión de dicho informe debe considerarse una facultad ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de su competencia exclusiva sobre comercio interior» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 4).

De acuerdo con estos criterios de partida, podemos analizar ya el precepto. A tal fin y para centrar el objeto de debate se constata que el párrafo primero del art. 23.3 alude a que el expediente de autorización de los grandes establecimientos comerciales «incluirá el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia», sin que tal previsión normativa haya merecido reproche alguno de la parte recurrente. La impugnación tampoco se dirige a lo regulado en el primer inciso del párrafo tercero del art. 23.3, que señala que dicho informe se refiere a la posición de dominio en el mercado del gran establecimiento en proceso de autorización, regulación que se conecta con la actividad propia del Tribunal de Defensa de la Competencia (art. 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia).

En definitiva, la controversia se ciñe, exclusivamente, al segundo inciso de dicho párrafo tercero, que se concreta en la determinación de que el Tribunal de Defensa de la Competencia haya de realizar la apreciación de la existencia o no de la aludida posición de dominio «aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal».

Pues bien, esta previsión normativa resulta inconstitucional, toda vez que la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia normativa en materia de «defensa de la competencia» que le permita modular la aplicación en su territorio de la legislación estatal correspondiente y, con ello, determinar su alcance.

5. El segundo precepto a considerar en este bloque es el art. 24.1, que regula los «criterios» que se han de tener en cuenta para el otorgamiento de las licencias de los grandes establecimientos comerciales.

El Abogado del Estado considera que este precepto vulnera la normativa básica estatal, no porque contenga alguna determinación normativa que la contradiga, sino porque no recoge expresamente, entre los criterios que han de satisfacerse para la obtención de la licencia, el de la existencia o no de un «equipamiento comercial adecuado», exclusión de la que traería causa la vulneración competencial que denuncia.

El Letrado del Parlamento de Navarra señala que la tacha planteada por el Abogado del Estado carece de fundamento, pues desconoce el contenido de otros preceptos de la Ley Foral recurrida, como los arts. 18, 19 y 20, a través de los cuales aquélla da cumplimiento al criterio básico.

6. En la STC 124/2003 apreciamos que el apartado 2 del art. 6 de la Ley 7/1996 contiene dos criterios que se enuncian como básicos a efectos de la obtención de la licencia de gran establecimiento comercial: «la ponderación de la existencia de un equipamiento comercial

adecuado en la zona afectada por el nuevo y los efectos que este puede ejercer en la estructura comercial», y sostuvimos que ambos tienen carácter básico ex art. 149.1.13 CE, pues «estos dos criterios para el otorgamiento de la licencia especial, fijados por el art. 6.2 con carácter uniforme para todo el territorio, deben entenderse justificados porque su contenido vincula la apertura de los grandes establecimientos a la incidencia que puedan tener en la actividad que se pretende ordenar precisamente con estas normas básicas para el sector de la distribución» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3).

Una vez sentado este presupuesto podemos afirmar que la infracción competencial denunciada carece del sustento necesario para ser atendida. El Letrado del Parlamento de Navarra indica, con acierto, que el hecho de que el art. 24.1 no contenga, entre los criterios de otorgamiento que allí se relacionan, el relativo a la valoración de la existencia de un «equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento» no significa que se haya prescindido del mismo, puesto que es indudable que resulta exigido por otros preceptos de la Ley recurrida.

