



AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. _____, Letrado del Parlamento de Navarra, actuando en nombre y representación del mismo, tal como queda acreditado en el Acuerdo que a tal efecto se acompaña, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho

DICE:

Que mediante escrito del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional que tuvo entrada en el Registro de la Cámara el pasado 31 de octubre de 2023, se ha participado al Parlamento de Navarra del contenido de la providencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional el día 24 de octubre de 2023, en la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 6245-2023, promovido por el Abogado del Estado en nombre y representación del Presidente del Gobierno, contra los apartados uno, incisos "*Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o*" y "*o a entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100% de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral*"; seis, inciso "*y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especialidad artística y actividades similares*"; y siete, apartado dos, de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023.

Que, en virtud del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 6 de noviembre de 2023, esta Cámara ha resuelto comparecer y personarse en el recurso de inconstitucionalidad número 6245-2023, para que se defienda la conformidad con la Constitución de los referidos apartados de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023 (se acompaña como documento 1).

En base a lo cual, en el plazo de 15 días establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), me persono en el recurso de inconstitucionalidad mencionado en nombre y representación del Parlamento de Navarra, en defensa de la constitucionalidad de los apartados de la disposición final de la Ley Foral antedicha y formulo a tal efecto las siguientes

ALEGACIONES

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, es el resultado de la iniciativa legislativa instada por el Gobierno de Navarra a través de la presentación ante la Cámara, del correspondiente proyecto de Ley Foral, previo Acuerdo del Ejecutivo Foral de 4 de noviembre de 2022.

El proyecto de Ley Foral referido contenía una disposición final segunda cuyo objeto era la modificación de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP).

SEGUNDO.- El proyecto de Ley Foral fue tramitado por el procedimiento ordinario por la Comisión de Economía y Hacienda, siendo aprobado por el Pleno del Parlamento de Navarra el día 22 de diciembre de 2022. La Ley Foral fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 264, de 30 de diciembre de 2022 y en el Boletín Oficial del Estado número 16, de 19 de enero de 2023.

Mediante la disposición adicional segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, se modifican diversos preceptos de la LFCP, algunos de los cuales han sido impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad lo constituyen tres apartados de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, que modifican Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, en los términos que se reproducen a continuación:

"Disposición final segunda. Modificación de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

Uno. Se modifica el artículo 36.1, que quedará redactado en los siguientes términos:

Los poderes adjudicadores deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, obras, suministros y concesión de servicios a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de Iniciativa social, Empresas de Inserción o a entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100 % de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral.

(...) **Seis.** Se modifica la disposición adicional décima, que quedará redactada en los siguientes términos:

Disposición adicional décima. Régimen especial para contratos relacionados con actividades docentes.

En los contratos cuyo objeto consista en actividades docentes o de formación, adjudicados a personas físicas y desarrollados en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o de acciones formativas impartidas en centros públicos de formación para el empleo, así como los seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones, artículos científicos o preparación de materiales por escrito y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especialidad artística y actividades similares, los únicos tramites exigibles serán, conforme a la legislación presupuestaria aplicable, la designación o nombramiento por el órgano competente y la presentación de la correspondiente factura”.

(...) **Siete.** Se modifica la disposición adicional vigesimoprimera, que quedará redactada en los siguientes términos:

Disposición adicional vigesimoprimera. Particularidades en los expedientes de adquisición pública de medicamentos.

1. *Los medicamentos con protección de patente, determinado el precio y condiciones de financiación en el sistema público mediante resolución de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, tras acuerdo de la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos, podrán ser adquiridos mediante procedimiento negociado sin convocatoria de licitación por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. En su tramitación, atendiendo a la especial naturaleza de las necesidades a cubrir se exigirá, exclusivamente, lo siguiente:*

- a) *Justificación de la necesidad y de la existencia de crédito.*
- b) *Documento de aceptación de las condiciones del contrato, debidamente firmado.*
- c) *Resolución de la Dirección Gerencia del SNS-O aprobando el gasto y el contrato.*

Estos contratos serán objeto de publicidad conforme a lo previsto por el artículo 102.1 de esta ley foral.

