

de pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aun no producidas, aplicaciones de preceptos legales que no resultan necesariamente derivadas de las mismas, sin perjuicio, claro es, de que, de producirse, puedan ser combatidas, en su caso, ante este Tribunal a través del correspondiente conflicto de competencias o, incluso, por medio de la impugnación que regula el Título V de la LOTC, como, asimismo, ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.

En todo caso, aunque lo señalado es suficiente para rechazar la pretensión deducida, cabe insistir en que la expedición del diploma queda referida a la culminación de enseñanzas no regladas ajenas al sistema educativo general, por lo que difícilmente esos diplomas pueden ser materialmente calificados como títulos académicos o profesionales con valor habilitante, en los términos en que la propia legislación estatal los define [Disposición adicional primera, 2.º c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio; art. 4.4.º y Disposición adicional cuarta de la LOGSE; Real Decreto 1.564/1982, de 18 de junio, por el que se regulan las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales no universitarios] y que este mismo Tribunal ha precisado ya en diversos pronunciamientos (SSTC 42/1981, fundamento jurídico 3.º; 82/1986, fundamento jurídico 12; 122/1989, fundamentos jurídicos 3.º y 5.º).

En última instancia, ha de reiterarse que, en todo caso, el precepto tampoco prejuzga cuáles sean los efectos que puedan anudarse a los señalados diplomas, dado que esa determinación queda remitida a otra u otras decisiones ulteriores de la propia Comunidad Autónoma. Por ello, con la decisión ahora adoptada no queda cerrada la posibilidad de que ante el contenido y sentido de esa determinación posterior, si la misma viniese a materializar un efectivo menoscabo de la competencia estatal (art. 149.1.30.ª C.E.)—que, reiteramos, en el presente momento el recurrente no puede sino, a lo sumo, aventurar— pueda accederse a este Tribunal en defensa de la competencia presuntamente vulnerada. El recurso, en suma, debe ser también desestimado en este extremo.

Descartada la inconstitucionalidad de los apartados b) y c) del art. 3 en atención a las consideraciones indicadas, automáticamente debe serlo, sin necesidad de ninguna otra argumentación, la de los arts. 10.1.º, 18 y 21 b), dado que son razones de estricta conexión—sin que, además, se aporte justificación alguna particularizada— las que fundan la impugnación formulada.

5. Por lo que atañe a la impugnación del art. 10.2.º, señala el recurrente que, debiéndose entender—dado el contexto— que las condiciones reglamentarias que deban reunir los Centros las fijará la Generalidad de Cataluña, es reproducible lo ya alegado a propósito del art. 3 b).

Sin embargo, de acuerdo con lo antes observado, el fundamento de la impugnación, una vez más, presenta total imprecisión, pues no concreta en forma alguna en qué, y por qué, se ha extralimitado conceptualmente en este extremo el legislador autonómico.

Con todo, dado que este número 2.º del art. 10 no puede desvincularse de lo dispuesto en su número 1.º, ya que lo que viene a establecer es que el certificado o diploma que expidan los Centros que hayan sido autorizados a impartir enseñanzas equivalentes a las

que integran determinadas profesiones regladas será visado debidamente por el Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña, siempre que dichos Centros cumplan las condiciones que se establezcan reglamentariamente para cada especialidad, si puede afirmarse que las mismas razones antes expuestas a propósito del art. 3 b) deben ser tenidas en consideración para rechazar la imputación de inconstitucionalidad. Y es que tampoco ahora se prejuzga que las condiciones para que la equivalencia de las enseñanzas sea posible no vaya a fijarlas el Estado, que es a quien—como hemos dicho— corresponde establecerlas, lo que, por lo demás, viene a reconocer expresamente el Parlamento de Cataluña. De ahí que la mera sospecha de que el precepto legal pueda ser aplicado en un determinado sentido contrario al orden constitucional de distribución de competencias no permita sancionar la declaración de inconstitucionalidad pretendida.

6. Finalmente, se impugna el art. 11.5.º, que establece que «la entrega del diploma de la Generalidad de Cataluña excluirá la de cualquier otra clase de diploma por las mismas enseñanzas».