Así el art. 18 de dicha Ley regula el modelo territorial de grandes establecimientos comerciales para la Comunidad Foral de Navarra, y en su apartado 2 dispone que tal modelo «tiene como principal objeto impulsar una adecuada ordenación de la implantación de grandes establecimientos comerciales con el fin de alcanzar un nivel de equipamiento equilibrado entre distintas áreas y formas de distribución que permita a los ciudadanos satisfacer convenientemente sus necesidades de compra, a la vez que garantizar un equilibrio territorial». El modelo territorial debe ser aprobado por el Gobierno de Navarra y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad (apartado 3), lo cual, unido a que se configura como «el instrumento capaz de establecer los criterios legales de valoración a efectos de otorgar o denegar las autorizaciones para la apertura, construcción o ampliación de grandes establecimientos comerciales en la Comunidad Foral de Navarra» (apartado 1), despeja cualquier duda en el sentido de que la Ley recurrida no ha ignorado, sino que desarrolla expresamente conforme a su competencia exclusiva en materia de comercio interior, el criterio básico de ponderación del «equipamiento comercial adecuado en la zona afectada», necesario para conceder o denegar la licencia de apertura de estos grandes establecimientos. Si, además, se considera que el modelo territorial puede revisarse cada dos años, y que deberá serlo necesariamente cada cuatro años (art. 19.1), no cabe duda de que la Ley Foral ha dado cumplimiento, conforme a su competencia, al criterio básico.

Ha de concluirse, consiguientemente, que el art. 24.1 no vulnera la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 CE.

7. El segundo grupo de preceptos que debemos analizar es el relativo a los arts. 40.2 c) y 46.1, que regulan, respectivamente, determinados aspectos de las promociones de ventas y de la venta en rebajas.

8. Comenzaremos nuestro examen por el art. 40.2 c). Este precepto establece:

«2. La venta de promoción deberá ir precedida o acompañada de la suficiente información al público, en la que deberá figurar con claridad:

c) El período de vigencia de la promoción, que no podrá ser inferior a dos días consecutivos, ni superior a treinta días».

Para el Abogado del Estado el precepto impugnado tiene como finalidad regular la actividad mercantil para homogeneizar la competencia en el mercado, y por ello

se inscribe materialmente en la «defensa de la competencia», cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado, de acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 228/1993, de 9 de julio, y 62/1991, de 22 de marzo).

Para el Letrado del Parlamento de Navarra la doctrina del propio Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la dificultad que encierra este tipo de normas, pues se entrecruzan diversos títulos competenciales, entre ellos los de «defensa de la competencia» y «defensa de los consumidores y usuarios». En este caso la propia Ley estatal 7/1996 sólo considera legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) aspectos muy concretos de las ventas en rebajas y de las ventas de saldos, de lo que se deduce que las Comunidades Autónomas están habilitadas para introducir posibles limitaciones *ratione temporis* en determinadas modalidades de venta al amparo de sus competencias de «ordenación comercial» y de «defensa de los consumidores y usuarios». En este sentido la STC 284/1993, de 30 de septiembre, ha considerado constitucionalmente admisible que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con aquellas competencias, regulen los datos informativos de las ofertas de venta.

9. En relación con la cuestión que ahora se nos plantea hemos de insistir, una vez más, en la idoneidad del canon de enjuiciamiento que venimos manteniendo, toda vez que, según hemos afirmado: «este Tribunal ha declarado en diversas ocasiones [SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 88/1986, de 1 de julio, FJ 8 g); 228/1993, FJ 6] que las Comunidades Autónomas son competentes para la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta, en concreto, la venta de saldos, pues así lo permite su competencia en orden a la protección de consumidores y usuarios, y ha afirmado que ello no supone introducir una innovación en el seno de los derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. Si bien hemos precisado que cuando dicha reglamentación afecta al régimen de competencia entre los ofertantes, y aspira a prevenir o evitar el excesivo recurso a este tipo de ventas, las normas correspondientes no tienen otro encaje competencial que el de la propia defensa de la competencia, que corresponde al Estado [SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 8 d); 148/1992, de 16 de octubre, FJ 2; 228/1993, de 9 de julio, FJ 6]» (STC 124/2003, FJ 5).

Partiendo, pues, de esta doctrina, apreciamos que la cuestión que se debate ya ha sido resuelta cuando nos pronunciamos sobre el art. 21.2 c) de la Ley 10/1998, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia, precepto que tenía una redacción idéntica al que ahora enjuiciamos.

