Anexo 1 a Acta n.º 9

Tercer ejercicio de la Oposición para Periodista

Burlada, 13 de marzo de 2007

Para la realización de los cinco supuestos que se describen a continuación, los opositores contarán con un máximo de 5 horas.

La puntuación de cada supuesto será la siguiente:

- supuesto 1 (nota de prensa sentencia judicial): 15 puntos.

- supuesto 2 (nota de prensa acuerdo Gob. de Navarra-INSS): 10 puntos.

- supuesto 3 (plan de comunicación): 10 puntos.

- supuesto 4 (artículo de opinión sobre las comunicaciones con Francia): 5 puntos.

- PUNTUACIÓN TOTAL: 40 puntos.

Supuesto nº 1 (sentencia del TC)

El Gobierno de Navarra ha recibido recientemente una sentencia del Tribunal Constitucional sobre unos recursos de inconstitucionalidad promovidos por la Comunidad Foral de Navarra contra diversos artículos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, así como contra otros artículos de la Ley Orgánica 2/1996, de 17 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista.

Debe usted redactar una nota de prensa destinada a los medios de comunicación, resumiendo dicha sentencia y señalando brevemente el contenido de votos particulares al fallo judicial. La nota de prensa tendrá una extensión mínima de 3 folios con tipo de letra "Arial" y cuerpo 12.

2. SENTENCIA 124/2003, de 19 de junio de 2003. Pleno. Votos particulares (BOE núm. 170, de 17 de julio de 2003).

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1254/96 y 1255/96, promovidos por la Comunidad Foral de Navarra, el primero contra los arts. 2.3, 6.1, 6.2, 7, 28.1, 53, 67, 69.1 y 70 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista; y el segundo contra los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 17 de enero, complementaria de la de ordenación del comercio minorista. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de marzo de 1996, el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en nombre del Gobierno navarro, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2.3, 6.1, 6.2, 7, 28.1, 53, 67, 69.1 y 70 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista ("Boletín Oficial del Estado" núm. 15, de 17 de enero de 1996) por considerar que desconocen competencias de titularidad de la Comunidad Foral. En el escrito de alegaciones se sostiene lo siguiente:

a) En primer lugar se expone la delimitación competencial que la Constitución y la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) realizan en las materias de comercio interior y de defensa de los consumidores y usuarios. De acuerdo con el art. 56.1 d) LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra ha asumido competencia exclusiva en materia de "Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, 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". Dicha competencia autonómica se asume "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado", correspondiendo a la Comunidad Foral "en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales".

Entre los límites que la Constitución impone a la competencia autonómica figuran los principios de unidad de mercado y libre circulación de bienes en el territorio nacional (art. 139 CE); así como las competencias estatales en materia de legislación mercantil

(art. 149.1.6 CE), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), el sistema monetario y las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE), así como la política general de precios y la legislación sobre defensa de la competencia.

b) La doctrina constitucional sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las citadas materias parte, en la STC 71/1982, de 30 de noviembre, de la amplitud e imprecisión de los conceptos de "comercio interior" y "defensa del consumidor", sobre los que concurren varias reglas competenciales cuyo solapamiento suscita un difícil problema de delimitación. El carácter interdisciplinario del conjunto normativo y la plural inclusión de una regla en sectores distintos obliga a fijar criterios de elección de la regla aplicable en cada caso, entre los que habrá de tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, prevaleciendo la regla más especial sobre la general.

En materia de comercio interior y defensa de los consumidores, varias Sentencias (SSTC 88/1986, de 1 de julio; 62/1991, de 22 de marzo; 228/1993, de 9 de julio; y 264/1993, de 22 de julio) declaran que dentro de la ordenación del mercado deben diferenciarse dos aspectos distintos: de un lado, la defensa de la competencia, referida a la regulación de la situación recíproca de las empresas, productoras o distribuidoras, en el mercado, en el plano horizontal; y de otro lado, la defensa de los consumidores, que hace referencia a una situación distinta, en la que el consumidor aparece como destinatario de los productos ofrecidos por las empresas, cuyas condiciones de oferta se pretende regular protegiendo la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los consumidores. Estos dos aspectos se solapan a menudo, y los criterios para conocer la regla determinante serán el de la materia regulada y la orientación de la norma de que se trate.

Otra de las competencias estatales que limita las competencias autonómicas es la relativa a la legislación civil y mercantil (art. 149.1.6 y 8 CE), sobre cuya delimitación se ha pronunciado este Tribunal [SSTC 88/1986, FFJJ 5 y 8 f); 62/1991, FJ 4; y 264/1993, FJ 5]. En esta última, recogiendo anteriores pronunciamientos del Tribunal, se declara que la regulación autonómica de las diferentes modalidades de venta para proteger los derechos de los consumidores tendente a reequilibrar la posición de éstos en el mercado "debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados .. pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado *ex* art. 149.1.6 y 8 CE". Pues bien, dado que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia en materia de Derecho civil foral (art. 48 LORAFNA), sólo constituirán un límite a dicha competencia las normas estatales que fijen las bases de las obligaciones contractuales que, a su vez, formen parte de la unidad constitucional, esto es, reglamentaciones de ámbito estatal aseguradoras de la unidad de mercado.

Este último principio constituye un límite a las competencias autonómicas, pero no significa uniformidad ni atribuye una nueva competencia más allá de las constitucionalmente reservadas al Estado (STC 88/1986, FJ 6).

c) El nivel competencial de las Comunidades Autónomas en las materias sobre las que incide la ley impugnada no es homogéneo, pues sólo determinadas Comunidades Autónomas han asumido competencias normativas plenas en tales materias, correspondiendo al Estado su ejercicio en relación a todos los demás territorios. Con relación a la Comunidad Foral de Navarra, que tiene asumidas competencias legislativas en materia de comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios [art. 56.1 d) LORAFNA], únicamente pueden considerarse los preceptos que, según la disposición final única de la Ley recurrida, son de aplicación directa o general (los comprendidos en los párrafos 2, 3, y 4 de la citada disposición final única), sin que los restantes, en cuanto se predica su aplicación supletoria, merezcan tacha de inconstitucionalidad.

Por otra parte, en razón de la competencia de Navarra sobre Derecho civil foral, los preceptos que aquella disposición señala que constituyen legislación civil y mercantil, y por ello de aplicación general, no lo son en la Comunidad Foral puesto que la competencia estatal *ex* 149.1.6 y 8 CE lo es con la salvedad del Derecho foral o especial allí donde existiese, amén de la garantía de los derechos históricos de la disposición adicional primera CE.

d) La Ley impugnada en este recurso no puede calificarse de inconstitucional en su globalidad, sino únicamente aquellos preceptos que extravasan los títulos competenciales que constitucionalmente están reservados al Estado, y vulneran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

Los arts. 2.3, 6.1, 6.2 y 7 de la Ley recurrida regulan los denominados grandes establecimientos, fijando su calificación y su sujeción a una licencia comercial específica, cuya concesión corresponde a la respectiva

Comunidad Autónoma, previo informe preceptivo del Tribunal de Defensa de la Competencia. Tal regulación estatal pretende fundamentarse en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.13 CE, que actúa como límite a la competencia autonómica en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 56.1 LORAFNA). Sin embargo, esta regulación carece de justificación en aquella competencia estatal y vacía de contenido la competencia de la Comunidad Foral en la materia, ejercida mediante la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo, desarrollada por el Decreto Foral 154/1993, de 30 de marzo, sobre implantación en suelo no urbanizable de grandes superficies comerciales, declarado vigente por el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994 aprobado por Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril.

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

Los preceptos impugnados merman el alcance de la actual competencia autonómica pues desplazan la autorización o instrumento determinante de la instalación previsto en la legislación autonómica, que se sustituye por la licencia comercial específica fijada por la legislación estatal, que en su caso puede ser desarrollada por la Comunidad Foral. Por otra parte, la previsión de un preceptivo informe del Tribunal de Defensa de la Competencia supone la inserción de un órgano estatal en el ejercicio de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, vulnerando sus competencias de autoorganización, y excediendo el concepto de bases. Por todo ello, se considera que los arts. 2.3, 6.1, 6.2 y 7 de la Ley recurrida son contrarios a las competencias exclusivas de Navarra en las mencionadas materias, y no son aplicables en la Comunidad Foral.

El art. 28.1 de la Ley impugnada, también de aplicación general, regula la venta de saldos al amparo de la competencia estatal sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). Sin embargo, la STC 88/1986, FJ 8 g), declaró constitucional la regulación contenida en la ley catalana que definía y determinaba algunas reglas en relación a tal venta, y consideró que no excedía las competencias de la Generalidad dada su primordial finalidad de protección al consumidor, por lo que corresponde también a Navarra definir y regular la venta de saldos de acuerdo con su competencia exclusiva en materia de comercio interior y protección del consumidor y del usuario. El precepto ha de reputarse pues inconstitucional, y carente de aplicación en la Comunidad Foral.

El art. 37 de la Ley recurrida determina que los comerciantes que ejerzan cualquiera de las actividades de ventas especiales deberán ser autorizados por la respectiva Comunidad Autónoma y figurar inscritos en el Registro que, a estos efectos, puedan establecer las mismas, precepto que se considera norma básica al amparo del art. 149.1.13 CE. Sin embargo, la STC 88/1986, FJ 8 f), declara que la necesidad de obtener un permiso para la venta permanente de saldos es cuestión de mera oportunidad o de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor. El precepto impugnado generaliza una regla prevista en una determinada legislación autonómica, calificándola como norma básica de la competencia estatal sin ninguna razón que la avale y por ello ha de considerarse inconstitucional, no siendo de aplicación a Navarra.

El art. 53 de la Ley recurrida establece el concepto de venta ambulante o no sedentaria, limitando su realización únicamente a mercados fijos, periódicos u ocasionales, así como en lugares instalados en la vía pública para productos de naturaleza estacional. La STC 88/1986, FJ 8 b) resolvió que la regulación de este tipo de venta pertenecía al ámbito de la regulación del comercio interior, que la Comunidad Foral ha realizado en la Ley Foral 13/1989, de 3 de julio, de comercio no sedentario. El precepto carece de cobertura en la competencia estatal del art. 149.1.6 y 8 CE y entraña una sustracción de la competencia de la Comunidad Foral, por lo que debe entenderse no aplicable a ésta.

Finalmente, por lo que se refiere a los arts. 67, 69.1 y 70, en materia de infracciones y sanciones, ha de estarse a la doctrina de este Tribunal sobre el carácter instrumental de tal potestad en relación a la regulación material de un determinado precepto sustantivo (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre). Según la disposición final única de la Ley impugnada, los preceptos se consideran normas básicas, dictadas al amparo del art. 149.1.1 y 149.1.18 CE. Pero ninguno de ellos puede considerarse básico, pues el Estado ya desarrolló su competencia para determinar las reglas básicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su Título IX. De admitirse que el Estado puede además determinar la regulación de esas cuestiones en cada ámbito sectorial, implicaría un vaciamiento de la competencia autonómica en materia de comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios, que engloba la instrumental en materia sancionadora en aquellos ámbitos. Por ello, carecen de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra.

Por todo lo expuesto, la representación de la Comunidad Foral de Navarra solicita que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y se declare consiguientemente su nulidad o, en su caso, su inaplicación en la Comunidad Foral de Navarra.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de marzo de 1996, el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en nombre del Gobierno navarro, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de ordenación del comercio minorista, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81 CE en relación con el 150.2 CE (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996) por considerar que son contrarios a la Constitución y afectan a las competencias exclusivas de la Comunidad Foral en las materias de comercio interior y protección de los consumidores.

a) El escrito se inicia poniendo de manifiesto la conexión entre la Ley Orgánica recurrida y la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, también impugnada, por proceder ambas de una misma iniciativa legislativa, siendo en el curso de su tramitación parlamentaria cuando se produce su desdoblamiento en dos Leyes al tener determinados preceptos el carácter orgánico. Fue el Senado quien entendió que la disposición transitoria primera de la Proposición de Ley de ordenación del comercio tenía el carácter de Ley Orgánica de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, de acuerdo con el art. 150.2 CE, proponiendo que aquella disposición, relativa al sistema de horarios comerciales hasta 2001, así como el art. 16, sobre libertad de horarios, y la disposición adicional sexta, de transferencia de competencias ejecutivas a Baleares, se convirtieran en una Proposición de Ley Orgánica.

Posteriormente, el Congreso de los Diputados aceptó la propuesta de la Cámara Alta y, previa segregación parcial de los mencionados preceptos, aprobados por mayoría absoluta en una votación sobre el conjunto, aprobó la Ley ordinaria sin aquellos preceptos segregados. De este modo surge la Ley Orgánica impugnada, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81 CE en relación con el 150.2 CE, integrada por tres artículos: el art. 1, de trasferencia a la Comunidad Autónoma de Baleares, por vía del art. 150.2 CE, de la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior; el art. 2, estableciendo la libertad de horarios; y el art. 3, regulando el régimen transitorio de aplicación del artículo anterior.

b) Realizadas estas consideraciones, se afirma que si bien no cabe cuestionar el carácter orgánico de una Ley que transfiere facultades estatales a una Comunidad Autónoma en virtud del art. 150.2 CE, no es admisible que al socaire de tal transferencia se dote de carácter orgánico a preceptos de contenido sustantivo que regulan una materia.

El art. 2 de la Ley Orgánica impugnada regula la libertad de horarios, sin previsión de transferencia o delegación alguna a las Comunidades Autónomas. Por su parte, el art. 3 determina que lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con los gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del 1 enero de 2001, añadiendo determinadas reglas que regirán hasta el citado acuerdo. Tales preceptos regulan desde una perspectiva sustantiva los horarios comerciales, determinando de un lado la libertad de horarios (art. 2), y de otro, un régimen transitorio hasta determinada fecha (art. 3). A diferencia del art. 1, de carácter competencial, estos preceptos no realizan transferencia alguna sino una regulación sustantiva.

La caracterización de esta regulación sustantiva como preceptos de carácter orgánico no es acorde con la doctrina constitucional sobre el art. 81 CE, según la cual sería disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21), y por ello será inconstitucional la Ley Orgánica que regule materias propias de la

Ley ordinaria, salvo en supuestos excepcionales de materias conexas (SSTC 5/1981; 76/1983). Pues bien, la Ley Orgánica impugnada regula determinados aspectos sustantivos del comercio minorista, como son los horarios comerciales, que no son materia reservada a dicho tipo de ley sino propios de la ordinaria. Por otra lado, no existe conexión alguna entre la ordenación sustantiva de una materia y la diversidad competencial autonómica sobre la misma, por cuanto la Ley Orgánica de transferencia ha de limitarse a tal aspecto, sin regulación material alguna de la materia transferida. De ahí que no exista conexión objetiva y directa de los arts. 2 y 3 con el art. 1 de la Ley Orgánica que permita encuadrarlos en el art. 81.1 CE, ni un régimen de libertad de horarios comerciales fijado por el Estado requiere ulteriores desarrollos legislativos (SSTC 225/1993; 227/1993).

Se concluye, en consecuencia, que los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica recurrida son contrarios a la Constitución, por ser contrarios al art. 81.1 CE, y además por haberse vulnerado el procedimiento legislativo legalmente previsto con su peculiar aprobación por parte del Congreso de los Diputados.