Para el Abogado del Estado esta previsión engloba el supuesto hipotético de que la prohibición pueda alcanzar a diplomas conferidos por el Estado, lo que, se dice, resulta inaceptable, pero lo cierto es que esa inconstitucionalidad no se evidencia si nos atenemos a los motivos esgrimidos, pues, una vez más, se sustenta en una hipótesis que, por sí misma, no puede fundarla, ya que no cabe deducir que el Estado, dado el tenor literal de la previsión, quede imposibilitado para prever y conferir, en su caso, diplomas acreditativos de haber cursado idénticas enseñanzas.

Sobre este particular, en fin, aún cabe añadir que ni siquiera es preciso en este momento tratar de indagar acerca de la posibilidad de que supuesto semejante se pueda llegar a producir, dado que, como bien apunta el Parlamento de Cataluña, el diploma que la Generalidad pueda otorgar queda vinculado, en todo caso, a enseñanzas no incluidas en el sistema educativo general ni reguladas por normativas específicas en el aspecto docente; es decir, a enseñanzas en principio no sujetas a la intervención del Estado y, por tanto, ajenas a los títulos académicos y profesionales que pueda otorgar.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid a dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

**25285** Pleno. Sentencia 148/1992, de 16 de octubre. Conflicto positivo de competencia 1.137/1986. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el artículo 5 del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la venta con rebajas.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidentes, don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 1.137/1986, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, respecto del artículo 5 del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la venta con rebajas. Ha sido parte el citado Gobierno, representado

por el Letrado don Jon Gurutz Echave y Aranzábal, y Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 29 de octubre de 1986, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, presentó ante este Tribunal escrito de planteamiento de conflicto positivo de competencia frente al Gobierno vasco en relación con el artículo 5 de su Decreto 130/1986, de 3 de junio, sobre la venta con rebajas, publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 110, de 6 de junio de 1986, haciendo el recurrente invocación del art. 161.2 de la Constitución. Previamente, y con fecha de 1 de agosto de 1986, el Consejo de Ministros había acordado dirigir al Gobierno vasco requerimiento de incompetencia respecto de la disposición mencionada. Tal requerimiento se consideró no atendiendo en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 17 de octubre siguiente, resolviéndose el planteamiento del presente proceso constitucional.

2. El precepto recurrido dice así:

«Artículo 5. 1. La venta con rebaja únicamente podrá celebrarse durante las estaciones estival e invernal, sin que pueda iniciarse antes del 21 de junio y 21 de diciembre, respectivamente. 2. Excepcionalmente, y previa solicitud, el Departamento de Industria y Comercio podrá autorizar la realización de ventas con rebaja de productos determinados, en función de sus peculiaridades y como consecuencia del

cambio de su temporada de uso, en estaciones distintas de las señaladas en el apartado precedente».

Los argumentos en los que funda el Abogado del Estado la impugnación de este precepto son, en síntesis, los siguientes:

A) La titularidad de la materia «defensa de la competencia» corresponde al Estado tanto a partir del enunciado «legislación mercantil» (art. 149.1.6.º C.E.) como a partir del relativo a la «ordenación de la actividad económica general» (art. 149.1.13 C.E.). De un lado, las normas de defensa de la competencia han venido considerándose en nuestra tradición jurídica como materia propia de aquel sector del ordenamiento y los criterios de diferenciación apuntados en los fundamentos 12 a 14 de la STC 71/1982 abonan la conceptualización como derecho de la contratación (art. 149.1.8.º C.E.) de las reglas que determinen lo que debe entenderse como cláusulas, modalidades contractuales y métodos de venta que pueden generar prácticas abusivas. Pero es que, aun si se entendiera que en la legislación sobre defensa de la competencia, donde sin duda aparecen reglas jurídico-públicas y jurídico-privadas, habría de darse prevalencia a las primeras, resultaría claro que esta ordenación, en cuanto que ha de responder a exigencias de uniformidad en todo el territorio nacional (por imperativo del principio de unicidad del orden económico), formaría parte del contenido competencial que para el Estado resulta del art. 149.1.13 C.E. En todo caso, la expresa reserva a favor del Estado de la legislación sobre defensa de la competencia que aparece en diversos Estatutos y, por lo que aquí importa, en el art. 10.27 E.A.P.V. con apoyo en el principio dispositivo del art. 149.3 C.E., priva de relevancia a la cuestión de la calificación de esta materia como Derecho público o privado. Que la represión de la competencia desleal es parte integrante de la legislación sobre defensa de la competencia que aparece en diversos Estatutos y, por lo que aquí importa, en el art. 10.27 E.A.P.V. con apoyo en el principio dispositivo del art. 149.3 C.E., priva de relevancia a la cuestión de la calificación de esta materia como Derecho público o privado. Que la represión de la competencia desleal es parte integrante de la legislación sobre defensa de la competencia no parece dudoso. Ya en la STC 71/1982 (fundamento 15), se declaraba que sobre la legislación de defensa de la competencia «ha de entenderse 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 constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado».