En aquella ocasión declaramos que dicho precepto, y otros de la Ley en la cual se incluye, «afectan, de manera predominante y directa, a lo que es propio de la defensa de la competencia y que al adoptarlos, por consiguiente, ha incurrido el Parlamento de Galicia en un notorio desbordamiento competencial. [Consecuentemente] es claro que todos ellos limitan el libre ejercicio de la actividad mercantil a través del establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de específicas modalidades de venta, y que tales medidas no pueden entenderse sino como encaminadas a evitar que el equilibrio y la paritaria concurrencia entre empresarios en el mercado queden rotos por el abuso de un tipo de ofertas que, como éstas, aspiran a la preferente atracción de los consumidores. Es cierto, junto a ello, que la Comunidad Autónoma de Galicia puede regular, como declaramos en la STC 62/1991 (FJ 4.a), determinadas modalidades de venta y entre ellas, por ejemplo, las de saldos y liquidaciones allí consideradas, pues así lo permite su competencia en orden a la protección de los consumidores y usuarios; pero no lo es menos que

cuando dicha reglamentación afecta al régimen de competencia entre los ofertantes y aspira, como aquí ocurre, a prevenir o evitar el excesivo recurso a este tipo de ventas especiales, las normas correspondientes no tienen otro encaje competencial que el de la propia defensa de la competencia, con la consecuencia de que su adopción, en mérito de lo dispuesto en el art. 30.1.4 EAG, corresponde en exclusiva al Estado. A idéntica conclusión llegamos, por lo demás, en las SSTC 88/1986 y 148/1992, resoluciones, una y otra, que concluyeron con la anulación de normas autonómicas también limitativas *ratione temporis* del recurso a modalidades especiales de oferta mercantil similares a las reguladas en los preceptos aquí impugnados» (STC 228/1993, de 9 de julio, FJ 6).

Este criterio no puede resultar enervado por el alegato del Letrado del Parlamento de Navarra relativo a que el encuadramiento competencial realizado por la Ley 7/1996 habilitaría la opción normativa de la Ley Foral recurrida, puesto que ni el referido encuadramiento permite alcanzar tal conclusión ni, en caso contrario, vincularía a este Tribunal, que no está condicionado por los encuadramientos competenciales que se contengan en aquella Ley estatal sino, exclusivamente, por la distribución de competencias que se derive de las previsiones del bloque de la constitucionalidad.

En conclusión, el art. 40.2 c) es inconstitucional y nulo en lo relativo al segundo inciso («que no podrá ser inferior a dos días consecutivos ni superior a treinta días»). Ninguna tacha cabe sobre el primer inciso, relativo a la necesidad de informar acerca del «período de vigencia de la promoción», incluido en la competencia autonómica sobre «protección de los consumidores» (STC 228/1993, FJ 6).

10. El art. 46.1 dispone que «se considera venta en rebajas aquella venta en la que se oferta[n] al público artículos a un precio inferior al fijado antes de su venta o en unas condiciones especiales que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente».

El Abogado del Estado achaca a este precepto la ampliación del concepto de la «venta en rebajas», de manera que incluye en él, no sólo la noción estricta de esta figura (que se contiene en el art. 24 de la Ley 7/1996), sino también la de «ventas en promoción» (especificada en el art. 27 de la misma Ley). Es decir, se incluiría en el concepto de «venta en rebajas» cualquier venta que suponga una minoración del precio habitual como consecuencia de disminuir su precio o de incluir en él otras condiciones (traslado de la mercancía, regalo de accesorios, etc.). Ello supondría la alteración de una modalidad de contrato mercantil contenida en la normativa estatal, vulnerando la competencia estatal regulada en el art. 149.1.6 CE y contraviniendo la doctrina constitucional (SSTC 10/1982, de 23 de marzo, y 62/1991, de 22 de marzo).

El Letrado del Parlamento navarro rechaza que este precepto se haya apartado de lo previsto en la normativa estatal, incluyendo ventajas que no sean las de reducción del precio. En su criterio no se regula en el artículo objeto del recurso ningún incentivo distinto de la minoración del precio, como se deduce del apartado 3 del mismo, que exige que para que una venta pueda calificarse como «venta en rebajas» deben ofrecerse a precio reducido al menos la mitad de los artículos existentes.