Finalmente, dada la conexión entre la Ley Orgánica impugnada y la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, también recurrida por la Comunidad Foral, se solicita la acumulación de ambos recursos.

3. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 16 de abril de 1996, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1254/96 y, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo acordó la publicación de la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado" (BOE núm. 101, de 26 de abril de 1996).

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 16 de abril de 1996, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96 y, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo acordó oír a las partes para que expusieran lo que estimasen procedente acerca de la solicitud de acumulación contenida en el escrito de aquel recurso. Finalmente, se acuerda la publicación de la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado" (BOE núm. 101, de 26 de abril de 1996).

5. Mediante escrito registrado el 25 de abril de 1996, el Abogado del Estado se personó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1254/96 y solicitó una prórroga de ocho días del plazo de alegaciones conferido, a lo que se accedió por providencia de la Sección Tercera de esa misma fecha.

6. Por escrito presentado el 25 de abril de 1996, el Abogado del Estado se personó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96 y solicitó una prórroga de ocho días del plazo de alegaciones conferido, a lo que se accedió por providencia de la Sección Cuarta de esa misma fecha.

7. Mediante escrito registrado el 3 de mayo de 1996, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1254/96, a los solos efectos de formular, en su caso, alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo. Por escrito presentado el 9 de mayo de 1996, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1254/96 y el ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Con fecha 9 de mayo de 1996, el Letrado de las Cortes Generales, en nombre del Congreso de los Diputados, presentó en el Juzgado de guardia un escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el 10 de mayo siguiente, en el que manifiesta comparecer en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1254/96 a los solos efectos de formular alegaciones en defensa del procedimiento, si a lo largo del proceso fuera necesario hacerlo, dada la solicitud de acumulación al recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96.

9. Con fecha 9 de mayo de 1996, el Letrado de las Cortes Generales, en nombre del Congreso de los Diputados, presentó en el Juzgado de guardia un escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el 10 de mayo siguiente, en el que manifiesta comparecer en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96. En él alega que no se ha cometido ningún vicio de procedimiento en la aprobación de la Ley Orgánica impugnada, como lo prueba el hecho de que el recurrente no invoque los preceptos reglamentarios lesionados, solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare que en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica no se ha cometido vicio de inconstitucionalidad. Finalmente, señala que no se opone a la acumulación de los recursos solicitada por la recurrente.

10. El Abogado del Estado formuló alegaciones en relación al recurso de inconstitucionalidad núm. 1254/96 mediante escrito presentado el 17 de mayo de 1996, en el que se suplica que, previos los trámites pertinentes, se dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso.

Comienza su argumentación precisando que en el recurso de inconstitucionalidad se invocan supuestas vulneraciones del orden constitucional de competencias, y por ello debe entenderse que el recurso se dirige contra la disposición final única de la Ley 7/1996, en sus párrafos 2, 3, 4 y 5, en los que se declara que los preceptos impugnados resultan de aplicación en toda España. Por ello, de estimarse el recurso, no habría lugar a declarar su nulidad sino solamente que no son de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, pasando a ser aquéllos meramente supletorios de los preceptos autonómicos.

En relación a los arts. 2.3, 6.1, 6.2 y 7 de la Ley impugnada, que son declarados básicos por la disposición final, se afirma que no tienen por objeto regular la instalación de grandes establecimientos sino adoptar una norma básica de ordenación económica respecto a uno de los subsistemas complementarios de distribución, el de las grandes superficies. Esta normativa básica recae sobre una facultad amparada en la libertad de empresa (art. 38 CE), la utilización legítima del suelo para la instalación de establecimientos comerciales, y establece que la apertura de esos establecimientos queda sujeta a un tipo especial de intervención autonómica (licencia comercial específica) donde debe ponderarse especialmente la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento, y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquella zona afectada. Se trata de una opción, uniforme para todo el territorio español, a favor de la intervención administrativa sobre la apertura de grandes establecimientos mediante licencia comercial específica. El tipo de intervención a que se refiere el art. 6.1 y 2 de la Ley no puede ser subnsumido en la materia ordenación del territorio y urbanismo porque a través de la licencia se valoran problemas de ordenación económica del comercio, o los efectos de la gran superficie sobre la estructura comercial de la zona.

El ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE necesariamente debe incidir en las materias de competencia autonómica, de lo que no se concluye su incosntitucionalidad si respeta la esfera de competencia autonómica, como hacen los arts. 2.3, 6.1 y 6.2 de la Ley. En éstos se dispone que la calificación de "gran establecimiento" corresponde a las Comunidades Autónomas, y el contenido mínimo y uniforme de que se dota a la noción resulta imprescindible para conseguir lo que es propio e inherente a las bases: la ordenación homogénea para todo el territorio nacional. Por otra parte, a las Comunidades Autónomas les corresponde determinar los dos grandes criterios para el otorgamiento de la licencia comercial específica, por lo que no hay vaciamiento de competencias.

En relación al art. 6.2 de la Ley, que prevé el informe preceptivo y no vinculante del Tribunal de Defensa de la Competencia en los procedimientos de otorgamiento de licencias comerciales específicas, se señala que la materia "defensa de la competencia" corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE pues en la LORAFNA no existe precepto alguno mediante el cual la Comunidad Foral asuma competencia sobre la defensa de la libre competencia. Por otra parte, el art. 26.2 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, atribuye a dicho Tribunal la emisión de informes sobre materias de libre competencia que le sean requeridos, entre otros, por las Comunidades Autónomas. El informe preceptivo previsto en el precepto ahora impugnado es la forma de articular las competencias autonómicas sobre comercio interior y defensa de los consumidores, y las competencias estatales sobre la defensa de la competencia y de ordenación general de la economía, y por ello no puede considerarse lesiva del orden constitucional de competencias.

En cuanto al art. 28.1 de la Ley recurrida, regulador de la venta de saldos, se alega que debe ponerse en relación con el art. 14 de la misma Ley, dictado al amparo de la competencia estatal sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), el cual contiene una prohibición general de las ventas a pérdida, con algunas salvedades, como la venta de saldos (art. 28.1) y la venta en liquidación (art. 30.1). La STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 8 d), declaró que la venta a pérdida puede incidir en perjuicio de otros comerciantes, y por ello es una norma que entra en el ámbito de la libre concurrencia comercial y debe encuadrarse por ello en la materia mercantil.

El art. 37 de la Ley impugnada, que se declara básico, tiene la misma justificación constitucional que los primeros preceptos impugnados, es decir, como medida básica de ordenación económica consistente en la intervención administrativa preventiva sobre comerciantes que se dediquen a las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta. La finalidad de ordenación económica de la medida responde a la necesidad común de control de las actividades comerciales.

El art. 53 de la Ley recurrida, al regular la venta ambulante o no sedentaria, se ampara en la competencia estatal para regular el contenido del derecho privado de los contratos (art. 149.1.6 y 8 CE), de acuerdo con la disposición final de la misma Ley. El legislador estatal ha pretendido establecer una regla sobre la contratación *inter privatos* de acuerdo con aquel precepto constitucional y la doctrina constitucional (SSTC 71/1982, de 30 de

noviembre; 88/1986, de 1 de julio; 225/1993, de 8 de julio).

Finalmente, los arts. 67, 69.1 y 70 de la Ley impugnada representan el ejercicio de competencias estatales para dictar normas básicas en materia de infracciones y sanciones administrativas al amparo del art. 149.1.18 CE y del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 25.1 CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (desde la STC 87/1985, de 16 de julio, hasta la STC 227/1988, de 29 de diciembre). Esta última señala que los criterios para la calificación de la gravedad de las infracciones son básicos, mientras la STC 102/1995, FJ 32, declara que el señalamiento de los plazos de prescripción conviene a la seguridad jurídica y que la uniformidad en esta materia procura igualdad entre todos los españoles. Tales competencias estatales en materia sancionadora no se agotan con la Ley 30/1992, como se sustenta en el recurso, y podrán ejercerse al dictarse leyes con preceptos sancionadores especiales, como se presupone en aquella Ley.

11. En relación al recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96, el Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito presentado el 17 de mayo de 1996, en el que se suplica que, previos los trámites pertinentes, se dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso.

La argumentación se inicia señalando que los preceptos recurridos por la Comunidad Foral son los arts. 2 y 3 de la Ley, y el único motivo de inconstitucionalidad aducido es la infracción del art. 81.1 CE, al no poder subsumirse aquéllos bajo el art. 150.2 CE por regular los horarios comerciales desde una perspectiva sustantiva y no competencial. A ello se añade que en caso de no poder considerarse aquellos preceptos subsumibles en el art. 150.2 CE, pero sí prescripciones básicas de la ordenación económica amparadas en el art. 149.1.13 CE, la declaración de inconstitucionalidad no comportaría su nulidad sino simplemente la declaración de que no tienen el carácter de Ley Orgánica (STC 26/1987, de 27 de febrero).

Se alega a continuación que los dos preceptos impugnados deben considerarse conjuntamente: el art. 2 establece la regla de la libertad de horarios, mientras el art. 3 diseña un complejo sistema intertemporal que afecta a la vigencia y aplicabilidad del art. 2. Este sistema se basa en que la efectiva entrada en vigor de la libertad de horarios, que no podrá ser antes del 1 de enero del 2001 (salvo lo dispuesto en el último párrafo del art. 3), se producirá en cada Comunidad Autónoma cuando así lo acuerde el Gobierno con cada Consejo de Gobierno autonómico. Hasta esa efectiva entrada en vigor, rigen unas reglas aplicables a todas las Comunidades Autónomas, que suponen el reconocimiento a aquéllas de competencias normativas para regular los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales. Pero si las Comunidades Autónomas no ejercitan sus potestades normativas, se aplicará la regla de libertad de horarios, como dispone el último párrafo del art. 3 de la Ley Orgánica.

En el momento en que se formulan las alegaciones, diversas Comunidades Autónomas disponen sólo de competencias ejecutivas en materia de comercio interior, y por ello la posibilidad de ejercer las competencias normativas autonómicas del art. 3 presupone la previa transferencia de la facultad de desarrollo legislativo, perteneciente al Estado con arreglo a la cláusula residual (art. 149.3 CE).

Así, el art. 1 de la Ley Orgánica recurrida tiene carácter orgánico con arreglo al art. 150.2 CE porque transfiere la competencia de ejecución en materia de comercio interior a Baleares. Y los arts. 2 y 3 de la misma Ley tienen carácter orgánico con arreglo al art. 150.2 CE porque suponen la transferencia de facultades de desarrollo legislativo en materia de comercio interior a las Comunidades Autónomas que sólo disponían de competencias de ejecución en la materia. Adicionalmente, revisten carácter orgánico por cuanto se hace depender de la decisión de cada gobierno autonómico, conjuntamente con el Gobierno del Estado, la entrada en vigor de un precepto de una Ley estatal dictado en ejercicio de la competencia exclusiva del art. 149.1.13 CE, a saber, la norma básica de libertad de horarios contenida en el art. 2 de la Ley Orgánica. El hecho de que la Ley Orgánica no prevea modalidades especiales de control, ni medios financieros, no la hace inconstitucional pues la Ley Orgánica del art. 150.2 CE implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5).

Mediante otrosí, el Abogado del Estado se opone a la acumulación del recurso 1255/96 al recurso 1254/96 por no darse las razones justificativas del art. 83 LOTC al ser el objeto de uno y otro Leyes distintas, si bien relacionadas, y plantear el primero un problema constitucional singular como es su carácter orgánico con arreglo a la Constitución.

12. Por Auto de 26 de noviembre de 1996, se acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96 al núm. 1254/96, como autoriza el art. 83 LOTC, por entender que, si bien se dirigen contra Leyes diferentes y con una fundamentación de las pretensiones también independiente, inciden en la misma materia, siendo complementaria una Ley respecto de la otra, lo que pone de manifiesto la conexión de los respectivos objetos procesales, extremo que resulta suficiente para justi-

ficar la tramitación única y el enjuiciamiento conjunto.

13. Por providencia de 17 de junio de 2003, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

I. Fundamentos jurídicos

1. Mediante los recursos de inconstitucionalidad acumulados la Comunidad Foral de Navarra impugna, respectivamente, los arts. 2.3, 6.1, 6.2, 7, 28.1, 53, 67, 69.1 y 70 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 17 de enero, complementaria de la anterior. La primera de dichas Leyes se recurre por considerar que los preceptos impugnados exceden de los títulos competenciales reservados al Estado, invadiendo competencias atribuidas estatutariamente a la Comunidad Foral; mientras que los señalados artículos de la segunda Ley se reputan inconstitucionales porque atribuyen carácter orgánico a materias reservadas a la ley ordinaria, contrariando lo dispuesto en los arts. 81.1 y 150.2 CE.

Debe precisarse que si bien este Tribunal entendió en su día que la complementariedad material entre ambas leyes justificaba el enjuiciamiento conjunto de los dos recursos en un único proceso constitucional, acordando su acumulación, no es menos cierto que aquéllos se dirigen contra dos Leyes diferentes, y la fundamentación de las respectivas pretensiones resulta claramente independiente, por lo que, pese a reconocer la íntima conexión que los textos considerados presentan en cuanto a origen y finalidades, su examen debe realizarse separadamente, comenzando por el primero de ellos.

Por otra parte, con carácter previo, hay que señalar que la reforma de la Ley 7/1996, llevada a cabo por la Ley 47/2002, de 19 de diciembre, en nada afecta a los preceptos impugnados en el primero de los recursos a que se refiere la presente Sentencia.

2. En el recurso núm. 1254/96 se impugna un primer bloque de preceptos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, encuadrados en el título I (principios generales), capítulo I (conceptos generales), que regulan determinados aspectos de los denominados grandes establecimientos. Se trata de los arts. 2.3, 6.1, 6.2 y 7, que de acuerdo con la disposición final única de la misma Ley tendrán la consideración de normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.13 CE.

El art. 2, titulado "Establecimientos comerciales", dispone en su apartado 3:

"Las Comunidades Autónomas establecerán los requisitos, en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento. En todo caso, tendrán esta consideración, a efectos de las autorizaciones y de lo establecido en la normativa mercantil, los establecimientos comerciales, que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados."

Los dos primeros apartados del art. 6, titulado "Instalación de grandes establecimientos", disponen:

"1. La apertura de grandes establecimientos comerciales estará sujeta a una licencia comercial específica, cuyo otorgamiento corresponderá a la Administración Autonómica, sin perjuicio de que ésta pueda también someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial."

"2. El otorgamiento o la denegación de la licencia mencionada en el apartado anterior se acordará ponderando especialmente la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla. - En todo caso, será preceptivo el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, que tendrá carácter no vinculante."

Finalmente, el art. 7, "Tramitación de las licencias", declara:

"El otorgamiento de las licencias a que se refiere el artículo anterior corresponderá a la respectiva Comunidad Autónoma."

La representación de la Comunidad Foral de Navarra alega que los preceptos transcritos no encuentran justificación en la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.13 CE, pues la regulación que establecen sobre las grandes superficies, que la Ley califica de básica, se incluye dentro de las competencias autonómicas sobre comercio interior y urbanismo, como habría declarado este Tribunal en diversas Sentencias, puesto que tiene por objeto reglamentar su implantación a fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población y servicios. Los preceptos merman el alcance de la competencia autonómica al desplazar la autorización prevista en la legislación de la Comunidad Foral, que se sustituye por la licencia comercial específica fijada en la legislación estatal. Por otra parte, prevén un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, lo que supone la injerencia de un órgano estatal, vulnerando competencias autonómicas de autoorganización.