El art. 5.º del Decreto recurrido permite concluir que la noción de venta en rebaja se vincula a lo que cabría de nominar lealtad o «autenticidad» en la efectiva reducción del precio de enajenación respecto del de compra. Pero si, en esa significación, la finalidad de impedir que se presenten al público como ventas en rebaja las que no responden realmente a reducciones en el precio de adquisición de los productos encuentra cabida en la «tutela de intereses colectivos de los consumidores... al servicio de una transparencia en los precios y una defensa de la calidad de los bienes y servicios» (STC 71/1982, fundamento 16), no ocurre lo mismo con las limitaciones cronológicas impuestas a las rebajas, las cuales deben reputarse contrarias al deslinde competencial. Por una parte, y desde la perspectiva del título competencial, el precepto no puede concebirse como encaminado a la protección de los intereses de los consumidores, más bien perjudicados por la restricción en el tiempo de una modalidad de venta que por definición les favorece. La regulación del art. 5 se sitúa en el ámbito de ordenación de la defensa de la competencia y, si alguna justificación material puede encontrarse, habrá de ser la de prevenir una competencia desleal o abusiva, lo que la llevaría al ámbito de la legislación sobre defensa de la competencia y en suma a la titularidad estatal (art. 10.27 E.A.P.V.). Por otro lado, no cabe ignorar el sentido prohibitivo que acompaña a esta regulación. El carácter general de la prohibición, la inmisión en lo que constituye el «ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil» (STC 37/1981, fundamento 3), la directa disciplina de modalidades contractuales o métodos de venta (STC 71/1982, fundamentos 13 y 14), acreditan la invasión de la titularidad estatal sobre el derecho de la contratación (art. 149.1.6.º y 8.º C.E.). Aun en la hipótesis, no compartida, de que el artículo impugnado pudiera situarse prevalentemente en la regla competencial sobre el comercio interior, la drástica limitación temporal de la venta en rebajas habría de considerarse incluida en el ámbito competencial atribuido al Estado por el art. 149.1.13 C.E., referente a las bases, la coordinación y la ordenación de la actividad económica general.

Finalmente, el tenor del art. 5.º del Decreto del Gobierno Vasco incorpora el mismo contenido normativo y similar literalidad que el art. 21 de la Ley 1/1983, de 18 de febrero, del Parlamento de Cataluña, declarado inconstitucional en la STC 88/1986. El artículo aquí cuestionado es de tan exacta coincidencia con aquél que ello obliga a dar por íntegramente reproducido el fundamento jurídico 8.º e) de la referida Sentencia, habida cuenta de la similitud de los arts. 12.1.5 del Estatuto de Cataluña y 10.27 del E.A.P.V.

B) En segundo lugar, entiende el Abogado del Estado que el precepto recurrido vulnera el principio de unidad de mercado. El alcance de la unidad de mercado debe ponerse en relación con el contenido

