

Ha de concluirse, por tanto, que el precepto legal objeto del conflicto competencial ahora enjuiciado se sustenta sobre un ilícito administrativo que, como hemos razonado, no se inserta en el ámbito de la regulación sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en el que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva, en virtud del art. 44.1 LORAFNA, sino que pertenece a esfera diversa a la urbanística y a sus instrumentos o técnicas propios, como es la de las correcciones gubernativas o disciplinarias que puedan imponerse a Notarios y Registradores de la Propiedad cuando éstos incurran en incumplimiento de sus deberes profesionales y, específicamente, del deber de vigilancia de la legalidad aplicable al autorizar instrumentos públicos y al permitir su acceso, mediante la correspondiente inscripción, en el Registro inmobiliario, función disciplinaria que no puede ser asumida por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio realicen sus funciones dichos profesionales, al carecer, según se ha razonado, de título competencial habilitante sobre dicha materia, integrante del estatuto regulador de dichos ejércitos de funciones públicas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en consecuencia:

1.º Declarar que el art. 47.3 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención en materia de Suelo y Vivienda, invade la competencia exclusiva del Estado, siendo inconstitucional y nulo.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

23950 *Pleno. STC 208/1999, de 11 de noviembre de 1999. Recursos de inconstitucionalidad 2.009/1989 y 2.027/1989 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto a la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. Competencia sobre comercio interior, defensa de la competencia, y planificación general de la actividad económica. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde

Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2.009/89 y 2.027/89, promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. Han sido parte el Abogado del Estado, en la representación del Gobierno que legalmente ostenta y los Letrados don Javier Balza Aguilera y don Mikel Legarda Uriarte en representación del Gobierno Vasco, así como el Letrado don Ramón Riu i Fortuny en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Los representantes del Gobierno Vasco, mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de octubre de 1989, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, 7, 9, 10.1 y 4, 11, 12.2, 20, 25 a) y c), 31 a) y b), 33.1, 34.2 y 3; Título III (arts. 36 a 48) y Disposición transitoria primera, apartado 1, de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (L.D.C.), por considerar que dichos preceptos no respetan el orden constitucional de distribución de competencias.

El 18 de octubre de 1989, el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interpuso, asimismo, recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, 7, 9, 10.1 y 4, 11, 12.2, 20, 25 a) y c), 30, 31, 32.1, 33.1, 34.2 y 3, 35; Título III, capítulo I (arts. 36 a 49), 53 y Disposición transitoria primera, apartado 1, por cuanto los preceptos impugnados han invadido el ámbito de competencias que corresponde a la Generalidad.

2. Mediante sendas providencias de la Sección Primera y de la Sección Segunda, ambas de 30 de octubre de 1989, se acordó admitir a trámite los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme prevé el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, a fin de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el procedimiento y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Abogado del Estado, en la representación del Gobierno que legalmente ostenta, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de noviembre de 1989, solicitó la acumulación de los citados recursos de inconstitucionalidad en razón a que su conexión objetiva justificaba, de acuerdo con el art. 83 LOTC, su tramitación y decisión conjunta, y el otorgamiento de un nuevo plazo de quince días para realizar las correspondientes alegaciones.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escritos registrados el día 17 de noviembre de 1989, comunicó a este Tribunal que ni se personaría ni formularía alegaciones en los procedimientos a los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley de Defensa de la Competencia, poniéndose a disposición del Tribunal.

5. La Sección Segunda, mediante providencia de 24 de noviembre de 1989, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 6 de noviembre de 1989 y dar traslado del mismo a las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al objeto de que, en el plazo común de diez días, aleguen lo que estimen procedente sobre la solicitada acumulación.

Mediante escritos registrados en este Tribunal con fechas 5 de diciembre de 1989 y 13 de diciembre de 1989, las representaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco, respectivamente, manifiestan su conformidad a la acumulación de ambos procedimientos.

6. El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 19 de diciembre de 1989, acordó la acumulación de ambos recursos de inconstitucionalidad, así como la concesión de un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que formule sus alegaciones.

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 16 de enero de 1990, solicitó prórroga de ocho días de plazo para formular alegaciones. La Sección Primera, mediante providencia de 17 de enero de 1990 acordó conceder la prórroga de ocho días solicitada por el Abogado del Estado.

7. La representación del Gobierno Vasco fundamenta la inconstitucionalidad de la Ley de Defensa de la Competencia con base en las siguientes alegaciones:

a) Comienza enmarcando la L.D.C. en la necesaria revisión de la Ley anterior, Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia (L.R.P.R.C.) como consecuencia del principio de directa aplicación del Derecho Comunitario, en concreto del art. 3 f) del Tratado de Roma, que prevé el «establecimiento de un sistema de garantías contra el falseamiento de la libre competencia en el mercado común», que se concretará en las previsiones sobre la incompatibilidad del mercado común con los acuerdos, decisiones y prácticas entre empresas que puedan afectar al comercio entre Estados miembros y que puedan impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia, así como suponer la explotación abusiva por parte de una o más empresas de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo. También pone de manifiesto cómo la exposición de motivos relaciona directamente la defensa de la competencia con el art. 38 C.E., que reconoce el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, e implica a los poderes públicos en su protección, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

El marco legal de defensa de la competencia se fundamenta en la referencia explícita a una serie de supuestos, actos o acuerdos que puedan incidir negativamente en la libre competencia, alterando las reglas del orden económico: conductas prohibidas (art. 1), salvo que se deriven de una ley o sean expresamente autorizadas; abuso de posición dominante (art. 6); actos de competencia desleal que falsean de manera sensible la libre competencia (art. 7); las concentraciones económicas que puedan afectar al mercado mediante su posición de dominio (art. 14); y, por último, las ayudas públicas a empresas (art. 19).

La L.D.C. atribuye al Tribunal de Defensa de la Competencia (T.D.C.) y al Servicio de Defensa de la Competencia (S.D.C.) la aplicación de la Ley. Se trata de órganos administrativos de carácter único y con competencia en todo el territorio nacional. Ambos órganos ejercen sus competencias según los procedimientos regulados en la propia L.D.C., correspondiendo al servicio de instrucción de los expedientes y al Tribunal su resolución.

b) La representación del Gobierno Vasco analiza a continuación la materia «defensa de la competencia», a fin de proceder a su encuadramiento competencial y poner de manifiesto la invasión que la L.D.C. lleva a cabo respecto del acervo competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Tras incidir de nuevo en la conexión de esta materia con el art. 38 C.E., pone de relieve que la defensa de la competencia aparece como una necesaria defensa y no como una restricción de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste. Cita la STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º, a fin de resaltar que la defensa de la competencia obedece a la necesidad de que la intervención pública asegure la pervivencia de concurrencia en el mercado. La intervención pública se produce desde una doble perspectiva. En primer lugar, mediante el establecimiento de un código de conductas que ordenan la actividad de los agentes económicos, conductas que resultan prohibidas, salvo que concurren determinados supuestos que permitan su autorización. En segundo lugar, encomendándose a órganos administrativos el cumplimiento de las normas antedichas.

Los arts. 149.1 C.E. y concordantes no atribuyen competencias al Estado en materia de «defensa de la competencia», lo que permite su asunción por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, de acuerdo con el art. 149.3 C.E. En este sentido, el art. 10.27 E.A.P.V. atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de «comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia».

Dicho precepto debe ser interpretado en el sentido de que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido la competencia exclusiva sobre la totalidad de la materia «comercio interior», salvo las exclusiones que se relacionan en el mismo precepto, entre las que se encuentra la referencia a la «legislación de defensa de la competencia». Por tanto, el precepto sólo excluye de la competencia autonómica en materia de comercio interior alguno de sus sectores o componentes, en este caso la «legislación de defensa de la competencia». En definitiva, la materia «defensa de la competencia» aparece como sector de un sustrato material, más general, formado por el concepto de comercio interior, de modo que «comercio interior» no es «defensa de la competencia» pero sí al contrario.

La vinculación entre ambas materias se deduce también de la propia organización administrativa del Ministerio de Comercio, pues es una constante apreciable en las reorganizaciones de dicho Ministerio la existencia en su organigrama de servicios de defensa de la competencia, citando en tal sentido los Decretos 446/1976, de 5 de marzo, y 300/1978, de 2 de marzo.

Por tanto, de acuerdo con el art. 10.27 E.A.P.V., la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de competencias de ejecución en materia de «defensa de la competencia», pues el único límite a la competencia autonómica en materia de comercio interior es la «legislación de defensa de la competencia», dicción que debe interpretarse en sentido material, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982, 57/1982 y 7/1987) y que no puede extenderse al ámbito de su aplicación administrativa, como hace la L.D.C.

Se rechaza, pues, el criterio mantenido por el Grupo Parlamentario Socialista durante la tramitación del Proyecto de L.D.C., consistente en rechazar que las Comunidades Autónomas hubieran asumido cualquier tipo de potestad en la materia y sosteniendo que la competencia

estatal se extendía tanto a la función legislativa como a la ejecución administrativa.

La titularidad autonómica de las funciones ejecutivas en materia de defensa de la competencia se argumenta también a partir de la jurisprudencia constitucional ya recaída.

Así, la STC 71/1982, fundamento jurídico 15, señaló lo siguiente: «El art. 10.27 (y también el art. 10.28) E.A.P.V. excluye de la competencia atribuida a esta Comunidad, en el marco de lo previsto en el art. 149.3 C.E., la legislación sobre defensa de la competencia».

De la referencia al art. 149.3 C.E., deduce la representación del Gobierno Vasco que la doctrina constitucional apela al «principio dispositivo», en cuya virtud el Estatuto Autonómico del País Vasco excluyó solamente la «legislación de defensa de la competencia», pero no su ejecución.