11. La cuestión que aquí se debate se centra en determinar si el art. 46.1 de la Ley Foral recurrida, al regular la venta en rebajas, ha incidido sobre el contenido contractual de este tipo de ventas, vulnerando la competencia estatal relativa a la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Según la doctrina reproducida en el anterior fundamento jurídico 9 la determinación de las relaciones contractuales propias de los diferentes tipos de ventas desarrolladas por los comerciantes se inscribe en el ámbito del art. 149.1.6 CE. Más específicamente hemos puesto de relieve que: «la STC 71/1982, a propósito de la regulación de lo que deba entenderse por cláusulas contractuales abusivas en perjuicio del consumidor, consideró como de pertenencia estatal la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (art. 149.1.8 CE), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado (FFJJ 14 y 19). No es, claro está, que a las normas autonómicas no les quepa disciplinar determinados tipos de venta o articular dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir. De lo que se trata es de que a través de tales normas no se produzca un novum en el contenido contractual o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 88/1986, FJ 5). Por último, aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y del usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6 y 8 CE [STC 62/1991, FJ 4 e)]» (STC 264/1993, de 22 de julio, FJ 5).

A tenor de la doctrina reproducida es obvio que el art. 46.1 de la Ley Foral 17/2001 se ha introducido en el núcleo normativo que es propio de la figura contractual de la venta en rebajas, separándose, además, de la conceptualización que de este contrato ha realizado la Ley estatal 7/1996 en su art. 24.1. En efecto, definir la venta en rebajas como aquella modalidad de venta en la que se ofertan al público artículos «a un precio inferior al fijado antes de su venta o en unas condiciones que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente» supone regular las relaciones contractuales en un aspecto tan central como es el precio de los productos que se someten a esta modalidad de venta. Y hemos de coincidir con el Abogado del Estado en que la incidencia sobre dicha relación contractual desborda el marco fijado al respecto por la legislación estatal, puesto que la norma foral no sólo incluye como venta en rebajas la de aquellos productos que se ofertan a «un precio inferior al fijado antes de su venta», sino también la de los que se ofertan «en unas condiciones que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente». Es claro que la «minoración» en el precio no es asimilable, en términos conceptuales y en el preciso y estricto significado propio de esta expresión, a la oferta de condiciones complementarias que supongan, de hecho, una minoración en aquél, por lo que la regulación autonómica va más allá de lo previsto en la estatal, incidiendo en el ámbito del contenido contractual de la operación que contempla y, con ello, entrando en campo propio de la «legislación mercantil», competencia exclusiva del Estado a tenor de lo establecido en el art. 149.1.6 CE.

En definitiva, el inciso «o en unas condiciones que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente» del art. 46.1 de la Ley Foral 17/2001 es inconstitucional y nulo.

12. El Abogado del Estado reprocha al art. 50.2 y a la disposición final segunda de la Ley navarra que

contengan una declaración expresa sobre la aplicación supletoria de la Ley estatal 7/1996, de ordenación del comercio minorista. Los citados preceptos disponen lo siguiente:

Art. 50.2: «En todo lo no regulado en el presente Título, se estará a lo dispuesto en el Título III de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, que tendrá carácter supletorio».

Disposición final segunda.

«Se declara la supletoriedad de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, en todo lo no previsto por la presente Ley Foral».

Para el Abogado del Estado ambas normas inciden en la efectividad jurídica de las normas estatales, alterando los criterios de aplicabilidad de la propia Ley estatal y resultando por ello, inconstitucionales (STC 132/1989, de 18 de julio).

El Letrado del Parlamento de Navarra no comparte este planteamiento. Admite que la formulación empleada por los dos preceptos pueda cuestionarse desde una perspectiva de técnica legislativa, pero no acepta la objeción desde la perspectiva de los parámetros de constitucionalidad. En este sentido aduce que el art. 40.3 LORAFNA ya prevé la aplicación supletoria del Derecho estatal en defecto de Derecho propio. Y también considera que no se altera la eficacia de la Ley 7/1996, pues la declaración de supletoriedad que se realiza sólo tiene sentido respecto a lo que la propia Ley estatal declara como supletorio.