propio de la libertad de establecimiento y, en definitiva, de la libertad de empresa reconocida en el art. 38 C.E. Así, el art. 139.2 C.E., al rechazar las medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de establecimiento, comprende el derecho del empresario a que, en relación a sus derechos y posiciones jurídicas fundamentales, se garantice su igualdad en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1), garantía que, en cuanto concierne a las condiciones básicas, se corresponde con la atribución de competencias al Estado, pero que no se agota en esas condiciones básicas, sino que vincula también a las Comunidades Autónomas materialmente, esto es, en el ejercicio de sus propias competencias. Y desde el punto de vista de los límites materiales a la actuación de las Comunidades Autónomas, la restricción cronológica de las ventas en rebaja ha de reputarse contraria al principio de unidad de mercado. En una consideración de razonabilidad y proporcionalidad, el fin constitucionalmente lícito de la ordenación del comercio interior —vinculada, según el art. 51.1 C.E. y la STC 71/1982 (fundamento 16), a la protección de los intereses del consumidor— no justifica ni la restricción que se impone al ejercicio libre de la actividad empresarial ni la diferenciación dentro de la unidad del territorio español que supondría la aplicación en ésta y, eventualmente en otras Comunidades Autónomas, de limitaciones cronológicas como las impuestas en el precepto impugnado.

Desde el punto de vista de la intensidad de la diferenciación, la ruptura cronológica del mercado aparece, no como una afección irrelevante, sino como verdadero obstáculo a la libertad de establecimiento, puesto que al empresario que legítimamente pretenda desarrollar su actividad tomando como ámbito de la misma el conjunto del territorio español se le impide planificar con simultaneidad sus campañas de ventas en rebajas, y en definitiva el empleo de una estrategia nacional en sus ventas y, por consiguiente también, en su política de producción o de compras. Dado el sentido de eliminación de existencias que tiene la técnica de la venta en rebaja, cabría incluso entender que se coloca una injustificada traba a la libertad de circulación de bienes al impedir que el empresario de ámbito nacional pueda eliminar, a través de rebajas en el País Vasco, mercaderías que en principio fueron adquiridas para su venta en otras áreas del territorio español.

Concluye el Abogado del Estado suplicando se dicte Sentencia que declare que corresponde al Estado la competencia controvertida y anule en el extremo a que se contrae el conflicto la disposición origen del mismo. Mediante otrosí, solicita que, habiéndose invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 C.E., se dé cumplimiento a lo dispuesto en el art. 64.2 de la LOTC, extendiéndose los efectos de la suspensión a los actos que se hubieran producido en ejecución del Decreto recurrido.

3. Por providencia de 5 de noviembre de 1986, la Sección Cuarta del Tribunal acordó: 1.º Admitir a trámite el conflicto planteado; 2.º dar traslado al Gobierno Vasco, mediante comunicación dirigida a su Presidente, de la demanda y documentos presentados, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes; 3.º dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el Decreto 130/1986, en cuyo caso habría de suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la LOTC; 4.º habiéndose invocado por el Gobierno el art. 161.2 C.E., comunicar al Presidente del Gobierno Vasco la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 5.º del mencionado Decreto desde la fecha de formalización del conflicto, conforme establece el art. 64.2 de la LOTC, y 5.º publicar la formalización del conflicto y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco.

4. El 10 de diciembre siguiente compareció y formuló alegaciones, acompañadas de documentación, el Gobierno de la Comunidad demandada, representada y defendida por el Letrado don Jon Gurutz Echave y Aranzábal, quien suplicó que se dicte Sentencia en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la referida Comunidad, esta pretensión descansa en la argumentación que a continuación se resume:

A) La alegación del Abogado del Estado tendente a demostrar que el precepto impugnado, al limitar la libertad de Empresa, vulnera el principio constitucional de unidad de mercado excede ampliamente del objeto propio del conflicto positivo de competencia (arts. 59 y 66 LOTC). La comprobación del ajuste de las disposiciones normativas a la Constitución tiene sus propios y diferenciados mecanismos, que son el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad para las normas contenidas en el art. 27.2 LOTC y la impugnación por el Gobierno del Estado prevista en el art. 161.2 C.E. y regulada en el título V de la LOTC. La argumentación respecto de la vulneración del principio de unidad de mercado constituye una alegación relativa a la presunción de inconstitucionalidad de la norma efectuada al margen del procedimiento previsto para ello (título V de la LOTC) y que no debe ser admitida en el presente proceso, cuyo objeto debe circunscribirse a declarar la titularidad de la competencia habilitante de la regulación

efectuado por aquélla. Admitir que pudiera ser examinada en el curso del conflicto de competencia sería como vaciar de sentido el art. 161.2 C.E. (y, por ende, el título V de la LOTC). Por esta razón el Tribunal no debe entrar a considerar si la regulación contenida en el art. 5.º del Decreto 130/1986 vulnera el principio de unidad de mercado, sino examinar si concurre en su producción título competencial habilitante. No obstante, dadas las interpretaciones incorrectas en torno al respecto de la unidad de mercado que se contienen en el escrito de interposición del conflicto, no obstante, y a fin de eliminar toda duda sobre la adecuación del precepto impugnado a los principios que inspiran la unidad de mercado, se examinan las cuestiones planteadas al respecto por parte actora.