La distinción entre los aspectos legislativos y ejecutivos en esta materia se contiene también en la propia STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º, al señalar que «la defensa de la competencia en un aspecto normativo comprende toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia...» y al referirse a las competencias reservadas al Estado en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de defensa del consumidor y del usuario, declaró que «precisamente entre éstas se cuenta la legislación sobre la defensa de la competencia».

c) Teniendo en cuenta el razonamiento expuesto, la representación del Gobierno Vasco considera que la Ley de Defensa de la Competencia invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en lo relativo a la gestión en su territorio de la legislación de defensa de la competencia contenida en aquella Ley. La invasión competencial se produce en cuatro ámbitos determinados: los actos de control atribuidos al S.D.C. y al T.D.C., las autorizaciones que se atribuyen al propio Tribunal, la organización administrativa centralizada y con competencia en todo el territorio nacional encargada de aplicar la L.D.C. y los procedimientos administrativos a que se sujetan dichos órganos.

En lo relativo a los actos de control, se consideran contrarios al orden constitucional de competencias los arts. 7, relativo al control de los actos de competencia desleal por el Tribunal de Defensa de la Competencia; 9, sobre requerimientos a los sujetos para que cese la realización de conductas prohibidas; 10.1, que atribuye al Tribunal la imposición de multas por infracción de lo previsto en la L.D.C.; 11, sobre las multas coercitivas que puede imponer el Tribunal, y 12.2, sobre las potestades de investigación, instrucción o persecución del Tribunal que interrumpen la prescripción.

Respecto a las autorizaciones que la L.D.C. atribuye al Tribunal, se impugnan los arts. 4, que atribuye al Tribunal la competencia para autorizar los acuerdos, recomendaciones y prácticas a que se refiere el art. 1 L.D.C.; 10.1, sobre sanciones por incumplimiento de las autorizaciones; 10.4, por encomendar al Tribunal el examen de la solicitud de autorizaciones; 25 c), en cuanto que prevé que el Tribunal autorice las conductas del art. 1 L.D.C. cuando se cumplan determinadas condiciones; y Disposición transitoria primera c), sobre autorizaciones atribuidas al Tribunal en el régimen transitorio.

Sobre los aspectos orgánicos se impugnan los arts. 20; 25 a); 31 a) y b); 33.1; 34.2 y 3. Todos ellos atribuyen potestades al Servicio y al Tribunal de Defensa de la Competencia en todo el territorio nacional, sin excepcionar los supuestos en que las prácticas contrarias a la libre competencia se produzcan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por último, se impugna el título III (arts. 36 a 48) L.D.C., regulador del procedimiento para la aplicación de aquélla, por considerar que aquel accesorio y complementario de la función ejecutiva autonómica, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.1 C.E. o sobre el procedimiento administrativo común.

d) La demanda contiene una última precisión sobre el alcance de las competencias de ejecución de la Ley de Defensa de la Competencia que se reclaman para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dichas competencias se refieren a las prácticas que principalmente tengan lugar en el territorio de la referida Comunidad Autónoma o vayan dirigidas a alterar la libre competencia en el mercado intracomunitario. Quedan fuera del ámbito de ejecución reclamado las prácticas dirigidas a un ámbito supracomunitario o que, estando implicadas en el ámbito autonómico incidan o repercutan sobre el conjunto del mercado nacional. En razón a lo expuesto, la representación del Gobierno Vasco solicita del Tribunal que dicte Sentencia y declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados a que se ha hecho referencia.

8. La representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña alegó lo siguiente:

a) Para delimitar desde la perspectiva competencial el concepto de defensa de la competencia, es necesario hacer referencia al ordenamiento comunitario, pues el objetivo de alcanzar un mercado común europeo tenía presente, desde el propio Tratado de Roma, en su art. 3 f), que la competencia no podía ser falseada. Este principio se concretó en los arts. 85 y 86 del propio Tratado que prohíben determinadas conductas de los agentes económicos, así como la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado común o en parte sustancial del mismo. Principios que se han desarrollado en el Reglamento (CEE) 17/1962. Esta normativa comunitaria, que es directamente aplicable en España y que ha sido incorporada a la L.D.C., se ha materializado, desde la perspectiva de su aplicación, en la concurrencia de la Comisión de la CEE y de las autoridades nacionales, siempre con respeto del principio de autonomía institucional de los Estados miembros.

Esta concurrencia competencial pone de relieve que la CEE no ha asumido todas las competencias para la aplicación de la normativa en esta materia, sin que por ello quiebre el principio de unidad del mercado comunitario. Lo cual es lógico, pues dicha unidad se garantiza a través de la vigencia de una misma normativa sin que su aplicación por diversas Administraciones altere la homogeneidad necesaria. Sin embargo, se aprecia que la L.D.C. no ha reconocido en absoluto las competencias autonómicas para la aplicación de la misma, puesto que todo el ámbito de la ejecución administrativa se encuentra centralizado, sin que existan condicionantes al ejercicio de dichas competencias autonómicas derivadas de la normativa comunitaria.

Tampoco pueden oponerse al ejercicio de las competencias autonómicas para la aplicación de la L.D.C. los principios constitucionales relativos a la unidad del mercado, libre circulación de bienes o las competencias estatales de dirección general de la economía. Respecto al principio de unidad de mercado la STC 88/1987 ha declarado lo siguiente:

«... de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, sin

embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, ...» (STC 88/1986, fundamento jurídico 6.º).

Estos criterios son de aplicación al caso presente, máxime cuando la uniformidad está garantizada por la existencia de una normativa común. Además, la unidad del mercado no puede desconocer que en el seno del mercado nacional existen mercados de muy diversa escala. No se trata sólo de que cada categoría de productos tenga su propio mercado sino también del hecho de la existencia de mercados locales o circunscritos a ámbitos territoriales de reducidas dimensiones. Y si bien ciertas prácticas colusorias pueden afectar a la integridad del mercado nacional, en otros casos ello no es así y no debería impedirse la intervención autonómica. Las potestades estatales de intervención al amparo del art. 149.1.13 C.E. también deben interpretarse restrictivamente para no vaciar las competencias autonómicas.

Por último, rechaza que las competencias de ejecución autonómicas en la materia controvertida puedan resultar afectadas por la competencia estatal en materia de «legislación mercantil», art. 149.1.6 C.E., no sólo porque esta última materia no se relaciona, funcionalmente, con las competencias de ejecución antedichas, sino también porque, materialmente, las conductas tipificadas en la L.D.C. no son reconducibles a las relaciones contractuales calificadas como mercantiles.

b) La titularidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre las competencias de gestión en materia de defensa de la competencia se sostiene a partir de lo establecido en el art. 12.1.5 E.A.C., que prevé:

«12.1 De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E., la competencia exclusiva en las siguientes materias:

5. Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia.»

La representación autonómica deduce de este precepto estatutario varias consecuencias. En primer lugar, que la competencia autonómica sobre el comercio interior es exclusiva, de modo que la competencia estatal de ordenación de la economía (art. 149.1.13 C.E.) se sitúa en otro plano, esto es, referida únicamente a medidas coyunturales que puedan tener repercusión para la economía en su conjunto. En segundo lugar, que, en sentido estricto, dicha competencia exclusiva sobre el comercio interior tiene sólo los límites enunciados en el propio apartado 12.1.5 E.A.C., es decir, los de la legislación sobre la defensa de la competencia y los de la política general de precios. En tercer lugar, que esos límites a la competencia autonómica de carácter exclusivo sobre el comercio interior se sitúan en el ámbito de dicha materia: es decir, que la materia «defensa de la competencia», comprendida dentro de la materia

comercio, ha sido atribuida a la Generalidad, con la única excepción de la legislación que, por la vía del art. 149.3 C.E., revierte a la competencia estatal. Este criterio ya ha sido asumido por la STC 71/1982, fundamento jurídico 15, que declaró, en relación con el art. 12.1.5 del Estatuto Vasco, que dicho precepto «excluye de la competencia atribuida a esta Comunidad, en el marco de lo previsto en el art. 149.3 C.E., la legislación sobre la defensa de la competencia».

En apoyo de este encuadramiento competencial, se cita también la STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º, que consideró que las materias «defensa de la competencia» y «protección de los consumidores» constituyen dos aspectos de la «ordenación del mercado», materia esta última que ha sido enunciado en el bloque de la constitucionalidad mediante el concepto material de «comercio». Es decir, la intervención pública en el «comercio» adopta diversas perspectivas, diferenciables teleológicamente (defensa de los consumidores, defensa de la competencia, etc.), pero integradas en la materia «comercio» a que se refiere el art. 12.1.5 E.A.C.

De otra parte, ello viene avalado también porque nuestro ordenamiento ha venido conectando la defensa de la competencia al contenido del comercio interior desde el punto de vista jurídico-administrativo, ya que la intervención de los poderes públicos en el ámbito del comercio interior, a partir de la segunda mitad del siglo actual, abarca entre otras cuestiones la relativa a la protección y defensa de la competencia. Así se comprueba en el Decreto 262/1966, de 17 de marzo, organización administrativa que se mantiene, en líneas generales, en el Decreto 446/1976, de 5 de marzo, sobre estructura orgánica del Ministerio de Comercio, de donde pasa al Real Decreto 300/1978, de 2 de marzo, por el que se reestructura y se atribuyen funciones a la Dirección General de Consumo y de la Disciplina de Mercado.