Para el Abogado del Estado, los preceptos ahora enjuiciados no tienen por objeto la instalación de los grandes establecimientos sino la adopción de una norma básica de ordenación económica respecto de uno de los subsistemas complementarios de distribución. La

normativa recae sobre una facultad de la libertad de empresa (art. 38 CE), la utilización del suelo para la instalación de establecimientos comerciales, cuya apertura se sujeta a una licencia comercial específica, como opción uniforme para todo el territorio español. La regulación se ampara en el art. 149.1.13 CE porque establece una ordenación homogénea para todo el territorio, dando un contenido mínimo y uniforme a la noción de gran establecimiento, pero respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde determinar los grandes criterios del otorgamiento de licencia comercial. Por otra parte, el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, previsto en el art. 6.2 de la Ley es la forma de articular las competencias autonómicas sobre comercio interior y defensa de los consumidores, con las competencias estatales sobre defensa de la competencia y ordenación general de la economía.

Dos son las cuestiones que se plantean sobre este bloque normativo relativo a los grandes establecimientos. La primera consiste en determinar si, al amparo del art. 149.1.13 CE, el Estado puede dictar normas básicas sobre los establecimientos comerciales fijando una ordenación homogénea para todo el territorio, que incluye un contenido mínimo de la noción de gran establecimiento, la sujeción a una licencia comercial específica otorgada por las Comunidades Autónomas, y unos criterios también mínimos de otorgamiento. La segunda cuestión planteada es si esta normativa estatal básica puede imponer un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia como trámite preceptivo para otorgar o denegar aquella licencia.

3. Para resolver la primera cuestión, debemos acudir a las normas de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra sobre "comercio interior", materia en la que, según se alega en el presente recurso, debe incluirse el régimen de instalación de los establecimientos comerciales. Dicha materia no figura en el listado de competencias que, según el art. 149.1 CE, corresponden al Estado, y fue asumida por la Comunidad Foral en el apartado d) del art. 56.1 LORAFNA, que le atribuye competencia exclusiva sobre "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.", correspondiéndole tal competencia "De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado ... en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales".

Este Tribunal ya se pronunció sobre el régimen de instalación de los establecimientos comerciales al enjuiciar diversos recursos de inconstitucionalidad que en su día se interpusieron contra varias leyes autonómicas reguladoras de dicha actividad comercial, resueltos por las SSTC 225/1993, de 8 de julio; 227/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre. En estos pronunciamientos, además de declarar la conformidad de la legislación autonómica impugnada con determinados preceptos constitucionales (arts. 9.3, 38, 51.3, 149.1.1, 139.2 CE), afirmamos que una ley autonómica que somete a licencia municipal la apertura de un establecimiento comercial "no supera los límites de la competencia autonómica sobre comercio interior y es una medida tradicional en nuestro ordenamiento jurídico" (STC 227/1993, FJ 5); y sostuvimos que los preceptos de la legislación autonómica que imponen directrices al planificador del llamado "urbanismo comercial" "caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo" (STC 227/1993, FJ 6). Sin embargo, no descartamos la posibilidad de que una normativa estatal básica, inexistente en aquel momento, pudiera establecer límites al legislador autonómico (misma Sentencia, FJ 4).

Esta normativa básica estatal es la que ahora se contiene, entre otros, en los arts. 2.3, 6.1, 6.2 y 7 de la Ley de ordenación del comercio minorista, ahora impugnados, dictados al amparo del art. 149.1.13 CE, según establece la disposición final única de la misma Ley. Por tanto, no cabe cuestionar, ni lo hace la Comunidad Autónoma recurrente, la competencia del Estado para dictar una normativa básica en esta materia, pues resulta claro que la competencia autonómica en "comercio interior", tal como ha sido asumida por la Comunidad Foral en el art. 56.1 d) LORAFNA, encuentra sus límites, entre otros títulos estatales, en el art. 149.1.13 CE, dado que le corresponde "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general". Lo que debemos determinar ahora es si el contenido concreto de los preceptos de la Ley estatal impugnada encuentra su justificación en el citado título estatal, como sostiene el Abogado del Estado, o por el contrario, excede de aquél invadiendo la competencia autonómica, tal como argumenta la representación de la Comunidad Foral.

En las SSTC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3, hemos recordado nuestra reiterada jurisprudencia, según la cual la competencia estatal en materia de "ordenación general de la economía" (art. 149.1.13 CE) puede abarcar "tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas

singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.)" (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a "incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, 'se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico' (STC 112/1995)" (STC 21/1999, FJ 5), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero).

A la luz de la doctrina expuesta debe considerarse justificada la definición de gran establecimiento, que el art. 2.3 de la Ley dota de un contenido mínimo y uniforme al disponer que tendrán tal consideración aquéllos que "tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados". Este criterio constituye, además, un presupuesto para la aplicación de los arts. 6.1 y 2 y 7, pues sin una definición mínima y homogénea para todo el territorio de lo que sea un gran establecimiento no podrían aplicarse uniformemente los criterios básicos de otorgamiento de la licencia de apertura que fija la misma Ley.

Por otra parte, la lectura conjunta de los apartados 1 y 2 del art. 6 de la Ley (pues el art. 7 reitera el art. 6.1) pone de manifiesto, como alega el Abogado del Estado, que la finalidad de estos preceptos no es regular la instalación de los grandes establecimientos, a pesar de la intitulación del artículo ("Instalación de grandes establecimientos"), sino adoptar una norma básica de ordenación económica respecto del sistema de distribución, en concreto del subsistema de los grandes establecimientos, fijando unos criterios globales de ordenación de este sector que poseen una clara incidencia sobre la actividad económica general: la sujeción de la apertura de tales establecimientos a licencia comercial específica, y su otorgamiento por la Administración autonómica mediante la ponderación de la existencia de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo, y los efectos que éste puede ejercer en la estructura comercial.

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 económica, que se pretende ordenar precisamente con estas normas básicas para el sector de la distribución. Tales criterios respetan las competencias autonómicas de la Comunidad Foral en materia de comercio interior y urbanismo, pues a aquélla le corresponde establecer los requisitos en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento (art. 2.3) y el otorgamiento de la licencia de apertura (art. 6.1 y 7), si bien su ejercicio se encuentra condicionado por esta normativa básica dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE.

Por lo tanto, los preceptos de la Ley impugnada que fijan un contenido mínimo de la noción de gran establecimiento, establecen la sujeción a una licencia comercial específica otorgada por las Comunidades Autónomas, y determinan los mencionados criterios también mínimos de otorgamiento, deben considerarse normas básicas legítimamente dictadas al amparo del art. 149.1.13 CE y por ello no contrarias al orden constitucional de distribución de competencias.

4. La segunda cuestión suscitada en este bloque normativo se refiere a la previsión del art. 6.2 de la Ley impugnada, según la cual será preceptivo un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, que tendrá carácter no vinculante, como trámite para otorgar o denegar la licencia de apertura de los grandes establecimientos por parte de la Administración autonómica.

Como ya se ha señalado, la representación de la Comunidad Foral considera que tal previsión vulnera las competencias autonómicas de autoorganización y excede el concepto de bases, mientras para el Abogado del Estado es una forma de articular las competencias autonómicas sobre comercio interior y defensa de los consumidores con las competencias estatales sobre defensa de la competencia y ordenación general de la economía.

En nuestra jurisprudencia hemos admitido la constitucionalidad de la exigencia de informes de la Administración estatal en el ejercicio de competencias autonómicas como "un expediente de acomodación o integración de dos competencias concurrentes –estatal y autonómica– que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse" (STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7). Ahora bien, hemos advertido que tal exigencia no es constitucional si dichos informes, aunque no sean vinculantes, no se ajustan al ámbito competencial de quien los establece ya que entonces supone una mediatización de las competencias propias y exclusivas de las Comunidades Autónomas, que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia

(SSTC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5; 118/1996, de 27 de junio, FJ 22).

Corresponde pues examinar si el Estado es competente para exigir, mediante una norma básica, el informe, preceptivo aunque no vinculante, del Tribunal de Defensa de la Competencia como trámite para otorgar o denegar la licencia de apertura de los grandes establecimientos por parte de la correspondiente Administración autonómica. Para ello debemos partir, en primer lugar, de que la Comunidad Foral asumió en el apartado d) del art. 56.1 LORAFNA competencia exclusiva sobre "Comercio interior ... sin perjuicio de ... la legislación sobre defensa de la competencia", y "De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general". Y en segundo lugar, que la emisión de dicho informe constituye el ejercicio de una competencia ejecutiva, que la Ley impugnada atribuye a un órgano estatal "de carácter administrativo" [SSTC 80/1983, de 10 de octubre, FJ 2; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 3 d)].

Pues bien, hemos declarado en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, que la materia "defensa de la competencia" puede quedar, al menos en parte, incluida en la de "comercio interior", y por ello las Comunidades Autónomas, en este caso la Comunidad Foral de Navarra, han asumido competencias ejecutivas en la misma. Pero hemos precisado que la competencia del Estado en este campo "no dimana exclusivamente de la atribución estatutaria", sino que "los Estatutos han de interpretarse en el marco predeterminado por la Constitución y, por lo tanto, la distribución competencial resultante ha de integrar como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado". Pues bien, con base en el título competencial del art. 149.1.13 CE al Estado le corresponde no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional, y por ello tiene atribuidas las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquier Comunidad Autónoma. Por ello, la competencia ejecutiva que en materia de defensa de la competencia cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de comercio interior, se halla limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. Con base en tal criterio, declaramos 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.

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, no impugnados en este proceso constitucional. 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", el cual se valora "teniendo en cuenta la mejora que para la libre competencia suponga la apertura de un nuevo gran establecimiento en la zona, así como los efectos negativos que aquélla pudiera representar para el pequeño comercio existente con anterioridad".

Pues bien, 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.

Tal conclusión se deduce de forma natural de la Sentencia citada más arriba, en la que se decía de manera inequívoca que "el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos ... y los imprescindibles mecanis-

mos de colaboración e información recíproca". Añadiéndose a continuación que "[l]a competencia ejecutiva que, en materia de defensa de la competencia, cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de comercio interior se halla, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario". Por tanto, con las limitaciones derivadas de las competencias estatales de normación y ejecución, concluíamos en este punto, "la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos no puede resultar enervada por la legislación del Estado" (STC 208/1999, FJ 6).

Según nos recuerda en la Exposición de Motivos, el Estado ha acogido la doctrina establecida en esta Sentencia en la Ley 1/2002, de 12 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, en la que se establecen, además de los puntos de conexión, mecanismos de cooperación y coordinación llamados a evitar la conflictividad competencial en la materia.

En atención a todo lo anterior, el inciso del art. 6.2 de la Ley impugnada que establece como preceptivo el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia resulta constitucional si se entiende referido a las licencias comerciales específicas para grandes establecimientos cuando su instalación en la zona de que se trate pueda alterar la libre competencia en un ámbito supraautónomico.

5. Se impugna un segundo bloque normativo compuesto por diversos preceptos de la Ley 7/1996, relativos a distintos tipos de ventas: la venta de saldos (art. 28.1), las ventas especiales (art. 37), y la venta ambulante o no sedentaria (art. 53).

El art. 28.1 de la Ley impugnada se encuentra en el capítulo IV, relativo a la "venta de saldos", dentro del título II ("actividades de promoción de ventas"), y establece como "concepto" que:

"Se considera venta de saldos la de productos cuyo valor de mercado aparezca manifiestamente disminuido a causa del deterioro, desperfecto, desuso u obsolescencia de los mismos".

De acuerdo con la disposición final única, dicho precepto se ampara en la competencia exclusiva del Estado para regular el derecho mercantil de la competencia (art. 149.1.6 CE).

Para la representación de la Comunidad Foral de Navarra, corresponde a ésta definir y regular la venta de saldos de acuerdo con su competencia exclusiva en materia de comercio interior y protección del consumidor y del usuario, invocando a tal efecto la STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 8 g). Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que el precepto impugnado debe ponerse en relación con el art. 14.1 de la misma Ley, dictado al amparo de la competencia estatal sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), el cual contiene una prohibición general de las ventas a pérdida, con algunas salvedades, como la venta de saldos (art. 28.1) y la venta en liquidación (art. 30.1). Se alega que al respecto la STC 88/1986 declaró que la venta a pérdida puede incidir en perjuicio de otros comerciantes, y por ello es una norma que entra en el ámbito de la libre concurrencia comercial y debe encuadrarse por ello en la materia mercantil.

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].

De acuerdo con tales criterios jurisprudenciales, el Estado sólo podría regular esta modalidad de ventas al amparo de sus títulos competenciales cuando pretendiera fijar las relaciones contractuales que de aquélla derivan, o bien cuando su finalidad fuera establecer el régimen de competencia entre los ofertantes. Pues bien, aunque el precepto estatal impugnado al establecer los rasgos esenciales de lo que debe considerarse la venta de saldos no disciplina propiamente esa modalidad de ventas, por lo que no puede entenderse que afecte al marco de las relaciones contractuales de los particulares, tiene encaje en las competencias estatales en la medida en que delimita el ámbito de la excepción que el art. 14.1 de la propia Ley establece a la prohibición general de las ventas a pérdida. En efecto, el citado precepto –no recurrido de inconstitucionalidad– contempla la venta de saldos como supuesto exceptuado de la genérica prohibición de la venta con pérdidas establecida en virtud del título estatal sobre defensa de la competencia; en tales circunstancias, no resulta exorbitante entender que el mismo título habilita al Estado para establecer los

límites definitorios de la excepción que la propia norma consagra.

La anterior afirmación no implica que tal título competencial permita al Estado establecer una completa regulación sustantiva de Derecho público de los supuestos excepcionados, en este caso de la venta de saldos que, en su articulación concreta, queda incluida de modo natural en las competencias de comercio interior y de protección del consumidor y del usuario que corresponden a la Comunidad Foral. Ahora bien, puede afirmarse que el precepto impugnado no incurre en tal exceso.

En suma, por las consideraciones antedichas hay que entender que el art. 28.1 respeta el orden constitucional de distribución de competencias.

6. El art. 37 (autorización) de la Ley 7/1996 se encuentra en el capítulo I (generalidades) del título III (ventas especiales) y dispone:

"Los comerciantes que ejerzan cualquiera de las actividades objeto del presente título deberán ser autorizados por la respectiva Comunidad Autónoma y figurar inscritos en el Registro que, a estos efectos, puedan establecer las mismas".

De acuerdo con la disposición final única, el precepto tiene consideración de norma básica dictada al amparo del art. 149.1.13 CE.

Alega la representación de la Comunidad Foral que, de acuerdo con la STC 88/1986, FJ 8 f), la necesidad de obtener un permiso para la venta permanente de saldos es cuestión de mera oportunidad o de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor. Aduce que el precepto impugnado generaliza una regla prevista en una determinada legislación autonómica, calificándola como norma básica de la competencia estatal sin ninguna razón que la avale y por ello ha de considerarse inconstitucional, no siendo de aplicación a Navarra. Para el Abogado del Estado, este precepto tiene su justificación constitucional como medida básica de ordenación económica (art. 149.1.13 CE), consistente en la intervención administrativa preventiva sobre comerciantes que se dediquen a las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta, y responde a la necesidad común de control de las actividades comerciales.