Se señala, en primer lugar que la regulación por el legislador de los concretos aspectos que rodean el ejercicio de una actividad económica no supone restricción al principio proclamado en el art. 38 C.E. cuando, como en el caso que nos ocupa, no se opera por virtud del precepto impugnado lesión alguna del contenido esencial del principio de libertad de empresa, sino regulación del modo en que ha de ejercerse determinada modalidad de actividad, en aplicación, precisamente, del mandato contenido en el art. 51 C.E., por lo que viene a ser a condicionar, si bien levemente, una determinada actividad comercial sin que ello afecte a los contenidos básicos de la libertad de empresa.

En segundo lugar, la alegación de que la limitación cronológica para efectuar las ventas con rebaja supone una diferenciación dentro del territorio español no justificada en modo alguno, obedece claramente a una concepción uniformizadora del ordenamiento que ya ha sido rebatida en varias ocasiones por este Tribunal. La regulación contenida en el precepto recurrido ni establece discriminación alguna entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional ni afecta, de manera alguna, a ninguna posición jurídica fundamental de los ciudadanos.

En tercer lugar, la ordenación del comercio interior consistente en la regulación cronológica de las ventas con rebaja encuentra su soporte competencial en el art. 10.27 y 28 E.A.P.V., y su justificación en razones de protección de los intereses económicos y de información al consumidor. El art. 139.1 C.E., en cuanto establece el principio de igualdad ante cada ordenamiento jurídico para todos los que se ven sometidos a él o resulten afectados de una manera u otra por sus normas, queda salvaguardado en el precepto impugnado por cuanto su amparo no se contempla discriminación alguna respecto de los individuos a quienes va dirigido. Los empresarios de ámbito nacional estarán, por tanto, sujetos en el ejercicio de su actividad económica a la diversidad de regímenes jurídicos existentes en el territorio del Estado, lo que implica una diversa posición jurídica frente a cada uno de los diversos ordenamientos. El ámbito nacional de su actividad es título que justifique en manera alguna la sustracción de las condiciones del ejercicio de su actividad a los diversos ordenamientos jurídicos, sobre la base de que la existencia de esta diversidad supone para sí misma un obstáculo a la libertad de establecimiento y circulación de personas y bienes. Por otra parte, no se alcanza a ver de qué manera la regulación cronológica de las ventas con rebaja constituye un obstáculo a la libertad de establecimiento. El precepto impugnado no restringe, directa o indirectamente, el derecho al establecimiento en la Comunidad Autónoma de los empresarios, sino que únicamente se trata de regular determinadas cuestiones relacionadas con el ejercicio de la actividad económica para todos los empresarios, sea cual sea su origen, que realicen o pretendan realizar una determinada modalidad de venta comercial dentro del ámbito territorial de aquélla. Por fin, tampoco el artículo recurrido supone obstáculo al principio de libre circulación de bienes, pues las mercaderías no están sujetas a restricción una en razón de su procedencia. Dicho precepto no apunta al producto en sí mismo considerado, pues no existen productos que por su naturaleza sólo sean útiles para su venta en rebaja, sino que afecta exclusivamente al ejercicio de esta actividad comercializadora, en cuanto se entiende que la protección eficaz de los intereses de los consumidores exige su regulación.