En la misma orientación, cabe señalar que el límite a la competencia autonómica sobre el comercio interior relativo a la política general de precios no se contradice con las competencias de la Generalidad sobre los demás aspectos de la política de precios que quedan fuera de dicha «política general», según se desprende de los Reales Decretos 1.386/1978, de 23 de junio, y 287/1980, de 3 de octubre, de traspasos del Estado a la Generalidad de Cataluña en esta materia. Por último, se descarta el argumento de que la materia «defensa de la competencia» no se incluya en la materia «comercio interior» por el hecho de que también se refiere a actividades industriales, ya que en todo caso éstas también tienen como referencia al mercado.

c) La Ley de Defensa de la Competencia, al atribuir toda su aplicación a órganos administrativos dependientes de la Administración del Estado con competencia en todo el territorio nacional, impidiendo correlativamente el ejercicio de sus competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas competentes, según se desprende de los debates parlamentarios, incurre en inconstitucionalidad por menoscabo aquellas competencias. Los preceptos impugnados por estar afectados por la tacha antedicha son los siguientes:

Arts. 20 y 25.1 y c): Los mismos configuran al T.D.C. como órgano adscrito al Ministerio competente por razón de la materia, reservándosele la integridad de las funciones de ejecución de la L.D.C. en todo el territorio nacional. Se destaca su naturaleza de órgano administrativo adscrito a la Administración del Estado, siendo su actuación típicamente administrativa, lo que conlleva la vulneración de las competencias autonómicas.

Art. 4: Encomienda al Tribunal de Defensa de la Competencia la autorización de los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas a que se refiere el art. 1 en los supuestos y con los requisitos del art. 3, pudiendo

modificarlas o revocarlas. Estas autorizaciones se insertan plenamente en la facultad ejecutiva, vulnerando con ello la competencia de la Generalidad de Cataluña.

Arts. 7; 9; 10.1 y 4; 11 y 12.2: Todos ellos prevén actuaciones de carácter ejecutivo por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia (conocimiento de actos de competencia desleal, requerimientos a quienes las realicen, imposición de sanciones y multas coercitivas, actuaciones que interrumpen la prescripción, etc.), que desconocen las competencias autonómicas de ejecución en la materia.

Arts. 30 y 31: Hallándose referidos al Servicio de Defensa de la Competencia, incurren en la misma problemática que los correspondientes al T.D.C., toda vez que se atribuyen a dicho Servicio funciones de carácter ejecutivo relativos a la mera instrucción de expedientes, tratándose también en este caso de un órgano adscrito al Ministerio competente de la Administración del Estado.

Arts. 32.1; 33.1; 34.2 y 3; 35; título III, capítulo I; 53; y Disposición transitoria primera, apartado 1: Regulan las actuaciones del T.D.C. y S.D.C., excluyendo la existencia de órganos autonómicos equivalentes, que les vicia igualmente de incompetencia.

Por último, la demanda precisa, respecto al alcance de las competencias de ejecución de la Generalidad en materia de defensa de la competencia, que no es preciso aportar una definición en positivo sobre dicho alcance y de los criterios que para ello deban establecerse, con el consiguiente reparto entre las instancias estatal y autonómica, pues ello es función que corresponde al legislador. Como consecuencia de todo ello, solicita el Tribunal que dicte Sentencia, declarándose la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos de la L.D.C.

9. El Abogado del Estado expone lo siguiente en su escrito de alegaciones:

a) Comienza manifestando su discrepancia respecto del planteamiento impugnatorio del Gobierno Vasco y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, basado en su titularidad sobre las competencias de gestión en materia de defensa de la competencia. Considera la representación estatal que en dicha materia tanto la competencia legislativa como la ejecutiva pertenecen íntegramente al Estado. En tal sentido, indica que los Estatutos de Autonomía no contienen atribución expresa alguna de la competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia, siendo el requisito de la expresa atribución estatutaria, condición imprescindible para ostentar tal competencia, además de que el art. 149.1 C.E. no la haya reservado al Estado.

Por el contrario, afirma que la falta de atribución expresa en los Estatutos de Autonomía de la ejecución de la legislación de defensa de la competencia, determina, ex art. 149.3 C.E., que también corresponda al Estado dicha competencia de ejecución. La expresión «sin perjuicio de la legislación de defensa de la competencia» no supone una exclusión clara de la función ejecutiva y descarta que las competencias autonómicas puedan basarse en atribuciones implícitas.

Asimismo, rechaza que la materia «defensa de la competencia» esté incluida en la más general del «comercio interior», por lo que no resulta convincente que la competencia autonómica de carácter exclusivo sobre esta última materia tenga el límite correspondiente a una parte de su contenido material, el relativo a la «defensa de la competencia», si bien sólo respecto de la legislación, habiendo asumido en consecuencia la ejecución de la misma.

La no inclusión de la materia «defensa de la competencia» en la de «comercio interior», y la diferenciación entre aquella y la de «defensa del consumidor», la sustenta también la representación estatal en que tienen

incardinaciones constitucionales diferentes. Mientras la «defensa de la competencia» se conecta con el art. 38 C.E., el «comercio interior» y la «defensa de los consumidores» se relacionan con el art. 51 C.E. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve los fines diferentes de las materias citadas en las SSTC 71/1982 y 88/1996.

La STC 88/1986, tras considerar a la «legislación de defensa de la competencia» como una forma de intervención en el mercado, declaró que «junto a esta forma de intervención del Estado en la regulación del mercado, que deriva de los mismos términos del art. 38, pueden encontrarse otras, de relevancia para el caso que nos ocupa, que se fundan en preceptos constitucionales específicos como el art. 51, en sus apartados 1 y 3, en cuanto atribuye a los poderes públicos la defensa de los consumidores y usuarios y se prevé que, a tal efecto, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales» (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º).

La representación estatal destaca que, en consonancia con su planteamiento, la misma STC 88/1986 recurre a criterios teleológicos y no de especialidad para distinguir si la naturaleza de una intervención pública en el mercado se conecta con la «defensa de la competencia» o con la «defensa de los consumidores y usuarios»: «Por todo ello, en orden a la determinación de la identidad o naturaleza de una intervención de los poderes públicos en la disciplina de libre mercado y su consiguiente adscripción a uno u otro título competencial, resulta particularmente necesario acudir a criterios teleológicos, precisando el objetivo predominante de la norma» (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º).

En conclusión, el Abogado del Estado considera que la exclusión del acervo competencial autonómico de la «legislación de defensa de la competencia» conlleva la de toda la materia, incluida la función ejecutiva, ya que por todo lo indicado no cabe acudir al criterio delimitador entre «legislación-ejecución».

b) Subsidiariamente, para el caso de que no se apreciara el razonamiento expuesto, el Abogado del Estado considera que la competencia estatal sobre la ejecución de la «legislación de defensa de la competencia» se sustenta en el alto grado de discrecionalidad técnica que exige la aplicación de la L.D.C., que difícilmente admitiría su territorialización sin producir desigualdades sustanciales y, por tanto, la quiebra de los arts. 139.1 y 149.1.1, en relación con el art. 38, todos ellos de la C.E. El elevado margen de discrecionalidad en la aplicación de la L.D.C. se desprende de la generalidad de las conductas a que se refiere su art. 1, así como de la amplitud con que se enuncian sus consecuencias («impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del territorio nacional»). El mecanismo de autorizaciones singularizadas refuerza esa impresión.

c) Por último, alega que la pretensión de los recursos resulta inadmisibles aunque se aceptase el criterio de que corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias de ejecución en materia de defensa de la competencia, ya que dichos recursos, al aceptar que pueden darse supuestos de restricción o falseamiento de la competencia que, aun afectando al mercado intraautonómico, afecten también al mercado nacional, siendo por ello de competencia estatal, están realmente solicitando una sentencia interpretativa que obligaría al Tribunal a fijar el punto de conexión pertinente. Tras ello, se solicita que el Tribunal dicte Sentencia desestimatoria de los recursos de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad de la L.D.C.

10. Por providencia de 10 de noviembre de 1999 se señaló, para deliberación y votación de esta Sentencia, el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (L.D.C.), el primero ha impugnado los arts. 4; 7; 9; 10.1 y 4; 11; 12.2; 20; 25 a) y c); 31 a) y b); 33.1; 34.2 y 3; 36 a 48, y Disposición transitoria primera, apartado 1. Ambito normativo de la impugnación con el que sustancialmente coincide el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al concretarla a los arts. 4; 7; 9; 11; 12.2; 25 a) y c); 30; 31; 32.1; 33.1; 34.2 y 3; 35; el título tercero, capítulo I (arts. 36 a 49), y la Disposición transitoria primera, apartado 1, de la referida Ley. Las Comunidades Autónomas recurrentes recaban para sí la competencia respecto de las facultades ejecutivas que se regulan en los preceptos antedichos, sin desconocer que al Estado corresponde la «dirección general de la economía», tal como aduce el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; más concretamente, el Gobierno Vasco limita su reivindicación «a aquellas prácticas que principalmente tengan lugar en territorio de la Comunidad Autónoma o vayan dirigidas a alterar la libre competencia en el mercado intracomunitario», quedando fuera, por tanto, las supracomunitarias y las que, aun discurrendo en el territorio de la Comunidad, incidan sobre el conjunto del mercado nacional.