13. El principio general de supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho de las Comunidades Autónomas está reconocido en el art. 149.3 de nuestra Constitución. Ya nos hemos pronunciado con reiteración acerca de la incorrección técnica que supone el que las leyes contengan normas meramente reiterativas de los preceptos constitucionales con la finalidad de declararlos aplicables en ámbitos o sectores en que ya son de aplicación por imperativo constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23; y 118/1996, de 27 de junio, FJ 12, entre otras).

En este caso nos encontramos ante dos preceptos autonómicos que declaran, respectivamente, la aplicación supletoria de una parte y de la totalidad de la Ley estatal 7/1996, de ordenamiento del comercio minorista, en todo lo no regulado o no previsto en determinada parte o en el conjunto de la Ley Foral 17/2001.

A estas regulaciones se anudan, por parte del Abogado del Estado, dos tachas, una genérica y otra específica. La genérica consiste en señalar, con base en la STC 132/1989, de 18 de julio, que la normativa autonómica incide indebidamente en la efectividad jurídica de la Ley estatal 7/1996. La específica se concreta en que ello altera los criterios de aplicabilidad de dicha Ley 7/1996 contenidos en su disposición final única, criterios que tienen diferente alcance en razón a la materia de encuadramiento de cada precepto.

Para el examen de estos preceptos debemos tener en cuenta que, como dejamos sentado en el fundamento jurídico 6 de nuestra STC 118/1996, de 27 de junio, con cita de la STC 147/1991, de 4 de julio, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse [sic] a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del Ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación

jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación».

En definitiva, la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE tiene la «finalidad de evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico» [STC 62/1990, FJ 10 a)], permitiendo así la integración de ordenamientos diversos, de manera que el aplicador del Derecho pueda rellenar las lagunas que pudieran existir, sin que los legisladores autonómicos puedan incidir en dicha integración de ordenamientos fijando el alcance o los límites de aplicación del Derecho estatal.

En este sentido debemos atender a que en la STC 132/1989 declaramos que «cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone, ni que la Comunidad Autónoma (la de Cataluña en este caso) sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (STC 5/1981, FJ 23), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 CE), y no lo que establezca el legislador autonómico» (STC 132/1989, FJ 33).

De conformidad con esta doctrina hemos de declarar la inconstitucionalidad del art. 50.2 y de la disposición final segunda, toda vez que no corresponde al legislador foral determinar la eficacia del derecho estatal aplicable, sin que la previsión del art. 40.3 LORAFNA conduzca a una valoración distinta, pues su inserción en el bloque de la constitucionalidad determina que su alcance coincida con la propia previsión del art. 149.3 CE acerca de la supletoriedad del derecho estatal, siendo dicho alcance el señalado en la antes citada STC 118/1996.

14. Resta por examinar el último de los artículos impugnados, es decir, el art. 72.1 de la Ley Foral 17/2001. Este precepto dispone:

«1. Las sanciones se graduarán especialmente en función de la trascendencia social de la infracción, la situación de predominio del infractor en el mercado, la naturaleza de los perjuicios causados, volumen de la facturación a la que afecta, el grado de voluntariedad o intencionalidad del infractor, la cuantía del beneficio obtenido, la capacidad económica y el plazo de tiempo durante el que se haya venido cometiendo la infracción».

El Abogado del Estado achaca a este artículo la omisión de la reincidencia al regular los elementos determinantes de la graduación de las sanciones. Con ello se desatiende, en su opinión, el régimen sancionador básico previsto por el Estado en el art. 69 de la Ley 7/1996, en su conexión con la disposición final única, párrafo quinto, de la Ley 7/1996, que opera como parámetro de constitucionalidad. Esta desatención conlleva una disminución del rigor en la aplicación de las sanciones que considera inconstitucional por establecer divergencias irrazonables y desproporcionadas respecto del régimen sancionador general.