Como acertadamente alega el representante de la Comunidad Foral, la STC 88/1986 declara en dos ocasiones [FJ 8 c), en relación a la venta domiciliaria, y, FJ 8 g), en relación a la venta de saldos], que el requisito administrativo de la inscripción en un Registro para la práctica de dicho tipo de venta, "corresponde al ámbito de disciplina del mercado que está atribuido a la competencia autonómica, y que no incide en forma alguna en la regulación mercantil de las transacciones comerciales"; y asimismo, que la necesidad de obtener un permiso para la venta "es una cuestión de mera oportunidad o de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor".

Pues bien, el apartado d) del art. 56.1 LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral competencia exclusiva sobre "defensa del consumidor y del usuario ... 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", correspondiéndole tal competencia "De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado ... en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales". Con ello resulta claro que el Estado puede dictar normas que limiten la competencia autonómica en materia de "defensa del consumidor y del usuario" al amparo del art. 149.1.13 CE, pero a condición de que el referido título competencial no alcance a "incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, 'se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico' (STC 112/1995)" (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5); excluyéndose asimismo la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero).

Pues bien, la exigencia de autorización y de su eventual inscripción registral, por parte de la Comunidad Autónoma, para ejercer las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta no puede considerarse un criterio global de ordenación de este sector comercial, ni una medida singular de ordenación económica para alcanzar una determinada finalidad, en este caso, el control de esas actividades comerciales, sino una medida de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor, y por ello no puede reputarse como norma básica al amparo del título competencial que corresponde al Estado *ex* art. 149.1.13 CE. En consecuencia, el art. 37 de la Ley impugnada debe ser declarado inconstitucional.

7. El art. 53 de la Ley, situado en el capítulo IV (venta ambulante o no sedentaria) del título III (ventas especiales), establece el concepto de aquélla:

"Se considera venta ambulante o no sedentaria la realizada por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en los perímetros o lugares

debidamente autorizados en instalaciones comerciales desmontables o transportables, incluyendo camiones-tienda. En todo caso, la venta no sedentaria únicamente podrá llevarse a cabo en mercados fijos, periódicos u ocasionales así como en lugares instalados en la vía pública para productos de naturaleza estacional."

De acuerdo con la disposición final única, el precepto es de aplicación general por ampararse en la competencia exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho privado de los contratos (art. 149.1.6 y 8 CE).

El representante de la Comunidad Foral alega que la STC 88/1986, FJ 8 b), resolvió que la regulación de este tipo de venta pertenecía al ámbito de la regulación del comercio interior, y por ello el precepto carece de cobertura en la competencia estatal del art. 149.1.6 y 8 CE, entrañando una sustracción de la competencia de la Comunidad Foral, por lo que debe entenderse no aplicable a ésta. Para el Abogado del Estado, el legislador estatal ha pretendido establecer una regla sobre la contratación *inter privatos* de acuerdo con aquel precepto constitucional y la doctrina constitucional (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 88/1986, de 1 de julio; 225/1993, de 8 de julio).

Hemos declarado que la competencia del Estado en el ámbito del Derecho mercantil y obligacional *ex* art. 149.1.6 y 8 CE incluye los ámbitos relativos a la capacidad para el ejercicio del comercio, a la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles o la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales, e igualmente la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios (SSTC 225/1993, FJ 6). Pero ello no impide que las normas autonómicas puedan disciplinar determinados tipos de ventas, y en concreto la venta no sedentaria, con base en su competencia en materia de comercio interior, siempre que dicha regulación autonómica se ciña al espacio de las relaciones jurídico-públicas (STC 264/1993, de 22 de julio, FJ 5).

En este caso –salvo el inciso inicial según el cual es "venta ambulante o no sedentaria la realizada por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente", con el que se incorpora una noción formulada al amparo del art. 149.1.6 CE–, la motivación y finalidad de la norma impugnada no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privatos*, como sostiene el Abogado del Estado, sino a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos y por ello no puede entenderse amparada en el ámbito competencial reservado al Estado *ex* art. 149.1.6. y 8 CE por lo que debe declararse inconstitucional.

8. El tercer bloque normativo que se impugna por la Comunidad Foral está integrado por diversos preceptos de la Ley 7/1996, contenidos en el título IV (infracciones y sanciones), que de acuerdo con la disposición final única se dictan al amparo de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. En este bloque se encuentran el art. 67 de la Ley, que regula la reincidencia en las infracciones; el art. 69.1, que establece los criterios para la graduación de las sanciones; y el art. 70, que fija los plazos de prescripción de las acciones y las sanciones.

Para la Comunidad Foral, ninguno de los preceptos puede considerarse básico pues el Estado ya desarrolló su competencia mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al determinar las reglas básicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. El Abogado del Estado aduce que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los criterios para la calificación de la gravedad de las infracciones son básicos, mientras que la determinación de los plazos de prescripción conviene a la seguridad jurídica y es competencia del Estado.

En relación a la potestad sancionadora 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 (STS 227/1988, 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).

a) Debemos ahora examinar si, a la luz de los criterios jurisprudenciales expuestos, los artículos impugnados de la Ley 7/1996 encuentran amparo en los citados títulos competenciales del Estado. Y, antes de abordar esta cuestión hay que precisar que, aunque los preceptos impugnados se enmarcan en el título IV de la Ley dedicado a las infracciones y sanciones, no contienen ni tipificación de infracciones ni conminan con sanciones.

Esto sentado, 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 la Ley impugnada, 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.

Así, el art. 69 de la Ley impugnada 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.

b) En cuanto a los arts. 67 y 70 de la Ley 7/1996, que regulan, respectivamente, la reincidencia en las infracciones, y la prescripción de las infracciones y de las sanciones, podrían ubicarse materialmente, como hace la disposición final única de la Ley, en el ámbito del art. 149.1.18 CE puesto que se trata de principios y reglas encuadrables en las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas", cuya configuración es de exclusiva competencia estatal.

Ciertamente el título evocado no faculta al Estado para dictar el completo régimen sancionador de cada tipo de actividad, ignorando la distribución de competencias, constitucionalmente consagradas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues se trata de una competencia conexa a las que ostentan uno y otras para la regulación del régimen sustantivo de las diversas actividades o servicios de la Administración, siendo el reparto material el que condiciona el impacto del título estatal previsto en el art. 149.1.18 CE sobre los concretos preceptos enjuiciados [STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 15 b)].

Ahora bien, no cabe hacer tal reproche a los artículos cuestionados que, consagrados respectivamente a regular la reincidencia y la prescripción de las infracciones y sanciones, se orientan a garantizar al administrado un tratamiento común ante cualquier Administración pública y que, a tal título, aparecen regulados en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (arts. 131 y 132).

En concreto, el art. 67 de la Ley impugnada regula la reincidencia en las infracciones en términos sustancialmente idénticos a los del art. 131.3 c) de la Ley 30/1992. Por ello, al margen del juicio que merezca desde el punto de vista de la técnica legislativa, no incluido en el juicio de constitucionalidad (STC 109/1987, de 29 de junio), el precepto recurrido no merece tacha alguna de inconstitucionalidad al limitarse a reiterar una norma que garantiza a los administrados la igualdad básica que también le encomienda al Estado el art. 149.1.1 CE.

c) Por su parte, el art. 70 de la Ley en cuestión trata de la prescripción de las infracciones y las sanciones. En este punto ha de tenerse en cuenta que el legislador estatal, cuando estableció los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas en el ejercicio de la competencia exclusiva que la Constitución le reconoce *ex* art. 149.1.18, defirió, en principio, su regulación a posteriores previsiones legales. En el presente caso se trata de una regla que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.1 CE para responder a exigencias derivadas del tratamiento igual del que los administrados son acreedores en sus relaciones con la Administraciones públicas.

Como consecuencia de todo lo anterior hay que concluir que los arts. 67, 69.1 y 70 de la Ley 7/1996 no contrarían el reparto constitucional de competencias.

9. En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1255/96, la Comunidad Foral de Navarra impugna los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 17 de enero, complementaria de la de ordenación de comercio minorista, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81 CE en relación con el art. 150.2.

El primero de los preceptos impugnados declara la libertad de horarios y dispone que:

"Cada comerciante determinará, con plena libertad y sin limitación legal alguna en todo el territorio del Estado, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos o no, y el número de horas diarias o semanales, en los que desarrollará su actividad".

Por su parte, el art. 3 establece que "lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para

su correspondiente territorio, y no antes del 1 de enero del año 2001". Y hasta que proceda la aplicación del principio consagrado en el art. 2 de la Ley Orgánica, el art. 3 establece una serie de reglas transitorias que regulan el horario global de los comercios, los domingos y festivos en los que aquéllos podrán permanecer abiertos, el horario de apertura en días laborales, el régimen de determinados establecimientos y el de las farmacias.

Con carácter previo al examen de los preceptos impugnados, debemos plantear la trascendencia que tiene para este procedimiento el hecho de que con posterioridad a la presentación del presente recurso de inconstitucionalidad se haya aprobado el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, el cual fue convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 29 de junio siguiente.

El art. 43 ("horarios comerciales") del citado Real Decreto-ley, situado en el capítulo V ("comercio interior"), declara en su apartado uno que "la libertad absoluta de horarios y de determinación de días de apertura de los comerciantes no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del 1 de enero del año 2005". El mismo precepto establece que hasta que proceda la aplicación del mencionado régimen, regirán una serie de reglas, cuyo contenido es casi idéntico a las previstas en el art. 3 de la Ley Orgánica 2/1996, fijando el número de domingos y festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos cada año, desde 2001 hasta 2004. Finalmente, el punto 4 del apartado 1 declara que "en defecto de disposiciones autonómicas sobre las materias reguladas en este artículo será de aplicación lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista". La disposición final segunda del Real Decreto-ley declara que lo dispuesto en el capítulo V del título IX tiene carácter de legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.1 y 13 CE.

Conviene pues determinar cuáles son los efectos que este cambio legislativo, sobrevenido durante el curso del presente procedimiento, puede tener sobre una eventual desaparición de su objeto y, por tanto, de su razón de ser.

10. Para responder a la cuestión planteada debe partirse de nuestra reiterada doctrina constitucional, según la cual no cabe dar una respuesta unívoca y general sobre los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales; en efecto, la respuesta ha de venir determinada "en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos" (SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 12 de diciembre, FJ 2).

En este sentido hemos distinguido entre los distintos procedimientos de declaración de inconstitucionalidad ya que sus respectivas características procesales podrían justificar diferentes soluciones en cuanto a la desaparición de la razón de ser del proceso (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2). En concreto, hemos declarado que "en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado 'habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)' (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, 'pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad' (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir 'toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar', puede resultar útil -conveniente- su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2). La regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto" (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2).

En el presente caso, la situación resulta especialmente compleja si se tiene en cuenta que las normas recogidas hoy en el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000 tienen su antecedente inmediato en el art. 3, de cuya impugnación se trata en el presente proceso constitucional, y que lo que en él se debate es su naturaleza orgánica. Ahora bien, aunque para pronunciarnos sobre la misma hayamos de considerar su contenido material, es lo cierto que el hecho de que hoy figure incorporado en una norma distinta no hace perder su objeto al recurso presentado por el Gobierno Foral con vistas a depurar el Ordenamiento jurídico frente a la que se considera una utilización inadecuada de la noción de las leyes orgánicas. Desde la perspectiva apuntada resulta, pues, indiferente que la regulación de los

horarios comerciales en el momento de conocer de este recurso ya no se contenga en el art. 3 de la Ley Orgánica 2/1996, puesto que de modo limitado sólo su carácter orgánico se pone en cuestión en el presente recurso.

De este modo la cuestión debatida –repetimos, la naturaleza orgánica de unos concretos preceptos– tendría un tratamiento similar al de aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia sobre el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, en los que la incidencia de la derogación sobrevenida de la disposición legal impugnada sobre una eventual desaparición del objeto del proceso debe resolverse de acuerdo con el criterio sostenido en relación con los conflictos positivos de competencia (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 3), en los que, a efectos de nuestro pronunciamiento, resulta decisiva la pervivencia del conflicto. Pues bien, tal situación se da también en el presente caso en el que un Real Decreto-ley posterior ha reproducido el contenido de uno de los preceptos de la Ley Orgánica en cuestión, dado que lo que la Comunidad Foral cuestiona es su posible inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 CE. En consecuencia el conflicto subyacente al recurso planteado ante este Tribunal pervive ya que lo que se le pide es un pronunciamiento sobre la atribución de la naturaleza de ley orgánica a ciertas normas, lo que puede y debe hacerse, con independencia de cuál sea su vigencia el tiempo de dictar el presente fallo.

11. Como se ha avanzado, la Comunidad Foral entiende que la regulación sustantiva de los horarios comerciales contenida en los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica impugnada no es una materia reservada a dicho tipo de Ley sino propia de la Ley ordinaria. De ahí que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional recaída sobre el art. 81.1 CE, el precepto sería inconstitucional, amén de que su aprobación por el Congreso de los Diputados habría vulnerado el procedimiento legislativo constitucionalmente previsto. Para el Abogado del Estado, por el contrario, el art. 2 de la Ley Orgánica debe considerarse conjuntamente con el art. 3, y ambos tendrían carácter orgánico con arreglo a lo dispuesto en el art. 150.2 CE ya que suponen la transferencia de facultades de desarrollo legislativo en materia de comercio interior a Comunidades Autónomas que sólo disponían de competencias ejecutivas en la materia. A mayor abundamiento, revestirían tal carácter por cuanto se hace depender de la decisión de cada Gobierno autonómico, conjuntamente con el Gobierno del Estado, la entrada en vigor de un precepto de una Ley estatal dictado en ejercicio de la competencia exclusiva del art. 149.1.13 CE.

Pues bien, en su temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal declaró que "Cuando en la Constitución se contiene una reserva de Ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de la Ley Orgánica –y no una reserva de Ley ordinaria– sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la Norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la Ley Orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria" (FJ 21).

12. El art. 2 de la Ley Orgánica 2/1996 contiene una regulación material de los horarios comerciales, estableciendo su plena libertad, lo cual podría incidir desde el punto de vista subjetivo en el derecho a la libertad de empresa, consagrada en al art. 38 CE. Sin embargo, en relación con tal extremo este Tribunal ha señalado que, en materia del régimen de horarios, el art. 38 CE no genera otra exigencia que la de que el mismo permita el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial, sin limitaciones irracionales, desproporcionadas o arbitrarias que puedan impedir o menoscabar gravemente el ejercicio de dicha actividad. Ahora bien, una vez respetada esta exigencia, corresponde al ámbito de la libre configuración legal el optar por un régimen limitativo de los horarios comerciales o, por el contrario, de libertad de horarios, pues dichos regímenes no forman parte del

contenido de la libertad garantizada por el art. 38 CE (STC 225/1993, FJ 3.b).