En relación con los preceptos a los que se contrae la impugnación, ha de advertirse que en virtud del art. 10 del Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, se han modificado, de un lado, los arts. 14, 15, 16, 17, 18 y 31 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, y de otro, se han incluido los nuevos arts. 15 bis, 15 ter y 31 bis, así como un segundo párrafo de su Disposición final. De suerte que si hemos de atender a «la incidencia real de la modificación o derogación» de una disposición legal y no a «criterios abstractos» (SSTC 385/1993, fundamento jurídico 2.º, y 196/1997, fundamento jurídico 2.º) resulta, de un lado, que la efectuada por el Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, sólo afecta, de los preceptos impugnados, al art. 31 L.D.C. Y, de otro lado, si se repara, en primer lugar, en que nos encontramos ante un conflicto sobre el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas que se configura como pretensión de inconstitucionalidad por el rango legal de la norma controvertida, como a continuación se expondrá, y, en segundo término, en el contenido del art. 31 hoy vigente de la L.D.C., sobre funciones del Servicio de Defensa de la Competencia, que sigue atribuyendo a este organismo central funciones ejecutivas reivindicadas por las Comunidades Autónomas recurrentes, la conclusión necesariamente ha de ser la persistencia de la controversia competencial respecto al mencionado precepto, de conformidad con una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 329/1993, 165/1994 y 196/1997, entre otras).

2. En los presentes recursos de inconstitucionalidad subyace una controversia competencial respecto al ámbito de aplicación de la Ley 16/1989, de 17 de julio, pues pese a que las partes admitan sin reserva alguna que corresponde al Estado la potestad de normación en materia de «defensa de la competencia», el debate radica en la determinación de la Administración competente para la ejecución de los preceptos de la L.D.C.:

a) En efecto, las representaciones de las Comunidades Autónomas recurrentes sostienen, en esencia, que los antes mencionados preceptos de la L.D.C. han invadido las competencias de ejecución que sus respectivos Estatutos les reconocen respecto de la «legislación de

la defensa de la competencia». De un lado, porque esta materia no está incluida en la relación de competencias del Estado que se contiene en el art. 149.1 C.E. y, en los respectivos Estatutos de Autonomía, aquél sólo ha asumido la competencia relativa a la «legislación» ex art. 149.3 C.E. De otro, porque la atribución a las recurrentes de la competencia de ejecución es consecuencia de estar integrada la materia «defensa de la competencia» en la de «comercio interior», de la cual forma parte; materia esta que una y otra Comunidad Autónoma asumieron con carácter exclusivo en sus Estatutos (arts. 10.27 E.A.P.V. y 12.1.5 E.A.C., respectivamente).

De lo que resulta que, al atribuir la Ley impugnada las funciones ejecutivas en todo el territorio nacional a dos órganos de la Administración del Estado, el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Servicio de Defensa de la Competencia, ha configurado un sistema de aplicación de sus previsiones completamente centralizado, invadiendo así sus competencias de ejecución en la materia. En concreto las de control, autorización y sanción, así como el procedimiento al que someten su actuación los citados Tribunal de Defensa de la Competencia y Servicio de Defensa de la Competencia, por entender que corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes, respecto a las funciones ejecutivas que reivindican. Si bien cabe advertir que esta reivindicación competencial no se formula en términos absolutos, ya que las representaciones de las recurrentes admiten que algunas actuaciones de ejecución quedan en el ámbito de la competencia estatal.

b) Frente a este planteamiento, el Abogado del Estado alega que los preceptos de la L.D.C. impugnados por las Comunidades Autónomas son enteramente conformes con el bloque de la constitucionalidad. En primer lugar, porque si las atribuciones de competencias a las Comunidades Autónomas han de ser explícitas y no implícitas, es incuestionable que los respectivos Estatutos de las recurrentes no les han atribuido competencias de ejecución en materia de «defensa de la competencia». En segundo término, puesto que si bien esta materia no se encuentra incluida en el art. 149.1 C.E., tampoco cabe admitir, como se pretende por las Comunidades Autónomas recurrentes, que forme parte integrante de la de «comercio interior», ya que posee una sustantividad propia. De suerte que, en definitiva, corresponde al Estado tanto la competencia legislativa como la ejecutiva en materia de «defensa de la competencia» en atención a la cláusula residual del art. 149.3 C.E. Alegando, asimismo, si bien con carácter subsidiario, que el Estado también puede invocar los arts. 139.1 y 149.1.1 en relación con el art. 38 C.E. en atención a las particularidades de esta materia.

Dicho esto y antes de pasar al examen de la controversia competencial dos consideraciones son convenientes, con carácter previo. La primera, para poner de relieve, en lo que al presente caso interesa, cuál es el contenido y la finalidad general de la L.D.C. En segundo término, dado que la materia «defensa de la competencia» es objeto de regulación no sólo por la Ley 16/1989, de 17 de julio, y otras disposiciones internas, sino también por normas de Derecho comunitario, para precisar, en lo que aquí importa, las relaciones entre una y otra normativa.

3. En cuanto a lo primero, como extremos más relevantes del contenido y finalidad de la L.D.C. conviene retener los siguientes:

a) El antecedente inmediato de la L.D.C. es la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia, cuyos defectos trata de superar la primera según se afirma en su exposición de motivos. En la que también se alude a «las normas

comunitarias de política de competencia» como inspiración de la nueva Ley. Esto es, los arts. 85 a 94 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (T.C.E.), hecho en Roma el 25 de marzo de 1957 y en vigor para España desde el 1 de enero de 1986, así como los diversos actos normativos en esta materia adoptados por los órganos comunitarios. Antecedentes que podrían haberse prolongado a la legislación norteamericana sobre libre competencia, pues sabido es que ciertos preceptos del T.C.E., como es el caso de los arts. 85 y 86 en relación con el 3 g), están inspirados en los arts. 1 y 2 de la Sherman Act de 1890, a la que seguiría la Clayton Act de 1914. De lo que se desprende, pues, que un dato determinante para la adopción de la L.D.C. de 1989 ha sido la entrada en vigor para España en 1986 de las normas comunitarias que regulan esta materia, con el objetivo de adaptar nuestra legislación a esta normativa.

b) La finalidad específica de la Ley según su exposición de motivos es la de «garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla contra todo ataque contrario al interés público». Agregando a continuación que este objetivo es «compatible con las demás leyes que regulan el mercado». Lo que pone de relieve que la normativa de defensa de la competencia, de un lado, está dirigida a salvaguardar un interés general, la ordenación o el buen funcionamiento del mercado. Y lo lleva a cabo mediante ciertas reglas y el establecimiento de procedimientos de control por entidades públicas que permiten que los agentes económicos que concurren en el mismo lo hagan en condiciones que garanticen su libertad de participación; excluyendo, correlativamente, aquellas conductas que puedan interferir ese marco de libertad de los concurrentes y, de este modo, afectar al mencionado interés general. De otro lado, que esta finalidad específica es la que caracteriza a la disposición legal aquí examinada, ya que en la ordenación del mercado también concurren otros sectores normativos con un contenido propio y al servicio, asimismo, de intereses generales, extremo sobre el que se volverá más adelante.

c) Consecuente con esta finalidad específica, la L.D.C. regula, en primer término, la libre competencia entre empresas, prohibiendo las conductas que puedan producir el efecto de impedirla, restringirla o falsearla, así como el abuso de una posición dominante en el mercado por una o varias empresas, si bien se establecen posibles excepciones y autorizaciones de dichas conductas. Pues al igual que la normativa comunitaria en la que se inspira, la defensa de la libre competencia en el mercado no se concibe en términos absolutos sino con la finalidad de que se produzca una competencia «eficaz» (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de octubre de 1977, asunto 25/76, Metro SB-Grossmarkte GH & Co. c. Comisión) o «suficiente» según la exposición de motivos de la Ley. Dato que se proyecta en el capítulo primero del título I al establecerse allí un régimen de autorizaciones y de sanción de las infracciones. Asimismo, en el capítulo segundo del mismo título de la L.D.C. se regulan las concentraciones de empresas, estableciendo un procedimiento de control de estas operaciones, pues si bien pueden constituir un factor de dinamismo y racionalización del mercado, también pueden ser, en contrapartida, cauces para falsear la libre competencia desde una posición dominante en el mismo. Y en el capítulo tercero, que cierra la parte sustantiva de la Ley, se regulan las ayudas otorgadas a las empresas con cargo a recursos públicos, en la medida que éstas también pueden falsear la libre competencia de las empresas en el mercado.

d) Los títulos II y III de la L.D.C. se refieren, respectivamente, a los órganos a los que se confía la defensa de la libre competencia —el Tribunal de Defensa de

la Competencia y el Servicio de Defensa de la Competencia, como ya se ha dicho— y al procedimiento para la aplicación de esta normativa. Respecto a dichos órganos ha de tenerse en cuenta, de un lado, su carácter administrativo, dado que el primero está «adscrito orgánicamente al Ministerio competente por razón de la materia —si bien ejerce sus funciones «con plena independencia»— y el segundo está «integrado» en dicho Departamento ministerial (arts. 20 y 36). De otro, en cuanto a sus funciones, que al S.D.C. le corresponde la instrucción de los expedientes relativos a esta materia, mientras el T.D.C. ejerce funciones que se extienden a la fase resolutoria de los mismos, tanto respecto a las autorizaciones como a las sanciones previstas en la Ley, pudiendo ser recurridas en la vía judicial contencioso-administrativa tanto la adopción de medidas cautelares como las resoluciones definitivas del T.D.C. (art. 48), como ya se declaró por este Tribunal respecto a la Ley anterior en la STC 80/1983. Y en relación con el procedimiento, el capítulo primero del título III regula el relativo a acuerdos y prácticas prohibidas y autorizadas ante el S.D.C. y el T.D.C. y el capítulo segundo establece ciertas disposiciones comunes.

e) En suma, la L.D.C. establece un conjunto de intervenciones de los poderes públicos para evitar aquellas prácticas y situaciones «que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste» (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º). Y estas intervenciones, obvio es, inciden sobre «las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles», ya que, como se dijo tempranamente en la STC 37/1981, fundamento jurídico 3.º, «toda la actividad económica y, dentro de ella, la actividad que, en el sentido más amplio, podemos designar como actividad mercantil, aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho Público y del Derecho Privado».