El Letrado del Parlamento navarro rechaza esta imputación. Las Comunidades Autónomas, argumenta, pueden establecer regímenes sancionadores propios que no establezcan diferencias desproporcionadas con el régimen de otros territorios, como es el caso presente, pues la Ley Foral ha regulado el elemento de la reincidencia

en su catálogo de tipificación de infracciones [arts. 69.3 l) y 69.4 e)], lo que salvaguarda el principio de proporcionalidad y hace innecesaria la consideración de la reincidencia como elemento de graduación de la sanción.

15. Para abordar el enjuiciamiento del art. 72.1 tenemos que partir de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, respecto de la cual hemos señalado en el fundamento jurídico 8 de la STC 124/2003, de 19 de junio, que: «debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al 'administrativo común', cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)».

Conviene tener en cuenta también que en la misma citada STC 124/2003, de 19 de junio (FJ 8), nos hemos ocupado de precisar el alcance que tiene la consideración de la reincidencia en el art. 69.1 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista. Al respecto hemos manifestado que, «en relación al establecimiento de criterios para la graduación de las sanciones, que es el aspecto que se regula en el apartado 1 del art. 69 de [dicha] Ley ... hemos declarado en diversas ocasiones su carácter de condiciones básicas (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 102/1995, de 26 de junio, FJ 32) por su vinculación a las exigencias derivadas del art. 149.1.1 CE, que apoderan al Estado para fijar unos principios que eviten divergencias irrazonables o desproporcionadas entre las distintas regulaciones autonómicas», concluyendo que dicho precepto de la Ley 7/1996 «establece un esquema básico, en el que se incluyen los criterios de graduación de las sanciones, al que ha de atenerse el ejercicio de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas, y que, en consecuencia, debe ser de aplicación en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de que la legislación sancionadora que pueda establecer cada Comunidad Autónoma, y en este caso la Comunidad Foral, module tipos y sanciones en el marco de aquellas normas».

16. Una vez reproducidos los criterios esenciales de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora, y confirmado el carácter básico del art. 69.1 de la Ley 7/1996, procede determinar si el art. 72.1 de la Ley Foral 17/2001 ha vulnerado o no dicho precepto básico.

Hemos expuesto con reiteración que la normativa básica estatal cumple la función de establecer una orien-

tación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera esencial en cada momento en determinada área o materia, debiendo garantizar un espacio normativo suficiente a las Comunidades Autónomas para que puedan, dentro de él, desarrollar sus competencias normativas y de ejecución (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 22 de marzo, 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre).

En este caso la norma básica estatal contenida en el art. 69.1 de la Ley 7/1996 se limita a prescribir que las sanciones se graduarán teniendo en cuenta, entre otros elementos, el de la «reincidencia», sin ninguna otra concreción, salvo asegurar que la sanción impuesta con arreglo a dichos elementos no supere determinados porcentajes de la facturación de los comerciantes (art. 69.2).

Pues bien, partiendo del principio funcional propio de la normativa básica, podemos fácilmente advertir que el legislador básico ha querido, simplemente, garantizar que en todo el territorio nacional resulten sancionados con mayor intensidad quienes hayan reincidido en la comisión de alguna infracción que aquellos que no lo han hecho, sin imponer a las Comunidades Autónomas ninguna modalidad técnica en cuanto a la concreción de la sanción que de ello debe seguirse, salvo el aludido tope regulado en el art. 69.2 de la Ley 7/1996. Ello quiere decir que las Comunidades Autónomas pueden optar, en el libre ejercicio de sus competencias, entre diversas técnicas para dar cumplimiento al mandato básico. Es claro que una de esas técnicas puede ser la aplicación al reincidente de multas más elevadas dentro de los parámetros correspondientes a cada tipo de infracción según su mayor o menor gravedad. Pero nada impide, y desde luego no lo hace el art. 69.1 de la Ley 7/1996, que la Comunidad Foral de Navarra decida que en su territorio la ponderación de la reincidencia en la comisión de infracciones se realice a través de la propia tipificación de éstas, configurando un tipo específico del modo en que se realiza por los arts. 69.3 l) y 69.4 e) de la Ley Foral 17/2001.