Aún más, en cualquier caso, la posible afectación del derecho consagrado en el citado art. 38 CE no requeriría la forma de Ley Orgánica por cuanto los "derechos fundamentales y libertades públicas" cuyo desarrollo exige ser regulado mediante ese instrumento normativo, de acuerdo con el art. 81.1 CE, son exclusivamente los comprendidos en la sección primera, capítulo segundo, título I de la Constitución (arts. 15 a 29; SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2). Debe señalarse, a mayor abundamiento, que el principio de libertad de horarios consagrado ahora en el art. 2 de la Ley Orgánica impugnada fue proclamado con anterioridad por sendos Decretos-leyes (Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, y Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre) y actualmente se encuentra establecido, como se ha dicho, en el Real Decreto-ley 6/2000.

Descartado que se pueda predicar el carácter orgánico del precepto enjuiciado por su vinculación al derecho consagrado en el art. 38 CE, debe examinarse si tal carácter se justificaría, como declara la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/1996, en "razones de conexión temática, sistematicidad y buena política legislativa", dada su vinculación al art. 3 de la citada Ley. Debe recordarse que ambos preceptos, junto con el art. 1, se encontraban en la Ley 7/1996, de ordenación de comercio minorista, y que fue en el curso de la tramitación parlamentaria de aquélla cuando el Senado aprobó como enmienda su ubicación en una nueva Ley Orgánica, por exigencias del art. 150.2 CE. Como sostiene el Abogado del Estado, ello requiere considerar conjuntamente el art. 2 con el art. 3, que, en su opinión, revestirían, ambos, carácter orgánico por cuanto suponen la transferencia, vía art. 150.2 CE, de facultades de desarrollo legislativo en materia de comercio interior a Comunidades Autónomas que sólo disponían de competencias ejecutivas en la materia.

13. Con independencia de la posible irregularidad del procedimiento utilizado en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica, que la Comunidad Foral denuncia pero no concreta en su recurso, los argumentos a favor del carácter orgánico de los arts. 2 y 3 no pueden compartirse.

Este Tribunal ha mantenido [STC 76/1983, FJ 51 d), recogiendo lo declarado en la ya citada STC 5/1981, FJ 21 c)] que la Ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas. Asimismo ha señalado que el legislador debe precisar en la Ley Orgánica cuáles sean los preceptos no orgánicos, sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para concretarlos mediante Sentencia, en caso de impugnación de la Ley; debiendo entenderse, si no lo hace, que atribuye tal carácter a todos los preceptos incluidos en la misma, siempre que, cabe añadir, dicho carácter orgánico venga avalado por las previsiones constitucionales. Por ello, como ha quedado señalado al exponer la doctrina consolidada de este Tribunal, dicha atribución no es siempre determinante.

En primer lugar, el que una Ley Orgánica pueda contener preceptos no orgánicos no significa que sea suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico para que pueda atribuirse a toda la Ley dicho carácter. En efecto para que ello ocurra es preciso, ante todo, que el núcleo de la Ley afecte a materias reservadas a la Ley Orgánica, de acuerdo con lo establecido en el art. 81.1 CE y, además, que las materias conexas lo sean desde un punto de vista material; algo que no puede lograrse por la mera yuxtaposición de preceptos, referidos incluso a materias distintas de las reservadas a tal tipo de Ley. En segundo término, la Ley Orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia; en cualquier caso, cuando en una misma disposición se mezclen normas materialmente orgánicas con otras que no lo son, el legislador ha de concretar los preceptos que tienen tal carácter.

Pues bien, la Ley Orgánica 2/1996, según reza su título, fue aprobada "de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81 de la Constitución en relación con el art. 150.2", sin que en ninguna de sus disposiciones se excluya el carácter orgánico de los artículos considerados. En contra de lo que apunta la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/1996, y se afirma por el Abogado del Estado, parece obvio que de la misma literalidad de ambos preceptos puede deducirse que en ellos no se transfiere ninguna facultad a las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior, razón por la que no pueden revestir carácter orgánico al amparo del art. 150.2 CE.

Y es que, en contraste con la invocación explícita del art. 150.2 CE que realiza el art. 1 de la Ley cuestionada para amparar la transferencia a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de la competencia de ejecución en la materia, ninguna invocación similar se contiene en los preceptos cuyo carácter orgánico se cuestiona. A este dato habría que añadir la dificultad para aprehender cuáles serían, en su caso, las concretas facultades transferidas. Por otra parte, tampoco resulta claro si la hipotética transferencia se limitaría a la ejecución o abarcaría potestades normativas, ni qué incidencia tendría la norma –dictada con carácter general– con el régimen de las Comunidades Autónomas con competencias

en materia de comercio interior. Por último, no cabe olvidar que la primera de las reglas aplicables, hasta que se produzca el acuerdo entre el Gobierno y cada una de las Comunidades Autónomas, se lee como sigue: "1° En el ejercicio de sus competencias corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales en sus respectivos ámbitos territoriales", y que tales competencias no se han alterado hasta la modificación de los distintos Estatutos de Autonomía.

Por todo lo dicho hay que entender que la inclusión de estos preceptos en la Ley Orgánica sólo podría obedecer a la invocada conexión temática; sin embargo, resulta difícil predicar tal conexión en relación con el art. 1 (el único de inequívoca naturaleza orgánica). En tales circunstancias, el carácter orgánico de ambos artículos debía haberse excluido expresamente, dado que regulan una materia no reservada a este tipo de Ley. Al no hacerlo así el legislador, debe ser este Tribunal quien declare en su Sentencia el carácter no orgánico de los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996.

14. Finalmente queda por precisar el alcance de nuestro fallo. En su recurso 1254/96 el Gobierno de la Comunidad Foral solicitaba de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas o la de su inaplicación en la Comunidad recurrente. Ahora bien, teniendo en cuenta que desde 1999 todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de comercio interior, las declaraciones de inconstitucionalidad que se contienen en el fallo de esta Sentencia han de revestir necesariamente carácter general.

FALLO

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

Ha decidido

a) Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Foral de Navarra contra determinados preceptos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y, en consecuencia:

1° Declarar que, entendido en los términos recogidos en el último párrafo del fundamento jurídico 4 de esta Sentencia, el inciso del art. 6.2 de la Ley, que establece como preceptivo el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, es constitucional.

2° Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 37 y 53 de la Ley, salvo el inciso inicial de este último, según se precisa en el último párrafo del fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.

3° Desestimar el recurso en todo lo demás.

b) Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Foral de Navarra contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/1996, de 17 de enero, complementaria de la de ordenación del comercio minorista y, en consecuencia:

Declarar que los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996 no tienen carácter de Ley Orgánica.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a diecinueve de junio de dos mil tres.

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio y al que se adhieren don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, respecto de la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1254/96 y 1255/96.

Mi respetuoso disentimiento con la Sentencia aprobada por la mayoría de mis compañeros se refiere al apartado a), 1° del fallo y al fundamento jurídico 4 que le sirve de soporte:

1. Así, pues, mi discrepancia se centra en la interpretación conforme que se ha creído necesaria para evitar la declaración de inconstitucionalidad del art. 6.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, que prevé un dictamen preceptivo pero no vinculante del Tribunal de Defensa de la Competencia en el procedimiento de otorgamiento de la licencia de apertura de grandes establecimientos comerciales. Según la Sentencia, dicho precepto no es inconstitucional si se entiende que el mencionado informe sólo ha de emitirse cuando la instalación del gran establecimiento en la zona de que se trate pueda alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico. A mi juicio, no es precisa dicha interpretación para declarar que el precepto impugnado es perfectamente constitucional.

2. Como punto de partida creo necesario destacar en qué términos ha asumido la Comunidad Foral de Navarra la competencia que se hace valer en este proceso constitucional. Conforme al art. 56.1 d) LORAFNA corresponde a esta Comunidad la competencia sobre "comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, 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", todo ello, además, "de acuerdo con las bases

y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado ... en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales". Es patente la diversidad de cautelas y reservas con las que se ha asumido esta competencia autonómica y el reconocimiento de la subordinación a las competencias estatales.

Todavía en este terreno preliminar, añadiré que, a mi juicio, es sumamente impreciso decir, con cita de la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, que la competencia del Estado en la materia "defensa de la competencia" "no dimana *exclusivamente* de la atribución estatutaria", aunque más tarde se haga una referencia a la necesidad de interpretar el Estatuto en el marco "predeterminado por la Constitución". La competencia estatal *no deriva en absoluto* de la atribución estatutaria, sino directamente de lo dispuesto en el art. 149.3 CE (en concreto, de la denominada "cláusula residual"), junto al resto de títulos, aquí aplicables, establecidos en el art. 149.1 CE. Las Comunidades Autónomas tienen las competencias que les atribuyen sus Estatutos y las tienen en los términos en que éstas son asumidas. El resto del poder público (dejando a un lado ahora otras posibles formas de trasladar competencias a las Comunidades Autónomas) fue retenido por el Estado, de tal manera que es una contradicción lógica afirmar que el Estado pueda tener una competencia por atribución de un Estatuto de Autonomía.

3. La Sentencia considera que cuando la instalación del gran establecimiento se produzca en una zona idónea para alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico, se está ante competencias ejecutivas del Estado, derivadas del art. 149.1.13 CE. Conforme a lo declarado en la citada STC 208/1999, FJ 6, corresponden al Estado "las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio" de la Comunidad Autónoma de que se trate. Queda, sin embargo, sin resolver en la Sentencia de la que aquí, en este punto, discrepo cómo es posible que, si esa competencia ejecutiva corresponde constitucionalmente al Estado, ésta se ejerza mediante la simple emisión de un informe no vinculante que puede ser desconocido por la Comunidad Autónoma. A una competencia ejecutiva que se reconoce del Estado debería corresponder una decisión estatal que se impusiera a la Comunidad Autónoma.

4. Precisamente el carácter no vinculante del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia que prevé el impugnado art. 6.2 sitúa este informe, a mi juicio, en el marco del principio de colaboración y cooperación que debe regir, conforme a jurisprudencia suficientemente conocida de este Tribunal, las relaciones entre organizaciones jurídico-públicas. Más relevante que la distinción entre los efectos intracomunitarios o supracomunitarios de la instalación de un gran establecimiento es, en mi opinión, la necesaria constatación del que podría denominarse "efecto aditivo" que se produce en este ámbito: a los efectos que en la estructura del mercado minorista se derivan de la implantación de grandes superficies en una Comunidad Autónoma hay que sumar los que proceden de la instalación de estos centros en las restantes, con lo que puede afectarse seriamente al pequeño comercio con carácter general. El órgano que, por su visión global, está en mejor posición para valorar este "efecto aditivo" es el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Las competencias normativas del Estado *ex* art. 149.1.13 CE le permiten regular "los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca" (STC 208/1999, FJ 6). Pues bien, este informe no vinculante del Tribunal de Defensa de la Competencia es uno de ellos: el precepto impugnado dispone que la Comunidad Autónoma conceda audiencia a este órgano estatal para obtener una información técnica de valor cualificado, a la que, sin embargo, no se vincula la decisión que corresponde al órgano autonómico. Se abre cauce con ello a una manifestación del principio de colaboración que da cobertura en las relaciones entre organizaciones jurídico-públicas a la realización por cualquiera de ellas de funciones que contribuyen a facilitar el ejercicio de tareas ajenas por parte de las demás; que, no obstante, "no interfiere en el ejercicio exclusivo de las competencias sólo por sus titulares efectivos" [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)]; y que no es preciso justificar en preceptos constitucionales concretos, porque dicho principio pertenece a la esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución [SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; 80/1985, de 4 de julio, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)]. El art. 4.1 b) de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común ha acertado a concretar una de las exigencias de este principio constitucional, que considero aplicable para resolver sobre la impugnación de la que aquí se trata, en los siguientes términos: las Administraciones públicas deberán "ponderar en el ejercicio de las competencias propias la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones".

En un Estado como el español no puede considerarse inconstitucional un precepto que simplemente impone oír a otro, conocer su opinión (sin vincular la decisión), *en ámbitos de estrecha interrelación competencial como el presente*. Regulaciones de este tipo, sin el más mínimo menoscabo de la libertad del ejercicio de la competencia por su titular, permiten que al resolver se hayan identificado todos los intereses en juego y coadyuvan a la adopción de decisiones acertadas.

Por todo ello considero que no es necesaria la interpretación que hace la mayoría para declarar que el precepto impugnado no es inconstitucional.

Tal es mi parecer que, con el máximo respeto al que ha conducido a la Sentencia mayoritaria y mediante el presente Voto particular, suscribo en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil tres.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno dictada en los recursos 1254/96 y 1255/96, acumulados, promovidos por la Comunidad Foral de Navarra, al que se adhiere el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel.

1.- Con el respeto que siempre me inspiran las Sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional y los Magistrados que, con sus votos, contribuyen a formarlas, creo necesario hacer uso de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de nuestra Ley Orgánica, para reflejar en un Voto particular mi oposición a la Sentencia de la mayoría.

Aunque discrepo de varios pronunciamientos de la Sentencia mayoritaria voy a limitar este Voto a insistir únicamente en lo que defendí y sostuve en la deliberación del recurso sobre la naturaleza de las leyes orgánicas de transferencia del art. 150.2 CE. Entiendo que debimos desestimar, bien por pérdida de objeto, bien por apreciar, en una interpretación conforme, la constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/1996, el recurso de inconstitucionalidad 1255/96 en el que la Comunidad de Navarra impugnó los artículos 2 y 3 de la citada Ley Orgánica 2/1996, complementaria de la ordenación del comercio minorista.

2.- Como punto de partida me parece obligado destacar que este Tribunal se ha enfrentado en el recurso 1255/96 a una figura de enorme relieve en la construcción y articulación de nuestro Estado de las Autonomías. El ámbito propio, naturaleza, elaboración y límites de las leyes orgánicas del art. 150.2 CE, con un antecedente significativo en el artículo 18 de nuestra Constitución de 1931, son cuestiones que merecen un tratamiento profundo, ya que afectan al corazón mismo del proceso autonómico diseñado con un acierto indudable por el poder constituyente en el año 1978. Con la aprobación, recordemos también por Ley Orgánica (art. 81.1 CE), de Estatutos de Autonomía no se podía agotar un proceso tan complejo como la instauración del Estado autonómico, como nueva forma de Estado, en un plazo breve de tiempo. Por eso el art. 150 CE atribuyó al Estado mecanismos flexibles de articulación competencial, ampliamente experimentados en el Derecho comparado, mediante los que el Estado podía seguir perfilando el sistema aún después de la aprobación de los Estatutos. Se explican así, en el art. 150 CE, las instituciones de las leyes-marco (art. 150.1 CE), las leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE) y las leyes de armonización (art. 150.3 CE).

La experiencia histórica de las Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a las Comunidades Autónomas de Canarias y Valencia muestra tanto la flexibilidad extrema de las leyes orgánicas de transferencia como su carácter de herramienta dúctil e imprescindible para nuestro proceso autonómico. Es importante destacar que esa flexibilidad no nos suscitó reproche alguno de constitucionalidad en la STC 227/1988, de 19 de noviembre (FJ 17) ni en la STC 17/1990, de 7 de febrero (FJ 2). Todo ello, obsérvese bien, pese a que en la última ocasión se llegó a considerar que el vicio de una Ley orgánica del art. 150.2 CE también podía afectar *a radice* el ejercicio de las competencias transferidas en virtud de ella.