4. Respecto a la segunda cuestión, esto es, la relativa a las relaciones entre las normas internas y las de Derecho comunitario en la regulación de la materia, ha de tenerse presente que la finalidad de unas y otras es la de garantizar el libre juego en el mercado de los agentes económicos que en él participan; aunque el mercado afectado por las conductas y situaciones prohibidas, en uno y otro caso, tengan ámbitos distintos. Pues los efectos restrictivos de la libre competencia que, con independencia de su origen, determinan la aplicación de la normativa comunitaria, son aquellos que se producen «dentro del Mercado Común» y, por tanto, son «susceptibles de afectar el comercio entre los Estados miembros» (arts. 85 y 86 T.C.E.). Mientras que las legislaciones de éstos serán aplicables en relación con el mercado nacional, siempre que los efectos de las conductas o situaciones prohibidas no desborden este ámbito.

Lo anterior no obsta, sin embargo, a que la dimensión puramente interna y la dimensión comunitaria de la protección de la libre competencia sean interdependientes y se articulen en unos términos que han sido precisados tanto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencias de 13 de febrero de 1969, asunto 14/68, Walt Wilhem y otros c. Bundeskartellamt y de 10 de julio de 1980, asunto 253/78, Fiscal de la República c. Bruno Guiry y «Guerlain, S. A.», entre otras decisiones) como por las disposiciones de los Reglamentos CEE 17/1962 y 1310/1997, del Con-

sejo. Relaciones entre una y otra normativa y la correspondiente actuación de órganos comunitarios y órganos de los Estados miembros de la Comunidad Europea que se evidencian en el art. 44 L.D.C., en el que se ha previsto la concurrencia de procedimientos ante el T.D.C. y los órganos comunitarios.

Ahora bien, pese a la indudable relevancia de la normativa comunitaria en esta materia, es claro que las relaciones que muy sumariamente se han indicado no condicionan nuestro examen, pues éste ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta exclusivamente la distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad. En efecto, el Derecho Comunitario no es canon de constitucionalidad, como reiteradamente hemos declarado (SSTC 132/1989, 65/1990, 28/1991, 64/1991, 111/1993 y 13/1998, entre otras). De suerte que la incorporación de España a las Comunidades Europeas como Estado miembro el 1 de enero de 1986 no ha modificado dicha distribución competencial. Y por ello hemos declarado desde la STC 252/1988 que la ejecución de las normas comunitarias en el ordenamiento jurídico español corresponde a quien, materialmente, ostente la competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC 236/1991, fundamento jurídico 9.º, y 79/1992, fundamento jurídico 1.º, entre otras).

Si bien no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5.º) y, por tanto, no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria.

5. Para analizar la controversia competencial que se somete a nuestra decisión, resulta conveniente partir de que la materia «defensa de la competencia», como tal, no se halla atribuida expresamente al Estado por la Constitución. Por consiguiente, en la medida en que el conjunto de competencias atribuida al Estado por la Constitución no lo impidan, podrá corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos.

Resulta, pues, indispensable, tomar como punto de partida los preceptos de los Estatutos de Autonomía que las Comunidades Autónomas recurrentes invocan en defensa de sus respectivas competencias. Tales preceptos rezan, literalmente, así:

Artículo 10 E.A.P.V.:

«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 27. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominaciones de origen y publicidad, en colaboración con el Estado. 28. Defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado anterior.»

Artículo 12.1 E.A.C.:

«De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E., la competencia exclusiva en las siguientes materias ... 5. Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la

política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia. Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.»

La simple lectura de los preceptos transcritos pone de manifiesto que, en ambos, la competencia sobre comercio interior se atribuye a las Comunidades Autónomas recurrentes sin perjuicio de la legislación del Estado sobre defensa de la competencia. De ese dato infieren las Comunidades recurrentes que la materia «defensa de la competencia» se halla incardinada en «comercio interior» y que, por lo tanto, al reservarse al Estado en los Estatutos respectivos la «legislación» sobre defensa de la competencia, la ejecución queda, sin más, y con las limitaciones que luego veremos, atribuida a las Comunidades Autónomas. Realmente, de no leerse el precepto como proponen los recurrentes, no se entendería fácilmente.

En efecto, la cláusula «sin perjuicio», que sigue a la atribución a las Comunidades Autónomas recurrentes de la competencia de comercio interior implica una salvedad. Y sólo tiene sentido hacer esa salvedad en comercio interior si esta competencia, al menos abstractamente, puede incidir sobre la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la defensa de la competencia. Esa incidencia comporta que la norma atributiva de la competencia sobre comercio interior puede entrar en conflicto (siquiera sea ese conflicto meramente conceptual o aparente) con la libre circulación de bienes en el territorio del Estado, la política general de precios y la defensa de la competencia.

A eliminar ese posible conflicto se encamina la salvedad aludida y ninguna otra puede ser su función. De modo que, de no entenderse así la referida cláusula, habría que llegar a la conclusión de que se trata de una simple redundancia, tanto más inaceptable cuanto que preceptos del todo semejantes se contienen en la mayoría de los Estatutos de Autonomía (arts. 30.1.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia, 18.1.6 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 34.1.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 31.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 35.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 31.11 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 26.3.1.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 24.13 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, 10.34 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, 10.1.14 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, art. 8.1.6 del Estatuto de Autonomía para La Rioja, 10.38 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 32.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y 56 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

La incidencia potencial de la atribución de la competencia de comercio interior, que lleva a efectuar la salvedad a la que nos estamos refiriendo, es distinta según se trate de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado (donde, de no existir la cláusula de salvaguarda, pudiera consistir en una transgresión) o de la política general de precios o la defensa de la competencia. Por lo que se refiere a estos dos últimos supuestos, el conflicto se plantea, no entre una materia y un principio estructural, sino entre materias y, por lo tanto, sólo puede radicar en que, al menos en el plano conceptual o abstracto, se solapen, siquiera sea parcialmente, sus ámbitos de aplicación respectivos.

Esto es lo que ocurre con la política general de precios, ya que, conceptualmente hablando, toda política de precios podría incardinarse en comercio; y parecen obvias las razones que han llevado al legislador estatutario a excluir de ese ámbito la política general. Pues bien, algo parecido (aunque no exactamente idéntico)

ocurre con defensa de la competencia. Para entenderlo así basta recordar que desde la STC 71/1982 (fundamento jurídico 15) hemos definido la defensa de la competencia diciendo que «comprende toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado»; y, congruentemente, en las SSTC 88/1986 (fundamento jurídico 4.º) y 264/1993 (fundamento jurídico 4.º), hemos caracterizado la defensa de la competencia y la protección de los consumidores como «los dos aspectos de la ordenación del mercado», caracterización que comporta inmediatamente la definición de una y otra (defensa de la competencia y protección de los consumidores) como especies del género de las competencias de ordenación del mercado. Desde ese punto de partida, y siendo el comercio un elemento esencial e ineludible del mercado, parece claro que una competencia de ordenación del mercado habrá de constituir, al menos parcialmente, un modo de intervención pública en el comercio y ser, sólo en esa medida, conceptualmente comercio.

De lo dicho se infiere con claridad que queda excluido del presente conflicto todo lo relativo a la materia mercantil, sobre la que recae la competencia estatal ex art. 149.1.6 C.E., que hemos incardinado específicamente en el ámbito del Derecho Privado SSTC 37/1981, fundamento jurídico 3.º, y 88/1986, fundamento jurídico 5.º.

6. Aun prescindiendo de esa conclusión, del simple hecho de que la totalidad de la defensa de la competencia no haya quedado reservada al Estado, sino sólo la legislación, cabría deducir inmediatamente que las competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia han de estimarse, en alguna medida, atribuidas a las Comunidades Autónomas; conclusión a la que podría llegarse por un mero razonamiento a contrario: la atribución de la legislación al Estado comportaría, de suyo, la asunción, con el alcance que luego se dirá, de la ejecución por las Comunidades Autónomas recurrentes, en tanto no resulte incluida en otras competencias estatales.

Pero, establecido que la materia «defensa de la competencia» puede quedar, al menos, en parte, incluida en la de «comercio interior» y destacado el hecho de que, en tal materia, los Estatutos de Autonomía reconocen al Estado (como no podía ser menos, según más adelante se dirá), la competencia de legislación, ha de concluirse nítidamente que, con ello, las Comunidades Autónomas recurrentes han asumido competencias ejecutivas en la materia, cuestión que, a tenor de las consideraciones anteriores, ha quedado zanjada desde el momento en que tales competencias han quedado, al menos en parte, incluidas en la de «comercio interior».

Sin embargo, sentado lo anterior, no queda con ello resuelto el conflicto que se nos plantea. Pues si bien en este proceso constitucional no se discute el alcance que deba darse a los conceptos «legislación» y «ejecución» como criterio de deslinde competencial, cuestión sobre la que existe una reiterada jurisprudencia constitucional elaborada en torno a diversos preceptos constitucionales y estatutarios, como hemos recordado últimamente en la STC 103/1997, fundamento jurídico 4.º (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982, 7/1985, 249/1988, 180/1991, 360/1992 y 196/1997, fundamento jurídico 7.º); sino que se parte de entender «legislación» como regulación material y no se pone en duda, de otro lado, que la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía cuando al Estado corresponde la legislación sobre una materia comprenda, en principio,

los actos administrativos de ésta (es decir, la potestad de administrar, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios, como hemos declarado tempranamente —SSTC 18/1982, 35/1982 y 39/1982—), ya que se admite pacíficamente por las partes que las facultades de inspección, control y sanción, así como la ordenación de la actividad de los servicios en materia de defensa de la competencia pertenecen al ámbito de la función ejecutiva, lo cierto es que, como el Abogado del Estado aduce y las propias Comunidades Autónomas recurrentes, con los distintos matices a que se aludió en el fundamento jurídico 1.º, admiten los aspectos más relevantes de la ejecución, han de atribuirse al Estado en razón de sus competencias ex art. 149.1, números 1 y 11, y, básicamente, 13 C.E.