De ahí que no pueda prosperar el planteamiento realizado por el Abogado del Estado, pues la Ley recurrida no ha omitido la valoración de la reincidencia en la graduación de las sanciones, sino que lo ha hecho dentro de los márgenes permitidos por la norma básica estatal a través de la configuración de un tipo específico de infracción que contempla la reincidencia. Por tanto ha de concluirse que el art. 72.1 de la Ley 17/2001 no vulnera las competencias estatales.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, y en consecuencia:

1. Declarar que los arts. 23.3, párrafo tercero, en el inciso «aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal»; 40.2.c), en el inciso «que no podrá ser inferior a dos días consecutivos, ni superior a treinta días»; 46.1, en el inciso «o en unas condiciones especiales que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente»; y 50.2, así como la disposición final segunda, son contrarios al orden constitucional de competencias y, por tanto, nulos.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formulan los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo y don Pablo Pérez Tremps a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5343-2001*

Nuestra respetuosa discrepancia con la Sentencia se limita al alcance dado en el fundamento jurídico 13 de la misma, siguiendo precedente jurisprudencia de este Tribunal, a la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal establecida en el art. 149.3 CE y, como consecuencia de ello, al fallo, sólo por lo que se refiere a la declaración de inconstitucionalidad del art. 50.2 y de la disposición final segunda de la Ley Foral de Navarra 17/2001, de 12 de julio.

En opinión de quienes suscriben, el titular de una competencia legislativa, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, en ejercicio de la misma, puede tanto establecer las reglas aplicables a título directo como determinar las que lo son a título supletorio. Cuando, como sucede en el presente caso, es el legislador autonómico el que realiza esta operación normativa fijando una concreta regla de supletoriedad, siempre que se mantenga dentro de los límites materiales de su competencia, lo único que hace es ejercitar ésta. Ello no supone contravenir el mandato de supletoriedad del derecho estatal que impone el citado art. 149.3. Éste será siempre supletorio; lo único que sucede es que el legislador competente llama para colmar las posibles lagunas a normas específicas, de manera que el derecho estatal, por el juego del art. 149.3 CE, deberá ser utilizado por el aplicador del Derecho sólo cuando la laguna jurídica exista, esto es, cuando no haya podido ser colmada por las normas llamadas por la regla de supletoriedad de primer grado fijada por el legislador autonómico.

En este caso, como en otros anteriores, para la mayoría ha resultado decisivo el hecho de que las normas llamadas por la ley navarra como Derecho supletorio son normas del Estado. Esa llamada específica a normas concretas del Estado no responde a una indebida utilización de potestades ajenas sino a una libre opción del legislador competente que prefiere especificar al aplicador normas concretas donde buscar las reglas que permitan colmar lagunas. Y lo hace, siempre dentro de su competencia, precisamente llamando a las normas estatales que *ratione materiae* están intrínsecamente vinculadas al objeto de la ley navarra. Con ello, no se altera el orden competencial sino que, por el contrario, esa llamada tiene un cierto efecto integrador del sistema, poniendo de manifiesto la clara conexión entre derecho estatal y derecho propio de una Comunidad Autónoma, en este caso de la Comunidad Foral de Navarra, cuando las potestades normativas sobre una materia se encuentran distribuidas entre Estado y Comunidad Autónoma.

Esta operación de fijación de reglas de supletoriedad que llaman a normas estatales tiene, no obstante, dos límites básicos: actuar siempre dentro del ámbito material de competencia y no generar inseguridad jurídica. Respeto de lo primero, ya se ha visto, y se deduce de la Sentencia, que en este caso Navarra no ha superado

el marco material de sus competencias. Respecto de la seguridad jurídica, y con independencia de la valoración que desde la técnica normativa tengan estas decisiones -cuestión en principio no controlable por la jurisdicción constitucional (SSTC 109/1987 ó 124/2003, entre otras)-, no parece que las llamadas de la Ley navarra a la Ley estatal 7/1996, de ordenación del comercio minorista, pueda generar problemas de seguridad jurídica que no sean fácilmente resolubles por el aplicador del derecho, destinatario de las reglas de aplicabilidad de las normas (STC 118/1996, FJ 6).