Mi mayor reparo a la Sentencia mayoritaria no surge tanto del relieve concreto del caso, al que me referiré al final, cuanto del riesgo de que nuestra doctrina endurezca a partir de ahora, sin una razón constitucional concluyente, esa venturosa flexibilidad del art. 150 CE que tan buenos resultados ha dado en el pasado. Piénsese que el art. 150.2 CE no es una herramienta de Derecho transitorio y que la maduración definitiva de nuestro Estado de las Autonomías no debe excluir en el futuro que, al igual que en el Derecho comparado, el Estado pueda seguir acudiendo, ante circunstancias nuevas que hoy se nos escapan, a todos los mecanismos constitucionales del art. 150 CE y, entre ellos, a las leyes orgánicas del art. 150.2 CE, para racionalizar competencias de distintos entes territoriales o corregir disfuncionalidades en el conjunto del sistema.

Procede entrar ahora en el examen de las circunstancias concretas del recurso de inconstitucionalidad 1255/96, al que hemos de ceñirnos.

3.- El Abogado del Estado ha defendido que la Ley Orgánica 2/1996 es una Ley Orgánica de transferencia o delegación del art. 150.2 CE (FJ 11). La Sentencia aprobada por la mayoría niega dicha condición a la Ley

Orgánica con una motivación escueta (párrafo penúltimo del fundamento jurídico 13).

En efecto, no hay razonamientos que conduzcan al fallo en los fundamentos jurídicos 9 a 13 en los que, únicamente, se reproduce doctrina constitucional anterior sobre la interpretación estricta del ámbito material de reserva de las leyes orgánicas que, al menos hasta la Sentencia mayoritaria, nunca se había subrayado como límite preciso respecto de la categoría específica de las leyes orgánicas de transferencia del art. 150.2 CE que nos ocupan aquí. Y es que esas leyes son un tipo especial, entre las orgánicas, en el que el elemento formal predomina sobre el material, y éste ha de fijarse determinando cuáles son en su caso las potestades o las materias susceptibles de transferencia o delegación y que diferencia existe, en el régimen de transferencia respecto al de delegación.

Los fundamentos 9 y 10 de la Sentencia de la mayoría se limitan así, a fijar la cuestión planteada en el recurso, y a determinar qué incidencia tiene sobre la Ley Orgánica 2/1996 el Real Decreto-ley posterior 6/2000 que, se reconoce, "produce un cambio legislativo sobrevenido" (FJ 9 *in fine*) y "crea una situación especialmente compleja" (FJ 10) en cuanto un Real Decreto-ley parece cambiar la regulación de una ley orgánica y el mismo, se dice, tiene su antecedente inmediato en la Ley Orgánica de transferencia. Aunque volveré sobre esta cuestión en el razonamiento final, de ambos fundamentos no se advierte la irregularidad constitucional de la Ley Orgánica 2/1996. Tampoco en puridad de los fundamentos jurídicos 11, 12 y 13 (párrafos 1 a 4) en los que la Sentencia expone la doctrina consolidada de este Tribunal (con la cita de las SSTC 5/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 4 de agosto) sobre las materias reservadas a la ley orgánica.

El razonamiento de la mayoría hace extensiva la interpretación restrictiva de las materias reservadas en el común de las leyes orgánicas al caso específico de las leyes de transferencia o delegación del art. 150.2 CE. Y ello por medio de dos manifestaciones incidentales en las que, tras recoger la doctrina general sobre materias reservadas, se adhiere a las tesis de la Comunidad Foral recurrente. La primera de estas manifestaciones incidentales se encuentra en el razonamiento por el que se abre el fundamento 12, en el que leemos: "El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1996 contiene una regulación material de los horarios comerciales", la segunda, ya en forma negativa, completa la anterior señalando: "parece obvio que de la misma literalidad de ambos preceptos (artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996) puede deducirse que en ellos no se transfiere ninguna facultad a las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior" (FJ 13).

Si, como creo, puede sostenerse que no es obvio que los citados artículos 2 y 3 no hayan transferido lo que, formalmente, el legislador orgánico ha declarado querer transferir, podrían justificarse serias dudas sobre la procedencia de extender, en la forma en que se orienta la Sentencia de la mayoría, nuestra doctrina estricta sobre las materias reservadas de las leyes orgánicas comunes a supuestos que, como los Estatutos de Autonomía o las leyes del art. 150.2 CE, parecen tener y tienen un ámbito material propio y especifico.

4. A fin de analizar la verdadera naturaleza de la Ley Orgánica 2/1996 habría sido necesario examinar la situación competencial existente en el momento de su promulgación. A diferencia de lo que ocurre en la justicia ordinaria (*ex* art. 260.1 LOPJ) en la justicia constitucional nuestros Votos particulares no adoptan la forma de sentencia, por lo que no es éste el momento de detenerse en un examen pormenorizado de la cuestión, que sería además de exposición prolija y de difícil comprensión. Debo señalar, no obstante, que en materia de comercio interior, de la que los horarios comerciales vienen a entenderse como un subsector, ha existido una contradicción entre las legislaciones estatal y autonómica a la que este Tribunal se ha obligado a dar respuesta con motivo de los recursos y cuestiones que en su día ante él se interpusieron y que a la postre le han permitido pronunciarse y construir una doctrina cuya confección se inició con la STC 225/1993.

Este Tribunal (SSTC 225/1993, 227/1993 y 228/1993, todas de 9 de julio, 264/1993, de 22 de julio, y 284/1983, de 30 de septiembre) declaró, en lo que aquí pretendo advertir, que era título competencial que habilitaba al Estado la intervención legislativa en materia de horarios comerciales, el previsto en el art. 149.1.13 CE, si bien dijimos que en virtud del mismo el Estado solo disponía de competencia para establecer la legislación básica por la que se debía regir esta materia. Incluso en la STC 284/1993, de 30 de septiembre, como en la 264/1993, de 22 de julio, afirmamos que: "la doctrina de este Tribunal sobre el límite de la legislación estatal básica no puede proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica. Esta posee un ámbito mucho más extenso, al comprender el 'comercio interior', mientras que la norma del Estado sólo afecta a una materia o subsector específico dentro de ese ámbito, el relativo al régimen de horarios comerciales. Así, no cabe estimar producido un vaciamiento de aquella competencia, aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específicos por las razones relativas al carácter y contenido de la norma estatal que se acaban de indicar".

En la STC 228/1993, de 9 de julio, se proclamó el carácter de básico Real Decreto-ley 2/1985 relativo la libertad de horarios comerciales lo que llevó la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 11 y 12 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia.

Resulta por tanto coherente defender, a los efectos de lo que quiero exponer en este Voto, que dicha competencia de naturaleza normativa, junto a otras de carácter simplemente ejecutivo, eran susceptibles de ser transferidas por el Estado, esto es, de ser cedidas al amparo del art. 150.2 CE a las Comunidades Autónomas.

5.- Esta afirmación sólo se puede alcanzar si nos atenemos a la situación ya expuesta y no nos dejamos influir por el complejo y tortuoso camino que parece haber regido la regulación de los horarios comerciales. La situación competencial en el momento de la promulgación de la Ley Orgánica 2/1996 es la que acabo de indicar, no debiéndose ver empañada por las dificultades que pueda entrañar tanto su interpretación como el procedimiento parlamentario que se siguió para su aprobación.

Séame permitido afirmar, como inciso y en relación con la sombra de irregularidad de procedimiento que, sin más precisiones, se desliza en el inicio del fundamento 13 de la Sentencia de la mayoría, que caben proposiciones de ley orgánica; que las Cámaras colegisladoras pueden cambiar la calificación de una ley y que el Senado goza constitucionalmente de iniciativa legislativa (art. 87.1 CE).

Volviendo al hilo del discurso que acabo de dejar, señalaré que lo anterior no me lleva en modo alguno a negar que la Ley Orgánica 2/1996 contiene diversos regímenes y establece distintos grados de transferencia, que no llega a modular de modo cierto y determinado para cada Comunidad Autónoma y que sin duda sólo son comprensibles en el marco parlamentario en el que se desarrolló su tramitación. Ahora bien, en todo caso, no se me alcanza otra razón que no sea la necesidad que sintió el legislador orgánico de transferir competencias en materia de horarios comerciales para hallar el motivo que impulsó a las Cámaras a extraer de la Ley 7/1996 de ordenación del comercio minorista los "fragmentos de ley orgánica" que originaron la Ley Orgánica 2/1996. No percibo que sea otro el cometido encargado a la misma y, desde luego, el criterio de la mayoría tampoco lo detecta.

El carácter orgánico de la Ley Orgánica 2/1996 proviene así, a mi entender, de su propia función y finalidad que, atendida la situación en 1996, no parece otra que la de arbitrar un instrumento legislativo que permitiera de un lado poner coto al desorden reinante en la materia de horarios comerciales pero, esencialmente, proporcionar un marco legislativo que recondujera unitariamente dicha situación, para lo que sin duda resultaba necesario fijar la situación competencial, aunque ello fuera transfiriendo determinadas competencias a las Comunidades Autónomas, lo que únicamente resultaba posible en 1996 al amparo del art. 150.2 CE.

6.- Nos hallamos ante una ley de tres artículos que el legislador decidió formar como cuerpo legal independiente y al que otorga el carácter de ley orgánica de transferencia. La propia Sentencia mayoritaria reconoce la existencia de transferencia de competencias ejecutivas en el artículo primero (antigua disposición adicional sexta en la Ley 7/1996) atribuyéndose a Baleares, que era la única Comunidad Autónoma que carecía de ella, pero esta misma naturaleza es también predicable de los otros dos artículos que la componen.

Así, observamos que el motivo de incluir el artículo 3 (disposición transitoria primera de la Ley 7/1996 en la Ley Orgánica 2/1996) se halla en la necesidad de colmar cualquier "defecto de título competencial en las Comunidades Autónomas"; para ello utiliza la técnica de la ley orgánica de transferencia a la espera del día en que se asuma, por medio de la modificación del correspondiente Estatuto de Autonomía, lo que se transfiere. Por último, creo que debe extenderse también, sin duda, dicho carácter de transferencia al artículo 2, en cuanto ambos preceptos se encuentran indisolublemente unidos.

Estamos ante una ley que no tiene por objeto regular sustantivamente, sin más, competencias estatales sobre una materia, sino que partiendo del principio de libertad de horarios de los establecimientos comerciales proclamado en el artículo 2, lo sujeta a un enmarañado régimen transitorio previsto en el artículo 3 en el que se asienta el cuadro o entorno de la transferencia pretendida, siendo diferente para cada Comunidad Autónoma según cuál sea el entorno competencial en el que se hallase en dicho momento.

La naturaleza de una ley orgánica de transferencia no puede verse alterada por la complejidad de que se encuentra afectada, pese a que le haya hecho merecer la calificación de confusa en numerosos foros. En efecto, del análisis global de esta ley aparece la utilización por el legislador de una técnica de todo punto novedosa que, aunque pueda calificarse como laberíntica y requiera ser desbrozada para poder comprender la naturaleza de transferencia de competencias que ha de predicarse de la misma no es por ello inconstitucional y no puede dejar de surtir los efectos que le atribuyó el legislador.

7.- La transferencia llevada a cabo por el legislador en la Ley Orgánica 2/1996 ha sido diseñada sujeta a dos realidades, que solo en caso de cumplirse le permiten adquirir la virtualidad por él mismo pretendida: de un lado en el apartado primero del artículo 3 aparece que se determina un plazo temporal en el que entrará en vigor lo dispuesto en el artículo 2 "no antes del 1 de enero del año 2001". Sin que quepa analizar este artículo, que se limita a proclamar la libertad de horarios de los establecimientos comerciales, de modo autónomo o independiente del artículo 3 como el propio legislador se encarga de marcar en dicho primer párrafo. Y de otro lado, del citado primer párrafo del artículo 3 resulta que se sujeta toda la virtualidad del contenido del ámbito material reflejado en el artículo dos, y al modo, si se me permite la comparación, de una condición suspensiva (que no como un instrumento de control), a que exista un previo acuerdo entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. Así se afirma en el párrafo mencionado: "Lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio".

A través de los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996 se opera una transferencia de competencias legislativas sobre horarios comerciales que producen efectos diversos dependiendo de la situación competencial asumida por cada Comunidad Autónoma, siendo dicho modo de actuar el único viable para que el legislador pueda introducir cierto orden en la confusión en ese momento existente, y que tal como más arriba hemos visto, versaba sobre una materia que la propia doctrina de este Tribunal ha diseñado como una competencia estatal.

Se ha pretendido por el legislador transferir el desarrollo legislativo en una materia que, en esencia, consiste en que el legislador estatal, dando contenido a una regulación como es la del artículo 2 de la Ley, en la que proclama la libertad de horarios de los establecimientos comerciales, sujeta tanto su afirmado contenido sustantivo como su entrada en vigor a un previo acuerdo con cada una de las Comunidades Autónomas y a un plazo temporal. Dicha situación que, en contra de lo que declara la sentencia, me parece genuinamente adjetiva y de transferencia competencial, no existía antes mientras que a partir de la Ley Orgánica 2/1996 se instituye como compartida.

Frente a lo afirmado por la Sentencia mayoritaria los tres preceptos en sí mismos considerados contienen transferencias a favor de las Comunidades Autónomas, con independencia que los efectos no sean idénticos, no viéndose excluidos de dicha naturaleza los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996.

8.- Los razonamientos expuestos permiten afirmar que la regulación material del artículo 2 de la Ley Orgánica se subordina a un marco de transferencia competencial, que los artículos 2 y 3 están unidos en ese marco y que dista de ser obvio que de la misma literalidad de esos artículos 2 y 3 no quepa inducir una interpretación de la Ley en el sentido de que transfiere competencias a las Comunidades Autónomas, de conformidad al art. 150.2 CE.

Ahora bien, si todo ello es así, la tesis estimatoria del recurso que profesa la mayoría queda reducida, en realidad, a cuatro argumentos, que se expresan en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico 13 y que, a continuación, paso a examinar.

Se dice, en primer lugar, que los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica no contienen una invocación explícita del art. 150.2 CE, a diferencia de lo que ocurre en su artículo 1. No creo, con el máximo respeto, que de la *extrema flexibilidad* de nuestra jurisprudencia anterior debamos pasar a la exigencia de exigir una invocación por fórmula sacramental del art. 150.2 CE, para todos y cada uno de los artículos de una ley orgánica de transferencias como condición para mantenerle ese carácter.

Se subraya, a continuación, la dificultad de aprehender (sic) cuáles serían las concretas facultades transferidas en los artículos 2 y 3. Sin embargo el artículo 3, regla 1 de la Ley Orgánica 2/1996 precisa que corresponderá a las Comunidades Autónomas "la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales" lo que muestra, con alguna claridad, la intención de transferir, como antes dije, competencias de naturaleza normativa. La oscuridad de la redacción de una ley no debe conducir, sin más, a una declaración formal de que es ésta es constitucionalmente irregular.

Se afirma, en tercer lugar, que tampoco resulta claro si la hipotética transferencia se limitaría a la ejecución o abarcaría potestades normativas. Este aserto tampoco es decisivo ya que, transferida a Baleares la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior (por el artículo 1 de la Ley impugnada), las competencias a transferir en el artículo 2 eran ya las normativas, salvo para las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón y, precisamente, la Foral de Navarra.