Hemos de partir de que la competencia del Estado en la materia «defensa de la competencia» no dimana exclusivamente de la atribución estatutaria, como con olvido del encabezamiento del pertinente precepto estatutario (art. 12 E.A.C.) argumenta la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; sino que, como hemos destacado en multitud de ocasiones (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 1.º; 69/1982, fundamento jurídico 1.º; 77/1985, fundamento jurídico 4.º; 20/1988, fundamento jurídico 3.º; 56/1990, fundamento jurídico 5.º; 178/1994, fundamento jurídico 4.º, y 173/1998, fundamento jurídico 6.º), los Estatutos han de interpretarse en el marco predeterminado por la Constitución y, por lo tanto, la distribución competencial resultante ha de integrarse como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado.

Descartando por su especificidad la competencia estatal ex art. 149.1.11 C.E., dados los términos generales en que se plantea aquí la controversia, y el art. 149.1.1 C.E., por su carácter esencialmente normativo, procede analizar las competencias que al Estado corresponden en la materia a tenor del art. 149.1.13 C.E. (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

Para efectuar ese análisis ha de partirse de que la defensa de la competencia constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en el art. 38 C.E. Como dijimos en la tan citada STC 88/1986, «el reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta —artículo 38, inciso segundo— por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que puede resultar necesaria es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste (fundamento jurídico 4.º).

Desde esta perspectiva, se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia, que tantas veces hemos subrayado, de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.) (SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3.º; 64/1990, fundamento jurídico 10, y 118/1996, fundamento jurídico 7.º): sin «la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 C.E.) ... no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone» (STC 64/1990, fun-

damento jurídico 3.º). Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal *ex art. 149.1.13*, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, 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 cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes. Así lo reconoce expresamente el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y así lo hemos proclamado en múltiples resoluciones (v. g., SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 96/1984, fundamento jurídico 6.º; 29/1986, fundamento jurídico 4.º; 95/1986, fundamento jurídico 4.º; 152/1988, fundamento jurídico 4.º; 75/1989, fundamento jurídico 3.º; 18/1989, fundamento jurídico 4.º, y 197/1996, fundamento jurídico 4.º). A lo que hay que añadir que, como hemos dicho en múltiples ocasiones, al Estado, en virtud de su competencia específica *ex art. 149.1.13 C.E.* (SSTC 144/1985, fundamento jurídico 11, y 118/1996, fundamento jurídico 8.º), le corresponde articular los mecanismos de coordinación que estime necesarios.

Además, 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 (STC 243/1994, fundamento jurídico 3.º) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5.º; 236/1991, fundamento jurídico 6.º; 243/1994, fundamento jurídico 7.º, y 196/1997 fundamento jurídico 11.º).

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, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado con trascendencia extracomunitaria habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, 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 actuaciones se realicen en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes; pero, con esas limitaciones, la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, no puede resultar enervada por la legislación del Estado.

7. De cuanto se ha expuesto se desprende que la ley impugnada es conforme a la Constitución en tanto representa un ejercicio de la competencia estatal sobre legislación en defensa de la competencia y, en tanto, además, atribuye al Estado la ejecución respecto de prácticas restrictivas de la competencia que, teniendo lugar en un ámbito territorial no superior al de la Comunidad Autónoma, puedan afectar a la libre competencia en el conjunto del mercado nacional o en ámbitos supracomunitarios. Su inconstitucionalidad, en cambio, habrá de declararse en la medida en que atribuya al Estado la totalidad de la competencia ejecutiva, invadiendo, de este modo, las competencias de tal índole que, a tenor de cuanto se ha dicho, han de reconocerse a las Comunidades Autónomas recurrentes.

La pretensión de universalidad, en la atribución al Estado de las competencias ejecutivas queda patente ya en la exposición de motivos, donde se atribuye al Tribunal y al Servicio de Defensa de la Competencia la totalidad de la función aplicativa. Y se infiere del texto de la ley en la medida en que se menciona a las Comunidades Autónomas para asignarles posibilidades y deberes de colaboración (art. 51 L.D.C.) sin que, en ningún momento se les atribuya el más mínimo sector de la función ejecutiva. Positivamente, el art. 7 (falseamiento de la libre competencia por actos desleales) atribuye la función ejecutiva en la materia que regula exclusivamente al Tribunal de Defensa de la Competencia al referirla a los actos que la falsean «en todo o en parte del mercado nacional». Formulando de ese modo, el precepto desconoce que, si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia sobre el mercado supraautonómico, la competencia ejecutiva, desde la perspectiva constitucional y estatutaria corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes. Y lo mismo cabe decir del art. 4 (autorizaciones singulares por el Tribunal), que se remite al art. 1 de la Ley, en el que se contiene la misma cláusula antedicha (en todo o en parte del mercado nacional); y de los arts. 9 (intimaciones del Tribunal), 10 (multas sancionadoras), 25, en sus apartados a) y c) (competencia), en cuanto todos ellos remiten al art. 1 de la Ley y, por lo tanto, se proyectan sobre todo o parte del mercado nacional sin excluir el ámbito en el que la ejecución ha de corresponder a las Comunidades Autónomas. En esta medida, y sólo en cuanto supone desconocimiento de las competencias autonómicas, la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional», que dichos preceptos contienen expresamente o por remisión, ha de ser declarada contraria al orden constitucional de competencias.

Determinado, con esa declaración de inconstitucionalidad, el alcance de la competencia estatal de ejecución en la materia, el resto de los preceptos impugnados habría de ser estimado conforme a la Constitución, dado que se limitarían a regular la actuación de órganos estatales en el ámbito de las competencias del Estado, excepción hecha de la Disposición transitoria primera, apartado 1. En cuanto a dicha Disposición, dadas las competencias que aquí se reconocen a las Comunidades Autónomas recurrentes y el hecho de que sus efectos se agotaron hace tiempo, cabe afirmar que el recurso ha perdido su objeto y, consecuentemente, dar por finalizado el proceso respecto a ella sin necesidad de realizar ningún otro pronunciamiento.

8. Dados los términos en que se declara la inconstitucionalidad de los preceptos a que se hace referencia en el fundamento jurídico anterior, ha de diferirse la nulidad de los mismos hasta el momento en que, establecidos por el Estado los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas recurrentes ejercer las competencias ejecutivas que aquí se les reconocen. Pues, de lo contrario, se produciría en la defensa de la competencia un vacío no conforme con la Constitución, pues los intereses constitucionalmente relevantes que con ella se tutelan podrían verse desprotegidos en el ámbito en el que la potestad ejecutiva correspondiese a las Comunidades Autónomas.

El Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización. Del hecho de que no se acuerde la nulidad inmediata de aquellos preceptos de la Ley que se declaran inconstitucionales se infiere la persistencia de una situación anómala, en la que las competencias controvertidas pueden seguir siendo ejercitadas por el

Estado. Esa situación es, desde luego, provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. «La lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, fundamento jurídico 4.º), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia, declarar inconstitucional la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional», contenida expresamente o por remisión en los arts. 4, 7, 9, 10, 11, y 25 a) y c), en la medida en que desconoce las competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre defensa de la competencia atribuidas a las Comunidades Autónomas recurrentes en sus respectivos Estatutos, difiriendo su nulidad hasta el momento en que, establecidos por la Ley estatal los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas ejercitarlas.

2.º Declarar, en cuanto a la Disposición transitoria primera, apartado 1, de la Ley impugnada, la pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a quince de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, al que se adhieren los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Vicente Conde Martín de Hijas

Respetuosamente discrepo tanto de los razonamientos que se contienen en los fundamentos jurídicos 5.º y siguientes, como del fallo de la Sentencia, por entender, en atención a las razones que a continuación expondré, que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 16/1989 debían haber sido desestimados, por corresponder al Estado tanto la potestad normativa como la de ejecución en materia de defensa de la competencia.