Por todo lo anterior, y reiterando nuestro máximo respeto a la opinión mayoritaria, entendemos que el art. 50.2 y la disposición final segunda de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio de Navarra, no son inconstitucionales.

En Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil cuatro.—Eugeni Gay Montalvo y don Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

**18114** *Pleno. Sentencia 158/2004, de 23 de septiembre de 2004. Conflicto positivo de competencia 6338-2003. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo de 25 de julio de 2003, por la que se prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002.*

*Competencias sobre legislación laboral: efectos de las SSTC 95/2002 y 190/2002 (STC 230/2003). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes, y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6338-2003, interpuesto por el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de su Consejo de Gobierno, contra la Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 24 de octubre de 2003 se presenta en el Registro General del Tribunal un escrito del Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo de Gobierno, mediante el cual promueve conflicto positivo de competencia frente a la Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto

Nacional de Empleo, por la que se prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002.

2. En el escrito de formalización del conflicto positivo de competencia alega lo siguiente:

a) En primer lugar, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña manifiesta que su Consejo de Gobierno acordó, el día 9 de septiembre de 2003, formular requerimiento de incompetencia con el fin de que el Gobierno de la Nación dejara sin efecto para Cataluña la Resolución de 25 de julio de 2003, sobre la que ahora se plantea este conflicto positivo de competencia, de manera que se dispusiera la transferencia a la Generalidad de la parte proporcional de los fondos presupuestarios, con la finalidad de que sea esta Comunidad Autónoma quien gestione y conceda las ayudas solicitadas.

Una vez transcurrido el plazo legal de un mes sin que el Consejo de Ministros se haya pronunciado de forma expresa, debe entenderse que tal ausencia de respuesta supone el rechazo del requerimiento (art. 63.4 LOTC).

b) A continuación, el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que la STC 95/2002, de 25 de abril, determinó que, en el ámbito de Cataluña, la gestión de la formación continua, así como la concesión de subvenciones para el fomento de la acción formativa corresponde a la Generalidad de Cataluña, declarando contrarias al orden constitucional de competencias determinados puntos del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de trabajadores ocupados de 22 de diciembre de 1992, así como el párrafo segundo de la disposición adicional 23 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1993, que ponía a disposición del ente paritario estatal de las representaciones sindicales y empresariales los recursos para la financiación de la formación continua, excluyendo a la Generalidad de su gestión. La doctrina de la STC 95/2002 ha sido reiterada en la STC 190/2002, de 17 de octubre.

De acuerdo con ambas Sentencias, la formación continua de los trabajadores ocupados debe situarse en el ámbito de la materia laboral, sobre la que el Estado dispone de competencia legislativa (art. 149.1.7 CE) y la Generalidad de Cataluña competencia ejecutiva (art. 11.2 EAC).

La competencia ejecutiva en materia de formación profesional ocupacional, que inicialmente incluía la formación continua de los trabajadores ocupados, fue objeto de traspaso a la Generalidad (Real Decreto 1557/19991, de 18 de octubre). Con todo, el Plan nacional de formación e inserción profesional, aprobado por Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, excluyó de su ámbito la formación de los trabajadores ocupados, al ser ésta objeto del Acuerdo nacional sobre formación continua, suscrito el 16 de diciembre de 1992 por determinadas organizaciones empresariales y sindicales, completado por el posterior Acuerdo tripartito de 22 de diciembre de 1992 entre esas mismas organizaciones y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Estos Acuerdos supusieron la sustitución del sistema de gestión pública de la formación continua por otro sistema encomendado a los agentes sociales integrados en un ente paritario estatal, excluyendo a la Administración autonómica de dicha gestión.

Con posterioridad, se suscribieron otros dos Acuerdos tripartitos, en fechas 19 de diciembre de 1996 y 19 de diciembre de 2000, que completaban los Acuerdos nacionales de igual fecha, manteniéndose la exclusión de las Comunidades Autónomas del sistema de gestión de la formación continua.