Finalmente se critica en la sentencia la heterogeneidad competencial existente en la materia, argumento que tampoco es concluyente cuando – admitido que en la redacción laberíntica de los artículos 2 y 3 se intentó dar un diferente régimen a tal diversidad compe-

tencial– cabe sin duda una interpretación conforme al artículo 150.2 de la normativa de transferencia a plazo, condicionada y sometida a límites de ejercicio que no sólo no parece inconstitucional sino la única vía adecuada para racionalizar, poner orden y reducir a sistema una submateria de difícil armonización. ¿ No es esa la misión adecuada a las leyes orgánicas de transferencias?.

Creo, en conclusión, que la extensión del límite de las materias reservadas a la generalidad de las leyes orgánicas, a tipos de leyes orgánicas como los Estatutos de Autonomía y las leyes de transferencia se hace en forma apresurada en la Sentencia de la que se discrepa. Introducir una rigidez innecesaria en los instrumentos flexibles del art. 150 CE pone en riesgo la utilidad de un instrumento previsto en la Constitución sin que la conclusión a la que se llega sea fruto de una reflexión adecuada.

9.- No puede olvidarse, en fin, que, al negar carácter orgánico a los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, también les niega la mayoría implícitamente su virtualidad de haber operado transferencias en la hipótesis de que, como he intentado demostrar, haya tenido ese efecto respecto de las de desarrollo legislativo en la submateria de horarios comerciales a que me he venido refiriendo.

La Sentencia de la mayoría no precisa (FJ 14) el alcance que pueda tener su fallo respecto del recurso 1255/96 y qué efectos pueda producir privar del carácter de orgánicos los expresados artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996. En la hipótesis de que, en su calidad fallida de Ley orgánica de transferencia, dicha declaración debiese afectar a la Ley orgánica desde el mismo momento en que ésta se promulgó y que los jueces ordinarios debiesen considerar la supuesta transferencia como sin nunca hubiese existido *(tamquam non esset)* el fallo de la mayoría me suscitaría mayores reparos. Sin embargo, además del tiempo transcurrido desde que se interpuso el recurso (antecedente 2), la evolución competencial de nuestras Comunidades Autónomas posterior a 1996 permite mantener en el terreno de la simple hipótesis la de que siga pendiente alguna controversia en la que se puedan poner en cuestión competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de horarios comerciales mal transferidos –según la tesis mayoritaria– por la Ley Orgánica 2/1996, como voy a demostrar brevemente.

Conviene observar que, pese a su indudable relieve, por ejemplo a efecto de negar la declaración de pérdida de objeto (FJ 10), la Sentencia mayoritaria no toma en consideración, al efectuar su labor de selección del Derecho aplicable, si puede, y cómo puede, un Real Decreto-ley posterior incidir regularmente sobre una Ley Orgánica anterior. Tampoco procede entrar en este Voto particular en dicha cuestión. Sin embargo, en la medida en que la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, producida con posterioridad a la Ley Orgánica 2/1996, pueda haber tenido la condición de *ius superveniens* respecto de la transferencia operada en la Ley Orgánica 2/1996 –hipótesis que la mayoría ni siquiera se plantea– el recurso podría haber perdido objeto y la aparición sobrevenida del Real Decreto-ley 6/2000 que (FJ 10, tercer párrafo) la mayoría cree consecuente inmediato del artículo 3 de la Ley Orgánica, ser considerado desde un ángulo muy distinto al que adopta el fundamento jurídico 9 de la Sentencia de la mayoría y, sin duda, en la línea de lo que se ha razonado en este Voto: Lo transferido en 1966 se habría consolidado estatutariamente, lo que haría ya innecesaria la regulación de ley orgánica para una competencia consolidada.

Este es mi Voto, que emito en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil tres, reiterando mi constante consideración y respeto a mis compañeros de la mayoría.

Anexo 1-bis a Acta nº 9

Supuesto nº 2 (nota de prensa acuerdo Gob. Navarra-INSS)

El vicepresidente del Gobierno de Navarra y el director general del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) van a firmar hoy al mediodía un acuerdo de colaboración para intercambio de información entre la Hacienda Tributaria de Navarra y el citado instituto.

Debe usted redactar una nota de prensa destinada a los medios de comunicación, resumiendo el contenido y alcance de este acuerdo. La nota de prensa tendrá una extensión mínima de 2 folios con tipo de letra "Arial" y cuerpo 12.

Gobierno de Navarra

Instituto Nacional de SEGURIDAD SOCIAL

ACUERDO SOBRE INTERCAMBIO RECÍPROCO DE INFORMACIÓN SUSCRITO ENTRE LA HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En Pamplona, el día 15 de febrero de 2007

REUNIDOS

De una parte, el Excmo. Sr. D. Francisco Iribarren Fentanes, Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

Y de otra, el Ilmo. Sr. D. Fidel Ferreras Alonso, Director General de Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Reconociéndose ambas partes la capacidad legal necesaria para formalizar el presente Acuerdo

EXPONEN

I

La Hacienda Tributaria de Navarra es un Organismo Autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que ejerce, conforme a la legislación vigente, las competencias atribuidas al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra en la gestión, inspección y recaudación de los tributos y de los ingresos de derecho público cuya titularidad corresponda a la Comunidad Foral de Navarra. Corresponde a la Hacienda Tributaria de Navarra

realizar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario de la Comunidad Foral se aplique con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social es una Entidad Gestora de la Seguridad Social, que, entre otras funciones, tiene encomendada la de gestionar y administrar las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, con excepción de aquéllas cuya gestión esté atribuida al Servicio Público de Empleo Estatal, al Instituto Social de la Marina y al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o servicios competentes de las Comunidades Autónomas.

II

En el marco de colaboración mutua que debe presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas, los representantes de ambas partes consideran que sería muy beneficioso para el cumplimiento de sus respectivos fines el establecer un sistema estable y periódico de intercambio de información. Este intercambio viene posibilitado tanto por la legislación tributaria como por la reguladora de la Seguridad Social.

Se trata de una cesión de información y de colaboración cuyo amparo se encuentra en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece en su artículo 4.1.c) que uno de los principios que deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas es el de facilitar a otras

Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollan en el ejercicio de sus propias competencias.

No obstante, el suministro de información efectuado en el ámbito de aplicación de este Acuerdo deberá respetar el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar de los ciudadanos que prescribe el artículo 18 de la Constitución Española, en los términos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Por lo que a la normativa tributaria se refiere, de acuerdo con el artículo 94.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y con el artículo 104.1 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, todas las entidades públicas -incluido, en consecuencia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social- están obligadas a suministrar a la Administración Tributaria cuantos datos y antecedentes con trascendencia tributaria recabe ésta mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos. Además, el apartado 5 del artículo 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y el apartado 4 del artículo 104 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria disponen que la cesión de aquellos datos de carácter personal, objeto de tratamiento, que se deba efectuar a la Administración Tributaria no requerirá el consentimiento del afectado. En este sentido tampoco será de aplicación lo que respecto a las Administraciones Públicas establece el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal. En la misma línea, el artículo 11.2.a) de la misma Ley Orgánica exceptúa la regla general de la necesidad de consentimiento del interesado para el supuesto, como es el que nos ocupa, de que la cesión esté autorizada en una Ley.

Por su parte, el artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el artículo 105.1 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre General Tributaria, después de sentar el principio general de que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, establecen una serie de excepciones al mismo dentro de las que se encuentra el supuesto -apartado c)- de que la cesión tenga por objeto la colaboración con Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de la Seguridad social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo del mismo sistema. Debe tenerse presente que, de acuerdo con el precitado artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, se trata de una cesión de datos que no precisa consentimiento del interesado por estar autorizada en una Ley.

Así, en los artículos 3 y 9 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, se establece, de una parte, que los principios generales de eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales han de articular la aplicación del sistema tributario y, de otra, que los contribuyentes tienen derecho a solicitar certificación y copia de las declaraciones por ellos presentadas.

En cuanto a la regulación del suministro de información tributaria a otras Administraciones Públicas, la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas

Físicas, contempla, previa autorización de los interesados, el suministro de información tributaria a favor de las Administraciones Públicas para el desarrollo de las funciones que tengan encomendadas, supeditándolo a los términos que se fijen mediante Orden Foral del Consejero de Economía y Hacienda.

Por otra parte, el artículo 36.4 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece que los funcionarios públicos, incluidos los profesionales oficiales, están obligados a colaborar con la Administración de la Seguridad Social para suministrar toda clase de información, objeto o no de tratamiento automatizado, siempre que sea útil para la recaudación de recursos de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, de que aquellos dispongan.

A este respecto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 del mencionado Texto Refundido, los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones tiene carácter reservado y sólo podrán utilizarse para los fines encomendados a las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo a las Administraciones Tributarias, a efectos del cumplimiento de obligaciones tributarias.

La cesión de aquellos datos de carácter personal, objeto de tratamiento automatizado, que se deba efectuar a la Administración de la Seguridad Social conforme a lo dispuesto en el citado artículo 36 del Texto Refundido de la Ley

General de la Seguridad Social o, en general, en cumplimiento del deber de colaborar para la efectiva recaudación de los recursos de la Seguridad Social, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito, tampoco será de aplicación lo que, respecta las Administraciones Públicas, establece el apartado 1 del artículo 21 de la mencionada Ley Orgánica 15/1999. Dicho artículo 36 establece que, en los casos en que la cesión de datos se efectúen por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, éstos se instrumentarán preferentemente por medios electrónicos, informáticos o telemáticos. Dada la igualdad de facultades que el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra establece respecto de la Hacienda Pública del Estado y la de la Comunidad Foral, hay que entender que, cuando la cesión de datos a la Administración de la Seguridad Social se efectúe por la Hacienda Tributaria de Navarra, también se realizará preferentemente por medios telemáticos.

Razones de eficacia en la gestión de las competencias atribuidas a los Entes signatarios justifican el establecimiento de un sistema de intercambio de información que permita una agilización en la disposición de la información y una disminución de los costes incurridos. Dicho sistema se regula a través del presente Acuerdo, dado que el intercambio se producirá sobre los datos de un elevado número de interesados o, afectados por los mismos y habrá de verificarse de una forma periódica y, en algunos casos, incluso continuada en el tiempo.

Gobierno de Navarra

Instituto Nacional de SEGURIDAD SOCIAL

III

Conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica 15/1999, el responsable del fichero de los datos de carácter personal y, en su caso, el encargado de su tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativa necesarias que garanticen la seguridad de los datos y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, de la naturaleza de los datos almacenados y de los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural. A este respecto, el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, declarado en vigor por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica 15/1999 en cuanto no se oponga a la misma, contiene las normas básicas de seguridad que han de cumplir todos los ficheros que contengan datos de carácter personal, a fin de garantizar la integridad y confidencialidad de la información, preservando el derecho al honor y a la intimidad de los ciudadanos.

En los términos y plazos previstos en el citado Real Decreto, tanto la Hacienda Tributaria de Navarra como el Instituto Nacional de la Seguridad Social habrán de contar con sus respectivos documentos de seguridad, a efectos del control y seguridad de los datos suministrados por ambos organismos.

Asimismo, y de acuerdo con la letra d) del citado artículo 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, en aplicación del principio de lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre las

Administraciones Públicas, se establece el deber de éstas de "prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias".

IV

En consecuencia, siendo jurídicamente procedente el establecimiento de un sistema estable de intercambio de información entre la Hacienda Tributaria de Navarra y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ambas partes acuerdan celebrar el presente Acuerdo que se regirá por las siguientes

CLÁUSULAS

PRIMERA.- Objeto del Acuerdo.

1.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer un marco general de colaboración entre la Hacienda Tributaria de Navarra (en adelante Hacienda Tributaria) y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante I.N.S.S.) en cuanto a las condiciones y procedimientos por los que se debe regir el intercambio de información entre ambos, preservando en todo caso los derechos de las personas a que se refiere la misma.

2.- El presente Acuerdo tiene como objetivo mejorar los sistemas de intercambio de información que pueda tener lugar entre la Hacienda Tributaria

y el I.N.S.S. conforme al ordenamiento jurídico y en particular en lo que se refiere a la lucha contra el fraude fiscal y a la lucha contra el fraude en la obtención y disfrute de las prestaciones a cargo del Sistema de la Seguridad Social, cuya gestión tiene atribuida el I.N.S.S., todo ello de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 36 y 66 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en los artículos 94.1 y 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y en los artículos 104.1 y 105.1 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

3.- El presente Acuerdo se entiende sin perjuicio de la colaboración, en particular en cuanto a intercambio de información y cumplimiento de las órdenes de embargo o de adopción de medidas cautelares, que pueda tener lugar entre la Hacienda Tributaria y el I.N.S.S. conforme al ordenamiento jurídico en supuestos distintos de los regulados por este Acuerdo.

SEGUNDA.- Finalidades para las que se puede suministrar información al amparo de este Acuerdo.

1.- La cesión de información procedente de la Hacienda Tributaria de Navarra, de acuerdo con la normativa vigente, tendrá como finalidad exclusiva la colaboración con el I.N.S.S. en el reconocimiento y disfrute de las prestaciones económicas de la Seguridad Social cuya gestión y administración tiene encomendada esta Entidad Gestora cuando para el ejercicio de sus competencias, sea necesario acreditar el nivel de ingresos de los interesados o de sus familiares así como en aquellos casos en que el interesado ha de

aportar pruebas documentales que acrediten dicho nivel de ingresos; en particular, cuando la normativa reguladora exija la aportación de una certificación expedida por la Administración Tributaria o la presentación, en original, copia o certificación, de las declaraciones tributarias de los interesados o de cualquier otra comunicación emitida por la Hacienda Tributaria, especialmente en el caso de los no declarantes. En estos supuestos, la información que debe constar en tales documentos se solicitará directamente de la Hacienda Tributaria, siempre que resulte de interés para el ejercicio de tales funciones y se refiera a un elevado número de interesados o afectados.

2.- La cesión de información procedente del I.N.S.S. de acuerdo con la normativa vigente, tendrá como finalidad exclusiva la colaboración con la Hacienda Tributaria cuando, para el ejercicio de sus competencias en materia tributaria, precise disponer de datos de las prestaciones económicas de la Seguridad Social de trascendencia tributaria, de los titulares de las mismas, así como en aquellos casos en que el interesado ha de aportar pruebas documentales que acrediten la percepción de prestaciones de la Seguridad Social; en particular, cuando la normativa reguladora exija la aportación de una certificación expedida por el I.N.S.S.. En estos supuestos, la información que debe constar en tales documentos se solicitará directamente del I.N.S.S., siempre que resulte de interés para el ejercicio de tales funciones y se refiera a un elevado número de interesados afectados.

3.- La cesión de información de ambos Organismos que no se fundamente en las normas mencionadas en el punto 2 de la Cláusula Primera tendrá como finalidad exclusiva el desarrollo de las concretas funciones

atribuidas por el Ordenamiento Jurídico al I.N.S.S. y a la Hacienda Tributaria que justifiquen la cesión.

TERCERA.- Autorización de los interesados.