1. Los elementos centrales de la fundamentación de la Sentencia sobre los que radica mi discrepancia, brevemente expuestos, son los siguientes:

a) Respecto a los criterios empleados para el deslinde competencial, la Sentencia ha justificado la atribución a las Comunidades Autónomas recurrentes de la competencia ejecutiva en materia de «defensa de la competencia» con base en una interpretación, ciertamente novedosa por su naturaleza conceptual, de la cláusula «sin perjuicio» contenida en los arts. 10.27 y 12.1.5, respectivamente del E.A.P.V. y del E.A.C. Cuando en contraste con tal planteamiento hemos declarado que «en orden a la determinación de la identidad o naturaleza

de una intervención de los poderes en la disciplina del libre mercado y su consiguiente adscripción a uno y otro título competencial, resulta particularmente necesario acudir a criterios teleológicos, precisando el objeto predominante de la norma» [STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º, doctrina que se reitera en la STC 264/1993, fundamento jurídico 4.º A)]. Y en atención a su finalidad específica para la disciplina del mercado y su vinculación con la garantía de la libertad de empresa del art. 38 C.E., hemos diferenciado la materia «defensa de la competencia» de otras que también concurren en dicha ordenación, como es el caso de la protección de los consumidores» (SSTC 71/1982, 88/1986, 225/1993 y 228/1993) e incluso del «comercio interior» [SSTC 71/1982, fundamento jurídico 15; 225/1993, fundamento jurídico 7.º B) y 264/1993, fundamento jurídico 4.º A)]. De lo que se desprende, en definitiva, que en atención a dicho criterio, era procedente concluir que la materia «defensa de la competencia» no puede quedar integrada en la de «comercio interior», salvo que se aporte una justificación ulterior, que la Sentencia no contiene; pues incluso se ha prescindido, sorprendentemente, del examen de los argumentos expuestos por las Comunidades Autónomas recurrentes para fundamentar su pretensión.

b) Respecto a la interpretación conceptual que se lleva a cabo en el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia, basta exponer a continuación cuáles son sus elementos esenciales para que pueda apreciarse que, en buena lógica, la conclusión a la que se llega sólo es una *petitio principii*. Se parte, en efecto, de considerar que la función de la cláusula «sin perjuicio» en los antes mencionados preceptos estatutarios no es otra que la de eliminar un posible conflicto, «siquiera sea éste meramente conceptual o aparente», entre la materia «comercio interior» que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos y, en lo que aquí importa, la materia «defensa de la competencia». De lo que se pasa seguidamente a afirmar, sin que se aporte justificación al respecto, que tal conflicto «sólo puede radicar en que, al menos en el plano conceptual o abstracto, se solapen, siquiera sea parcialmente, sus ámbitos de aplicación respectivos». Sin que se precise en modo alguno cuáles son los concretos aspectos en los que se produce ese solapamiento y cuáles no, como era obligado. Y, por último, con base en la referencia hecha en las SSTC 88/1986 y 264/1993 a «dos aspectos de la ordenación del mercado», se pretende corroborar lo anterior sosteniendo que si el comercio es un elemento esencial del mercado, una competencia de ordenación del mercado —como es la de «defensa de la competencia», aunque ello no se explicita— «habrá de constituir, al menos parcialmente, un modo de intervención pública en el comercio y ser, sólo en esa medida, conceptualmente comercio».

Con la particularidad de que si bien en el fundamento jurídico 6.º inicialmente se afirma que cabe prescindir de esa conclusión, sin embargo la inclusión o el solapamiento de una materia en la otra a partir de este razonamiento conceptual vuelve a operar decisivamente para la delimitación competencial —junto al dato de que en los Estatutos de Autonomía sólo se reserve al Estado la competencia en materia de «legislación de defensa de la competencia»—, puesto que más adelante se afirma que ha quedado «establecido que la materia “defensa de la competencia” puede quedar, al menos en parte, incluida en la de “comercio interior”». Cuando ésto, precisamente, es lo que era preciso demostrar, máxime si este extremo constituía el presupuesto de las pretensiones de las Comunidades Autónomas recurrentes y, además, sus alegaciones en favor de tal inclusión eran muy distintas de las expuestas en la Sentencia.

c) Por último, la atribución de las Comunidades Autónomas recurrentes de la competencia ejecutiva en materia de «defensa de la competencia» reposa en la distinción general entre legislación y ejecución. Lo que ha de compartirse, si bien el contenido y la finalidad de las actuaciones ejecutivas en esta materia debieran haber merecido un examen detenido. Pero lo que me importa destacar es que en el fundamento jurídico 6.º de la Sentencia de la que discrepo se limita la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas, a cuyo fin se hace intervenir la competencia del Estado ex art. 149.1.13 C.E.

La introducción de este título competencial genera, a mi entender, una cierta confusión en el razonamiento. Y la razón es que si se hace valer a un tiempo en favor del Estado tanto la competencia exclusiva de «legislación de defensa de la competencia» como la de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», ello implica, en atención a la segunda, que habrá de corresponder a las Comunidades Autónomas recurrentes el desarrollo normativo y la ejecución en materia de defensa de la competencia, salvo que se justifique que, para preservar el carácter básico de la materia, excepcionalmente ha de extenderse la competencia estatal a ambos aspectos, lo que no se lleva a cabo en la Sentencia. Cuando en realidad la limitación de la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas, sin necesidad de hacer intervenir el título competencial del Estado ex art. 149.1.13 C.E., se deriva naturalmente del ámbito de la competencia de aquéllas. Pues si dicho ámbito es indudablemente el del «comercio interior», resulta obvio que la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma sólo podrá ser ejercida en relación con aquellas conductas restrictivas o vulneradoras de la libre competencia que, con independencia de lugar donde se produzcan, afecten «en todo o en parte» al mercado de dicha Comunidad Autónoma.

A lo que cabe agregar que si la intervención del título competencial del art. 149.1.13 C.E. se basa tanto en la necesaria unidad de la economía como en la exigencia de que exista un mercado nacional único y, en consecuencia, se estima que al Estado corresponde no sólo la normación en materia de defensa de la competencia sino «todas las competencias que determinen la configuración real del mercado único del ámbito nacional», como se expresa en el fundamento jurídico 6.º de la Sentencia, esta nueva perspectiva de examen, a mi parecer, no sólo entra en contradicción con el planteamiento inicial de carácter conceptual y con las conclusiones alcanzadas sino que, en buena lógica, debiera haber conducido a un resultado muy distinto en el fallo.

2. En efecto, dado que los preceptos estatutarios aquí considerados reservan al Estado la «legislación de defensa de la competencia», conviene tener presente, en primer lugar, que nos hallamos ante un supuesto en que la ley estatal interviene, por expresa previsión de los Estatutos, para delimitar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas (SSTC 25/1986 y 45/1998). Y al respecto hemos declarado que «cuando el Estatuto cierra el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una ley estatal», en tal caso «el reenvío operado atribuye a la ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas» (STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º). A lo que cabe agregar que, en virtud de la cláusula «sin perjuicio» de dichos preceptos estatutarios, no sólo se reservan al Estado competencias que no están expresamente incluidas en el art. 149.1 C.E. sino que, además, mediante esa reserva se pone de manifiesto que las competencias estatales inciden decisivamente sobre la competencia asumida por la Comunidad Autónoma, al igual que incide el principio incluido en dicha

reserva y, asimismo, otros preceptos constitucionales relevantes.

3. La cláusula «sin perjuicio» por tanto, no puede ser interpretada aisladamente sino en relación con el bloque de la constitucionalidad. Lo que se evidencia con claridad en el apartado 1 del art. 27 E.A.C. —y otro tanto cabe decir respecto al art. 10.27 del E.A.P.V.— puesto que dicho precepto contiene una expresa referencia bien a otros preceptos constitucionales (arts. 38 y 131 C.E.), bien a la reserva al Estado de conformidad con el art. 149.1 C.E. de otras competencias que, en los términos de la STC 15/1989, fundamento jurídico 1.º, tienen por objeto aquellas materias que «la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía». Como es el caso de la competencia estatal ex art. 149.1.13.C.E.

Lo que se corrobora contemplando los antecedentes legislativos de los preceptos aquí considerados, de los que prescinde la Sentencia de la que discrepo. Pues merece ser recordado que, dentro del procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía del art. 151.2 C.E., la Asamblea de Parlamentarios Vascos propuso la inclusión en el entonces art. 10.26, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, de las materias «comercio interior y defensa de los consumidores». Pero el Grupo Centrista de U.C.D., formuló desacuerdo, entre otros, con el citado art. 10.26, en cuanto pudiera contradecir ciertos preceptos constitucionales o «atentar a la necesidad funcional de un espacio económico único y común con facultades públicas únicas y comunes». Lo que condujo, en el informe de la Ponencia conjunta, al texto hoy vigente del art. 10.26 E.A.P.V. Y otro tanto ocurrió, tras similar desacuerdo del mismo Grupo Parlamentario, con el entonces art. 12.4 del texto remitido por la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña, que sólo hacía referencia en dicho apartado a la materia «comercio interior».

4. De lo que resulta, a mi entender, que la «legislación de defensa de la competencia» que se reserva al Estado en virtud de la cláusula «sin perjuicio de los preceptos estatutarios aquí considerados necesariamente ha de ponerse en relación con los «principios básicos del orden económico» así como con ciertos preceptos constitucionales. Máxime si así se pone de relieve con claridad en el art. 12.5 E.A.C., como se ha indicado, ya que la competencia exclusiva en materia de «comercio interior» se asume «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado [y]... en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución...

a) A este fin ha de determinarse, en primer lugar, el significado de la relación establecida en el citado precepto estatutario entre su inciso inicial, donde se hace expresa referencia al art. 38 C.E. y, de otra parte, la reserva en favor del Estado de la «legislación sobre defensa de la competencia», contenida en su apartado 5. Y para esclarecer dicho significado es apropiado recordar, en lo que aquí importa, ciertos pronunciamientos de nuestra jurisprudencia. Pues en la STC 37/1981, fundamento jurídico 3.º, se declaró en relación con la legislación mercantil que «Sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas». Y en la STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º, tras declara-

rar, en términos generales, que «El reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta, art. 38, inciso segundo, por parte de los poderes públicos supone una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales», se alude a la defensa de la competencia en cuanto «forma de intervención del Estado en la regulación del mercado, que deriva de los mismos términos del art. 38» de la norma fundamental, con independencia de que junto a esta materia «pueden encontrarse otras... que se fundan en preceptos constitucionales específicos, como el art. 51, en sus apartados 1 y 3».