B) Pasando ya a los argumentos propiamente competenciales, debe señalarse cómo el Decreto 130/1986 trae causa de la Ley del Parlamento Vasco 8/1983, de 19 de mayo, de Ordenación de la Actividad Comercial (OAC) y es desarrollo del capítulo segundo de su título II. Ambas normas, Ley y Reglamento, tienen su amparo en el art. 10.27 y 28 E.A.P.V. Aunque hay identidad entre la regulación que de las ventas con rebaja efectúa la LOAC. Y el contenido esencial del Decreto 130/1986, se observa una diferencia entre el texto del art. 9 de la Ley y el del art. 5.º del Decreto, consistente en la obligación de celebrar ventas durante las estaciones estival e invernal y en la prohibición de dar comienzo a tales ventas antes del 21 de junio y del 21 de diciembre de cada año. Pero esta prohibición no hace sino concretar la definición que de la venta con rebaja se contiene en el art. 9.º LOAC. En efecto, si este artículo define la venta con rebaja como aquella realizada, con reducción de los márgenes comerciales, como consecuencia del cambio de estación o temporada, el señalamiento de fechas concretas efectuado por el Decreto no varía tal definición, sino que se concreta al fijar las correspondientes a los equinoccios de verano e invierno, reforzando de esta manera la definición legal. Queda clara, de esta manera, la estrecha vinculación existente entre el Decreto y

la Ley, ya que ésta, y concretamente, su art. 9 es causa directa de aquél.

La regulación relativa a las ventas con rebaja efectuada por la normativa de la Comunidad Autónoma responde estrictamente a razones de protección de los intereses y derechos de los consumidores, y así se dice en la exposición de motivos del Decreto 130/1986. La regulación de éste va encaminada, dentro de la finalidad de protección de los intereses del consumidor con el objeto de asegurar el eficaz y correcto juego de la economía de mercado, a facilitar y asegurar la estrategia de compra a la que, en cuanto elemento esencial del sistema de distribución comercial, tiene derecho; derecho que queda seriamente comprometido, cuando no imposibilitado, ante la ausencia de una regulación cronológica como la contenida en el precepto recurrido. Por otra parte, el Decreto protege las expectativas que genera la publicidad regulando las condiciones que deben reunir los artículos ofertados en rebaja a fin de garantizar que los mismos coinciden con los hasta ese momento ofertados en las condiciones habituales. Ambos mecanismos de protección constituyen el núcleo básico de la regulación efectuada, sin que pueda verse en ella incidencia alguna en la legislación sobre defensa de la competencia, por no constituir su objeto la protección de la competencia entre empresarios, ni en las normas sobre la contratación mercantil, pues no contiene imposición alguna de derechos y obligaciones entre las partes contratantes. Más bien lo que el Decreto efectúa es una restricción del uso publicitario del término «venta con rebaja», dada la enorme atracción que su uso supone para el consumidor, a aquellas modalidades de venta que se correspondan efectivamente con la rebaja, de acuerdo con los usos comerciales, es menester resaltar que la normativa autonómica no restringe las ventas promocionales, sino que apunta a la restricción citada. Ni la LOAC ni el Decreto 130/1986 dicen que en la venta con rebajas se podrán reducir los márgenes comerciales, lo que efectivamente supondría una importante intromisión en el contenido del principio de libertad de empresa. Frente a la alegación del Gobierno de la Nación según la cual el precepto recurrido constituye una intromisión en el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, que invadiría la titularidad estatal sobre el derecho de la contratación (art. 149.1.6.º y 8.º C.E.), cabe responder, con fundamento en lo establecido en la STC 37/1981, que la norma impugnada no constituye una disposición propia del ordenamiento jurídico-privado, en cuanto no disciplina relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles, ni regula modalidad contractual alguna, en cuanto fuente de derechos y obligaciones, y mucho menos el contenido de dichos derechos y obligaciones. Por tanto, el artículo recurrido no introduce ningún novum normativo de derecho privado en la regulación de la práctica comercial de venta con rebaja. No se produce limitación de modalidad alguna de contratación efectuada por el comerciante, ya que no se regula ninguno de sus elementos y condiciones. El objeto del art. 5 del Decreto 130/1986 no es el contrato de compraventa en cuanto tal, sino un sistema agresivo de oferta que produce una especie de intoxicación al consumidor. Por lo tanto, el artículo impugnado no constituye más que una fórmula jurídico-pública de carácter específico que pretende no sólo garantizar el orden público económico, sino, fundamentalmente, la tutela de los intereses individuales y colectivos de los consumidores y usuarios a través de un instrumento de intervención administrativa en la actividad de distribución comercial. La regulación del precepto se configura, pues, como una norma sustantiva en el ámbito del comercio interior, a través de la cual, y de la Ley de la que trae causa la Administración vasca tiene atribuido un conjunto de facultades que inciden sobre la ordenación del mercado y tratan de tutelar los difusos intereses que en él confluyen. Se inscribe, por tanto, en el contexto de la actividad de policía, a través de la cual la Administración interviene modulando el ejercicio de la libre iniciativa privada.