1.- En aplicación de los dispuesto por la normativa de protección de datos de carácter personal, los intercambios de información regulados en este Acuerdo al amparo de lo dispuesto en los artículos 94 y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, de los artículos 104 y 105 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria y del artículo 36.6 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, no precisarán la autorización de los interesados.

2.- Por el contrario, los intercambios de información tributaria regulados en este Acuerdo para supuestos distintos de los anteriores deberán contar con la previa autorización expresa de los interesados, según se recoge en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

CUARTA.- Destinatarios de la información suministrada.

La información cedida por ambas partes en aplicación de lo prevenido en el presente Acuerdo solo podrá tener por destinatarios a los órganos que tengan atribuidas las funciones que justifican la cesión, recogidas, por aplicación de la normativa vigente, en el propio Acuerdo. No obstante, no se

considerarán comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento, según establece el artículo 12 de la citada Ley de Protección de Datos.

QUINTA.- Principios y reglas de aplicación al suministro de información contemplado en este Acuerdo.

Las partes signatarias establecen los principios de colaboración mutua y reciprocidad como vertebradores del suministro de información a efectuar según lo dispuesto en el presente Acuerdo.

El suministro de información que efectúe la Hacienda Tributaria en el marco del presente Acuerdo se regirá por las reglas y principios contemplados en la disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El suministro de información que se efectúe por el I.N.S.S. en el marco del presente Acuerdo, se regirá por dichos principios en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en los artículos 36.6 y 66.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el artículo 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el artículo 104 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, así como en las demás normas de aplicación a la obtención y uso de información con trascendencia tributaria.

SEXTA.- Naturaleza de los datos suministrados.

1.- Los datos suministrados por la Hacienda Tributaria son los declarados por los contribuyentes y demás obligados a suministrar información, sin que, con carácter general, hayan sido sometidos a actividad alguna de verificación previa a su automatización. No obstante, cuando los citados datos hubieran sido comprobados por la Administración Tributaria se facilitarán los datos comprobados.

2.- Los datos suministrados por el I.N.S.S. son los que, relativos a las prestaciones de la Seguridad Social en vigor en el período determinado, se han incorporado a sus bases de datos con arreglo a los procedimientos establecidos al efecto, sin que, con carácter general, hayan sido sometidos a actividad alguna de verificación previa a su automatización. No obstante, cuando los citados datos hubieran sido comprobados, se facilitarán estos últimos.

3.- Tanto por la Hacienda Tributaria como por el I.N.S.S. podrán efectuarse o solicitarse especificaciones o aclaraciones sobre la naturaleza y contenido de los datos suministrados.

SÉPTIMA.- Intercambio de información de carácter periódico.

1.- De conformidad con lo previsto en la Cláusula Sexta, se establecen los suministros de información que se recogen en los Anexos I y II al presente Acuerdo, que deberán realizarse con la periodicidad y contenido que se detallan en los mismos.

La información suministrada, la periodicidad y fecha límite podrán se modificadas o sustituidas por otras equivalentes o nuevas, mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento establecida en la Cláusula Décimo primera del presente Acuerdo. De igual manera podrá concretarse por dicha Comisión cualquier aspecto relacionado con el procedimiento de suministro de información establecido por este Acuerdo que precise de desarrollo

2.- El respeto a los principios de eficiencia y economía de costes que debe regir la aplicación del presente Acuerdo, obliga al tratamiento informático o telemático de la información solicitada tanto por el I.N.S.S. como por la Hacienda Tributaria en la medida de sus posibilidades técnicas. A tal fin, entre el I.N.S.S. y la Hacienda Tributaria se determinará la aplicación que permita dicha cesión. Una vez establecida y sin perjuicio de su posterior modificación, las peticiones deberán ajustarse a la misma.

Las peticiones deberán contener todos los datos que sean precisos para identificar claramente a los interesados afectados y el contenido concreto de la información solicitada, que deberá ser el imprescindible para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones que tiene atribuidas el ente solicitante de la información.

Estas peticiones deberán hacer constar que las mismas se efectúan a los fines establecidos en la normativa en vigor y en consonancia con el presente Acuerdo.

3.- Tanto en la Hacienda Tributaria como en el I.N.S.S. existirá un órgano al que cualquiera de las partes podrá dirigirse para resolver los

aspectos o incidencias que surjan en la aplicación del presente Acuerdo. Un representante de dicho órgano será, a su vez, miembro de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento a que se refiere la Cláusula Duodécima.

En concreto, en la Hacienda Tributaria de Navarra, dicho órgano será el Servicio de Planificación e Información Tributaria mientras que en el I.N.S.S. dichas funciones será ejercidas por la Subdirección General de Gestión de Prestaciones.

4.- La información suministrada y la periodicidad de su suministro podrán ser modificadas, o sustituidas por otras equivalentes o nuevas, mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento del presente Acuerdo. De igual manera, podrá concretarse por dicha Comisión cualquier aspecto relacionado con el procedimiento de suministro de información que precise de desarrollo.

5.- La Comisión Mixta determinará el momento desde el que comenzará a ser cedida la información, a partir del cual resultará de aplicación lo dispuesto en la cláusula décimo primera. A tal fin, esta Comisión analizará las cuestiones de índole técnico que se deriven del suministro informático o telemático de la información.

OCTAVA.- Control y seguridad de los datos suministrados.

1.- El control y seguridad de los datos suministrados se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en el Reglamento de Medidas de Seguridad de

Ficheros Automatizados que contengan Datos de Carácter Personal, aprobado por el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, en el Decreto Foral 317/1996, de 9 de septiembre, y en los documentos de seguridad aprobados por la Hacienda Tributaria y por el I.N.S.S., respectivamente.

2.- Se establecen los siguientes controles sobre los accesos, la custodia y la utilización de la información suministrada al amparo de este Acuerdo:

a) Control interno por parte del ente cesionario de la información.

La Hacienda Tributaria, por un lado, y el I.N.S.S., por otro, realizarán controles sobre la custodia y utilización que de los datos recibidos realicen las autoridades, funcionarios o resto de personal dependientes de las mismas, informando a la otra entidad de los resultados obtenidos en dicho seguimiento.

b) Control por el ente titular de la información cedida.

Tanto el I.N.S.S. como la Hacienda Tributaria aceptan someterse a las actuaciones de comprobación que puedan acordar los órganos competentes de ambas entidades, al objeto de verificar la adecuada obtención y utilización de la información cedida y de las condiciones normativas o convencionales que resultan de aplicación.

NOVENA.- Obligación de sigilo.

1.- Cuantas autoridades, funcionarios y resto de personal tengan conocimiento de los datos o información suministrados en virtud de este Acuerdo estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos. La violación de esta obligación implicará incurrir en las responsabilidades penales, administrativas y civiles que resulten procedentes, así como el sometimiento al ejercicio de las competencias que corresponden a la Agencia de Protección de Datos.

2.- El expediente para conocer de las posibles responsabilidades de cualquier índole que se pudieran derivar de la indebida utilización de la información suministrada en ejecución de este Acuerdo deberá ser iniciado y concluido, así como exigida, en su caso, por la Administración a la que pertenezca la autoridad, funcionario u otro tipo de personal responsable de dicha utilización indebida.

DÉCIMA.- Archivo de actuaciones.

La documentación en poder de cada Administración relativa a los controles efectuados sobre la custodia y utilización de los datos cedidos, deberá conservarse por un período de tiempo no inferior a tres años. En especial deberá conservarse por el ente solicitante de la información los documentos en los que conste la autorización expresa de los interesados cuando ésta sea preceptiva.

DECIMOPRIMERA.- Efectos de los datos suministrados.

De acuerdo con la normativa en vigor, en la medida en la que el I.N.S.S. o la Hacienda Tributaria puedan disponer de la información que precisen para el desarrollo de sus funciones mediante los cauces previstos en el presente

Acuerdo, no se exigirá a los interesados que aporten individualmente certificaciones expedidas por el otro Ente, ni la presentación, en original, copia o certificación, de declaraciones o de cualquier otra comunicación emitida por dichos Entes.

El suministro de información amparado por este Acuerdo no tendrá otros efectos que los derivados del objeto y la finalidad para la que los datos fueron suministrados. En consecuencia, no originarán derechos ni expectativas de derechos en favor de los interesados o afectados por la información suministrada, ni interrumpirá la prescripción de los derechos u obligaciones a que puedan referirse los procedimientos para los que se obtuvo aquélla. De igual modo, la información suministrada no afectará a lo que pudiera resultar de las actuaciones de comprobación o investigación o de la ulterior modificación de los datos suministrados.

DECIMOSEGUNDA.- Organización para la ejecución del Acuerdo. Solución de conflictos.

Con el fin de coordinar las actividades necesarias para la ejecución del presente Acuerdo, así como para llevar a cabo su supervisión, seguimiento y control, se creará una Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento compuesta por tres representantes nombrados por el Director Gerente de la Hacienda Tributaria y otros tres nombrados por el Director General del I.N.S.S.

Será competencia de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento establecer los procedimientos más eficaces que posibiliten el intercambio de información. A tal fin, promoverá la supresión de los impedimentos técnicos que impidan su inmediato intercambio y colaboración.

En calidad de asesores podrán incorporarse cualesquiera otros funcionarios que se considere necesario, con derecho a voz.

La Comisión se reunirá a instancia de cualquiera de las partes y, al menos, una vez cada seis meses, para examinar los resultados e incidencias de la colaboración realizada.

Las controversias que puedan surgir en la interpretación y cumplimiento del presente Acuerdo serán resueltas por la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento.

La Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento se regirá en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico, respecto a lo no establecido

expresamente en la presente cláusula, por lo dispuesto en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

DECIMOTERCERA.- Resultados de la aplicación del Acuerdo.

A fin de evaluar la eficacia del presente Acuerdo, la Hacienda Tributaria y el I.N.S.S. se comprometen, con una periodicidad al menos semestral, a determinar los resultados derivados de la colaboración que se efectúe al amparo de lo dispuesto en este Acerdo, siendo objeto de análisis conjunto en el seno de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento.

DECIMOCUARTA.- Plazo de vigencia.

1.- El presente Acuerdo tendrá una vigencia inicial hasta el 31 de diciembre del año 2007, renovándose de manera automática anualmente si ninguna de las partes lo denuncia durante el mes anterior a la finalización del plazo de vigencia.

2.- No obstante, por lo que se refiere al suministro de información regulado en este Acuerdo, el ente titular del ficheo podrá acordar la suspensión unilateral cuando advierta incumplimientos de la obligación de sigilo por parte de las autoridades, funcionarios o resto de personal del ente cesionario, anomalías o irregularidades en los accesos o en el régimen de control o incumplimientos de los principios y reglas que deben presidir el suministro de información, según lo previsto en este Acuerdo.

Gobierno de Navarra

Instituto Nacional de SEGURIDAD SOCIAL

3.- Con carácter previo a dicha suspensión unilateral, se deberá convocar con una antelación mínima de quince días a la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento a quién se informará de los incumplimientos de la obligación de sigilo o de las anomalías o de las irregularidades en los accesos.

DECIMOQUINTA.- Naturaleza administrativa.

El presente Acuerdo es de carácter administrativo. Las controversias sobre su aplicación y ejecución serán resueltas por la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento prevista en la Cláusula Decimosegunda del presente Acuerdo.

En prueba de conformidad, ambas partes lo firman por duplicado en la fecha y lugar indicados en el encabezamiento.

El Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra

Francisco Iribarren Fentanes

El Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Fidel Ferreras Alonso

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - MADRID -

Instituto Nacional de
SEGURIDAD SOCIAL

Gobierno de Navarra

ANEXO I AL ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE LA HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE CESIÓN DE INFORMACIÓN DE CARÁCTER TRIBUTARIO.

De conformidad con lo previsto en la cláusula Séptima del presente Acuerdo, se recogen los siguientes suministros periódicos de información de la Hacienda Tributaria de Navarra al Instituto Nacional de la Seguridad Social:

INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO	PERIODICIDAD	FECHA DE SUMINISTRO
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Pensión mínima de jubilación : beneficiarios	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Pensión mínima de viudedad : beneficiarios	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Pensión mínima de orfandad : beneficiarios	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Pensión mínima de incapacidad permanente : beneficiarios	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Pensión mínima en favor de familiares : beneficiarios	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Prestación de protección familiar : beneficiarios	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio e Imputaciones	Otras pensiones sometidas a límite de ingresos: viudedad con incremento hasta el 70%, orfandad mayores 18 años, Favor Familiares	Anual Semanal	Primer trimestre del año Siete días desde la recepción

Instituto Nacional de
SEGURIDAD SOCIAL

Gobierno de Navarra

ANEXO II AL ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE LA HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE CESIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

De conformidad con lo previsto en la cláusula Séptima del presente Acuerdo, se recogen los siguientes suministros periódicos de información del Instituto Nacional de la Seguridad Social a la Hacienda Tributaria de Navarra:

INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO	PERIODICIDAD	FECHA DE SUMINISTRO
Pensiones de viudedad (altas/bajas/modificaciones)	Deducción fiscal en modalidad de pago anticipado	mensual	15 del mes siguiente
Pensiones de viudedad. Resumen anual	Deducción fiscal IRPF	anual	20 de enero del año siguiente
Pensiones por incapacidad. Resumen anual	Reducciones por minusvalía	anual	20 de enero del año siguiente

Supuesto nº 3 (plan de comunicación)

El Gobierno de Navarra ha convocado para este sábado 17 de marzo, a las 17 horas, una manifestación en Pamplona, bajo el lema "Fueros, libertad. Navarra no es negociable. Todos unidos por Navarra". El recorrido de la marcha comenzará en la calle Monasterio de Velate (plaza de Azuelo) y continuará por la avenida Bayona, parque de Antoniutti, Navas de Tolosa y Paseo de Sarasate, hasta llegar al pie de la estatua de los Fueros, donde se procederá a la lectura del manifiesto en defensa del régimen foral navarro.

Como periodista del Gabinete de Prensa, recibe usted del director general de Comunicación el encargo de preparar la cobertura informativa de la manifestación, facilitando al máximo la labor que los informadores de los medios de comunicación vayan a realizar ese día. Asimismo, deberá usted proponer informaciones diarias del Gabinete de Prensa (de martes a viernes, ambos inclusive) sobre la manifestación, así como una campaña publicitaria.

Con todo ello, deberá usted realizar una campaña de comunicación que cuente, al menos, con los siguientes elementos:

- cobertura informativa de la manifestación: descripción detallada de los trabajos a realizar o contratar con antelación al sábado 17, tareas que hay que realizar o contratar el mismo sábado 17 y planning de trabajo.

- relación de actos informativos o notas de prensa para promocionar la manifestación (título, subtítulo y lead de cada información).

- campaña publicitaria: soportes publicitarios propuestos, lemas, textos e imágenes principales.

Supuesto nº 4 (artículo de opinión)

El diario ABC ha solicitado a los presidentes autonómicos de las comunidades limítrofes con Francia un breve artículo de análisis de la situación de las vías de comunicación entre España y el país vecino a partir de la realidad de cada región.

Como periodista del Gabinete de Prensa del Gobierno de Navarra recibes el encargo de redactar un artículo de 1 folio de extensión (letra Arial cuerpo 12) en el que se resume la realidad de las conexiones de Navarra con Francia (carretera, ferrocarril y avión) y los proyectos que se pretenden poner en marcha desde el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.