b) De esta doctrina se desprende la existencia de una estrecha correspondencia entre la libertad de empresa como presupuesto estructural para la ordenación del mercado y la necesaria intervención del Estado para garantizar su ejercicio. Lo que exige actuaciones no sólo normativas sino también de ejecución, encaminadas a la defensa de la libre competencia, dado que para garantizar la libertad de empresa es preciso establecer no sólo prohibiciones generales de determinadas conductas, sino también adoptar concretas medidas para su investigación y sanción así como posibles autorizaciones singulares de innegable carácter ejecutivo. Por lo que cabe entender que el legislador estatutario, al formular la reserva en favor del Estado de la «legislación de defensa de la competencia», haciendo una previa referencia al art. 38 C.E., excluyó la escisión de esta materia entre su ámbito normativo y el de ejecución para atribuir uno y otro a titulares distintos, por estimar que ello no sólo sería artificial en atención al estar el segundo ámbito indisolublemente unido al primero para que la defensa de la competencia sea efectiva, sino también porque tal escisión podría afectar negativamente a la garantía que contiene el art. 38 C.E. Si se quiere, dicho en otros términos, porque sólo mediante la reserva en favor del Estado tanto de la competencia normativa como de la de ejecución en materia de «defensa de la competencia» podía quedar asegurada la tutela de uno de los aspectos fundamentales del orden económico.

c) Lo que entronca igualmente con la exigencia, derivada de la llamada «constitución económica», de que «el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado», en cuanto «presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores», según se declaró en la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º y se ha reiterado en muchas posteriores (SSTC 71/1982, 32/1983, 28/1986 y 88/1986, entre otras). Pues no cabe olvidar, como antes se ha expuesto, que en los orígenes de los preceptos estatutarios aquí considerados se formuló desacuerdo respecto a su inicial redacción en cuanto pudieran contradecir los preceptos constitucionales que establecen reservas competenciales en favor del Estado «o atentar a la necesidad funcional de un espacio económico y común con facultades públicas únicas y comunes».

De suerte que si como consecuencia de este desacuerdo luego se introdujo por la Ponencia conjunta la reserva en favor del Estado de la «legislación sobre defensa de la competencia», también cabe entender que se hizo para garantizar no sólo una normación común en esta materia en todo el territorio nacional sino también para el ejercicio de «facultades públicas únicas y comunes» en su aplicación. Máxime si, como antes se ha dicho, la defensa de la competencia ha de garantizarse no sólo mediante normas prohibitivas de ciertas conductas o situaciones al requerir, asimismo, la adopción de autorizaciones singulares y que se lleve a cabo un efectivo control y la sanción de las infracciones, lo que

en estos dos últimos casos requiere la intervención de unos órganos únicos. Órganos que, conviene recordarlo, fueron creados por la normativa de defensa de la competencia que se inicia con la Ley 110/1963, de 20 de julio; un dato que, aunque haya de ser relativizado por la diferente configuración del Estado en ese momento, también puede explicar el posterior reenvío de los Estatutos de Autonomía a la «legislación de defensa de la competencia» con un alcance global.

5. Por último, a la misma conclusión negativa respecto a las pretensiones de las Comunidades Autónomas recurrentes podía haberse llegado desde otro planteamiento distinto del precedente y que permite explicar que los preceptos estatutarios aquí considerados, al atribuir al Estado sólo la «legislación de defensa de la competencia», nada expliciten respecto a la ejecución en esta materia.

Como ha alegado el Abogado del Estado, si de conformidad con la cláusula primera del art. 149.3 C.E. una Comunidad Autónoma sólo tiene «las competencias que haya asumido en el Estatuto de Autonomía» y, en el presente caso, como se desprende del tenor de los preceptos estatutarios aquí considerados, las recurrentes no han asumido expresamente la competencia de ejecución en materia de «defensa de la competencia», la conclusión ha de ser que «esta competencia, con carácter general, corresponde al Estado» (STC 38/1982, fundamento jurídico 2.º y, en el mismo sentido SSTC 42/1983, fundamento jurídico 4.º; 82/1984, fundamento jurídico 2.º; 84/1984, fundamento jurídico 1.º y 123/1984, entre otras). Pues no cabe olvidar, en efecto, que en virtud de la segunda cláusula del precepto constitucional antes mencionado al Estado corresponde, sin necesidad de que exista una expresa determinación en el art. 149.1 C.E. o en los Estatutos de Autonomía, la competencia sobre las materias que no hayan sido asumidas en éstos por las Comunidades Autónomas. Lo que supone, según los expresivos términos de la STC 146/1992, fundamento jurídico 1.º, que «el fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las Comunidades Autónomas, sino el que resulta, a partir de un fondo genérico, de las "sustracciones" al mismo operadas por los Estatutos en el marco de la Constitución. En este sentido bien puede decirse que la competencia estatal no es sino una competencia "residual", si bien con un "núcleo duro" garantizado por la Constitución».

Madrid, a quince de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Fernando Garrido Falla a la Sentencia que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2.009 y 2.027, de 1989, interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia

He contribuido con mi voto a la aprobación de la presente Sentencia en tanto en cuanto participo de la opinión de que, siendo el comercio interior parte integrante del mercado, en su ordenación puede haber cabida para que determinadas competencias ejecutivas en defensa de la competencia queden «en alguna medida atribuidas a las Comunidades Autónomas» (f.j. 6.º), en particular, «si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia supraautonómica» (f.j. 7.º). Pues, en efecto, si se da esta circunstancia, podemos estar dentro del título competencial «comercio interior» atribuido a

la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas recurrentes por sus Estatutos de Autonomía.

Pero, dicho esto, he de manifestar mis discrepancias con respecto a algunas de las líneas argumentales que han conducido a la parte resolutoria de la Sentencia. En efecto:

1.º Subrayo, de entrada, que la defensa de la competencia es un principio estructural en el sistema de «libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» (art. 38 C.E.), sistema cuyo funcionamiento podría convertirse en anárquico sin una adecuada ordenación de la competencia en la totalidad de los sectores económicos (industrial, comercial, agrícola y de servicios) que componen el mercado nacional. De acuerdo con el art. 149.1.13 de nuestra Constitución, pertenece al Estado el título competencial (de carácter horizontal, según cierta terminología) para imponer tal ordenación. Cosa distinta, como quedó dicho, es que pueda reservarse la ejecución, en los términos expresados y siempre que se trate de comercio interior (es decir, intracomunitario y sin repercusión exterior), a las Comunidades Autónomas.

2.º Es cierto que en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades recurrentes (y en las que no han recurrido también) se atribuye a su competencia exclusiva el «comercio interior... sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia». Pero difiero de la interpretación que al término «sin perjuicio» se da en el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia y que, desde luego, me parece no equivalente a «con excepción» o «con la salvedad de...» (para extraerlos del ámbito conceptual del comercio interior). A lo que se apunta con dicho sistema es a la delimitación exterior con respecto a cuestiones fronterizas que, con argumentos que cabalmente —y a mi juicio erróneamente— la Sentencia comparte, pudieran dar lugar a confusión.

Como quedó dicho en el apartado anterior, la regulación de la competencia (es decir, su defensa) afecta no sólo a los comerciantes, sino a la totalidad de los sectores (industrial, de servicios...) que integran el mercado nacional y, sobre todo, actúa en un plano diferente y previo al de la regulación de las relaciones entre comerciantes y usuarios. Dicho de otra forma, el término «comercio» hace referencia, en primer lugar, al conjunto de relaciones que pueden darse entre comerciantes y

usuarios —o entre aquéllos entre sí— cuyo objeto es el trueque o compraventa de mercancías. La regulación de estas relaciones puede ser objeto del Derecho mercantil en cuyo caso la competencia exclusiva corresponde al Estado *ex art.* 149.1.6 C.E., o de legislación administrativa en defensa del consumidor, cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes en virtud del título competencial «comercio interior» que se contiene en sus Estatutos de Autonomía; de hecho las Comunidades Autónomas han dictado leyes de comercio interior —ninguna de las cuales, por cierto, trata de defensa de la competencia— y establecen oficinas para atender las reclamaciones de consumidores y usuarios. En cambio, la «defensa de la competencia», como su propio nombre indica (y resulta ocioso recordarlo) atiende a un problema que es anterior, y constituye presupuesto, respecto de las susodichas relaciones, a saber: El de las relaciones recíprocas entre las distintas empresas (industriales, comerciales, de servicios) que constituyen el mercado nacional, por lo que el título competencial para su ordenación está en el art. 149.1.13 C.E. El hecho de que esta regulación afecte también al comercio y a las relaciones de los comerciantes entre sí no debe confundirnos.

3.º Cuando se redactaron y aprobaron los Estatutos de Autonomía la expresión «legislación sobre defensa de la competencia» tenía un valor entendido, tanto desde la perspectiva de nuestro Ordenamiento jurídico (donde ya existía una normación desde 1963), como desde el punto de vista del Derecho comparado. Obviamente el acento no se ponía sobre el término «legislación» como opuesto a «ejecución», sino sobre el contenido de la legislación ya existente sobre la materia y que incluía, pues sería absurdo entenderlo de otra manera, todo el «mecanismo» creado para conseguir la finalidad perseguida por el legislador, incluido, por supuesto, el Tribunal de Defensa de la Competencia con las competencias que se le atribuían.

4.º En cuanto al fallo (que he votado) mis reservas mentales tienen que ver con el hecho de que, por la vía de un recurso de inconstitucionalidad, hemos resuelto, en pluralidad, un conflicto de competencias planteado por dos singulares Comunidades Autónomas que ha de tener, inevitablemente, sin embargo, efectos *erga omnes*.

Madrid, a quince de noviembre de 1999.—Fernando Garrido Falla.—Firmado y rubricado.