Aduce el Abogado del Estado que la justificación del precepto recurrido trae causa de la legislación sobre defensa de la competencia. Esta legislación se configura, ciertamente, como una limitación a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 10.27 y 28 E.A.P.V.). Ahora bien, la regulación que se establece de la venta con rebaja y, en concreto, la limitación temporal en ella comprendida, no se justifica en prevenir un resultado como si se tratara de actividades que supongan competencia desleal, por no existir relación causa-efecto entre la práctica de dicha modalidad de venta y la creación de obstáculos artificiales que dificulten el adecuado desarrollo de la competencia. Por el contrario, el precepto halla su fundamentación como fórmula jurídico-pública en el ámbito del comercio interior, a través de la cual se pretende ordenar una determinada actividad económica tutelando los intereses de los consumidores y usuarios, que, junto con los de los comerciantes, confluyen en el mercado. Esta política ordenadora de la actividad económica, en su vertiente del comercio interior, responde al ejercicio de las funciones de planificación y defensa del sistema económico diseñado en la Constitución, que corresponde al concepto tradicional en nuestro ordenamiento jurídico de «disciplina del mercado», consistente en el establecimiento de un marco en el que se promueva el ejercicio de la libertad de empresa dentro de unos límites definidos por la legislación. El establecimiento de estos límites persigue la defensa misma del sistema económico, aun cuando, y fundamen-

talmente, se inspiran en el respeto y garantía, de los derechos de los consumidores y usuarios en cuanto destinatarios de la actividad comercial, mandato expreso a los poderes públicos establecidos en el art. 51 C.E.

Concluye su alegato la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco con la súplica de que se dicte Sentencia que declare que la competencia controvertida corresponde a la referida Comunidad.

5. Mediante providencia de 4 de marzo de 1987, acordó la Sección oír a las partes respecto de la procedencia de mantener o levantar la suspensión del precepto impugnado. Evacuado el trámite, el Pleno del Tribunal decidió, por Auto del siguiente 2 de abril, el mantenimiento de la suspensión mencionada.

6. Por providencia de 29 de octubre de 1990, la Sección Primera, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, acordó conceder a las partes un plazo de diez días para que alegaran sobre los efectos que pudiera tener sobre el mantenimiento y resolución del conflicto planteado la doctrina constitucional contenida en la STC 88/1986. Mediante sendos escritos presentados, ambos, el 16 de noviembre de 1990, el Abogado del Estado y el de la Comunidad demandada interesaron la conclusión del proceso por sentencia de acuerdo con sus respectivas pretensiones acerca de la titularidad de la competencia litigiosa.

7. Mediante providencia de 14 de octubre de 1992, se señaló el día 16 del mismo mes y año, para deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Nación impugna en el presente proceso el art. 5 del Decreto del Gobierno Vasco 130/1986, de 3 de junio, precepto que limita la realización de ventas con rebaja, salvo en las circunstancias excepcionales que señala, a las estaciones estival e invernal. Considera el recurrente que dicha disposición se inscribe en el ámbito de la legislación sobre defensa de la competencia, que pertenece al Estado. Asimismo entiende que invade la competencia estatal sobre el derecho de la contratación (art. 149.1.6.º y 8.º C.E.), al igual que la referente a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.). Por último, imputa al precepto recurrido la vulneración del principio de unidad de mercado y de la libertad de empresa. A propósito de esta específica imputación, la representación de la Comunidad demandada aduce la impropiedad de su formulación en un conflicto de competencia, proceso ceñido a determinar la titularidad de la competencia en litigio, y no a verificar desde otras perspectivas la constitucionalidad de la disposición impugnada, lo que tendría un encaje más adecuado en el procedimiento regulado en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Ciertamente, el conflicto positivo de competencia es un proceso constitucional exclusivamente instituido para dirimir una controversia competencial, de modo que la *causa petendi* ha de circunscribirse a una infracción del orden de competencias definido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 59 LOTC). Esa infracción del orden de competencias es siempre, pues, el presupuesto objetivo del conflicto. Por contra, los arts. 76 y 77 de la LOTC configuran un procedimiento que encuentra sustantividad propia en aquellos supuestos en los que el Gobierno imputa a una disposición infralegal o a una resolución de una Comunidad Autónoma un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la vulneración del orden competencial, no podría ser denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad debido al rango de tales disposiciones o resoluciones, ni se avendría tampoco, en razón del carácter de la pretensión deducida, a los límites objetivos del conflicto (STC 64/1990, fundamento jurídico 1.º). Así, en tanto que mediante el recurso de inconstitucionalidad cabe residenciar en este Tribunal cualquier infracción del bloque de la constitucionalidad con fuerza de ley, en el proceso regulado por el título V de la LOTC y dirigido frente a normas y actos autonómicos carentes de fuerza de ley se excluye la impugnación basada en la conculcación del orden de competencias, que, en cambio, constituye el único objeto posible de los conflictos competenciales.

En el caso que nos ocupa, nos hallamos ante un conflicto promovido por el Gobierno, quien, en el escrito de planteamiento del mismo súplica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 66 de la LOTC que nuestra Sentencia declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Por consiguiente, sólo desde la vertiente de las normas definidoras del orden de competencias podrá examinarse la pretensión actora. Por todo lo cual, el alegato del Abogado del Estado referente a la vulneración del principio de unidad de mercado y de la libertad de empresa por la disposición recurrida, expuesto de manera autónoma respecto de los demás motivos impugnatorios del presente conflicto, carece de encaje en esta clase de proceso constitucional, resultando en consecuencia, improcedente su consideración en esta Sentencia.

2. Por lo demás, la decisión que hemos de adoptar aquí acerca de la titularidad de la competencia objeto de litigio debe atenerse al criterio mantenido por el Tribunal en la STC 88/1986, que resolvió un conflicto de caracteres prácticamente idénticos. En efecto, en dicha resolución se verificó el enjuiciamiento de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa (determinadas estructuras comerciales y ventas especiales, cuyo art. 2 fijaba también los periodos anuales de venta en rebaja y establecía la duración máxima de cada uno de ellos. Decía concretamente: «las temporadas de venta en rebaja serán normalmente del 7 de enero al 20 de febrero y del 15 de julio al 15 de agosto»). Este precepto pretendió fundarse en la competencia autonómica relativa al comercio interior y defensa del consumidor y usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia (art. 12.1.5 EAC), sustancialmente coincidente con la que resulta de los apartados 27 y 28 del art. 150.1 E.A.P.V. Tanto en aquel como en este Estatuto de Autonomía la materia relativa a la «defensa de la competencia» queda excluida del fondo competencial autonómico. Y ya en la STC 71/1982 (fundamento jurídico 15) habíamos declarado que la legislación sobre defensa de la competencia 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 constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado». De ahí que la respuesta que en la citada STC 88/1986 dábamos al conflicto allí planteado fuera textualmente la que sigue: «No resulta fácil determinar cómo las competencias de la Generalidad sobre el comercio interior y la protección de los consumidores pueden salvar una norma de ese carácter, que supone una considerable restricción a la libertad de empresa. En este sentido, la norma no tiene otra justificación —como entre otras razones alega el Abogado del Estado— que la de prevenir una competencia desleal o abusiva, restringiendo el libre ejercicio de la libertad comercial, materia que corresponde a la legislación de defensa de la competencia, de titularidad estatal (art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), lo que ha provocado la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión (fundamento jurídico.8.º)».

La doctrina entonces fijada ha de considerarse de plena aplicación al conflicto aquí suscitado, por lo que procede declarar la titularidad estatal de la competencia litigiosa y la nulidad del precepto recurrido.

## FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.
- 2.º Declarar la nulidad del artículo 5 del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno Vasco, sobre la venta con rebajas.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y dos.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Madrid, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.