2. *A las adquisiciones de medicamentos genéricos, biosimilares y medicamentos originales sin protección de patente, por parte de los servicios de farmacia dependientes del SNS-O, cuando la compra se articule a través de sistemas en los que no se seleccione a uno o varios proveedores de entre todos los demás interesados, no les serán de aplicación las disposiciones de esta ley foral. Su tramitación se llevará a cabo de la siguiente manera:*

a) *La administración establecerá para cada uno de los medicamentos las condiciones que deberán asumir formalmente todas las entidades interesadas, entre las que deberá estar necesariamente el precio.*

b) *Estas condiciones serán de obligado cumplimiento y su aceptación podrá llevarse a cabo por las interesadas a lo largo de toda la vida del expediente.*

c) *Las condiciones establecidas, así como la forma de solicitar la adhesión al expediente de compra de medicamentos serán objeto de publicidad en el Portal de Contratación de Navarra.*

d) *La compra de medicamentos dentro de cada uno de los grupos se llevará a cabo atendiendo exclusivamente, a criterios de eficiencia en la gestión y/o necesidades terapéuticas por parte de los servicios de farmacia de dependientes del SNS-O. A estos efectos, sólo será necesaria la previa reserva de crédito.*

e) *El resultado de la adquisición de medicamentos será objeto de publicidad, al menos con carácter semestral, señalando en cada caso la empresa adjudicataria y el importe adjudicado”.*

De los preceptos transcritos, el recurso de inconstitucionalidad se circunscribe a la impugnación de los incisos “Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o” y “o a entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100 % de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral” (apartado uno de la disposición final segunda); el inciso “y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especialidad artística y actividades similares” (apartado seis); y la totalidad del número 2 del apartado siete, relativo a las adquisiciones de medicamentos genéricos, biosimilares y medicamentos originales sin protección de patente.

La Abogacía del Estado considera que los preceptos de la legislación foral impugnados contravienen la regulación básica, que con carácter general y para todo el territorio nacional, prevé la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Si bien el recurso parece reconocer formalmente la competencia histórica de la Comunidad Foral en materia de contratos y concesiones administrativas, ex artículo 49.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), el recurrente continúa argumentando que el legislador navarro traspasa su ámbito competencial en los artículos impugnados y menoscaba la legislación básica estatal conferida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

Delimitado el objeto del litigio, las presentes alegaciones pretenden poner de

manifiesto el diferente alcance del ámbito competencial en materia de contratación pública que ostenta Navarra -en virtud de su régimen foral- en relación con el resto de las comunidades autónomas.

La vigencia del régimen foral y de los derechos históricos de Navarra se reconocen en la disposición adicional primera de la Constitución y se plasman en el elenco competencial asumido por la Comunidad Foral a través de la LORAFNA. En la materia correspondiente a contratos y concesiones administrativas, el artículo 49.1 d) LORAFNA atribuye la competencia exclusiva “*en virtud de su régimen foral*”, por lo que dota a la Comunidad Foral de unas facultades ordenadoras que trascienden del mero desarrollo legislativo de las bases delimitadas por el Estado, como sucede con las demás comunidades autónomas cuyas competencias no se amparan en sus derechos históricos. De esta forma, en el ámbito de la legislación sobre contratación pública, Navarra ejerce la potestad legislativa sin más límites que el principio de unidad constitucional (artículos 2 y 39.1 a) LORAFNA) y en particular, los “*principios esenciales de la legislación básica estatal*” (artículo 49.1 d) LORAFNA), los cuales no resultan necesariamente análogos a los preceptos concretos que la LCSP identifica como legislación básica.

Por el contrario, la Abogacía del Estado fundamenta el presente recurso en una interpretación restrictiva de los referidos derechos históricos, de modo que equipara las competencias de Navarra en materia de contratación a las de cualquier comunidad autónoma, dejando sin sustento ni eficacia el reconocimiento que, sucesivamente la Constitución, la LORAFNA y en este caso particular, la propia LCSP efectúan del Régimen Foral de Navarra (“*En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*”. Disposición final segunda LCSP). Por lo tanto, a juicio de esta parte, el legislador foral actúa dentro del ámbito competencial conferido por la Constitución Española y desarrollado en la LORAFNA en materia de contratación pública, de manera que los preceptos impugnados resultan plenamente conformes con el orden constitucional.

SEGUNDO.- La concurrencia competencial en materia de contratación pública y la incidencia del derecho de la Unión Europea sobre la misma.

Los artículos 148 y 149 de la Constitución, así como los correspondientes preceptos estatutarios de asunción de competencias asumidas por cada comunidad autónoma, establecen un sistema de distribución competencial cuya aplicación e incluso su mera formulación, no está exenta de litigiosidad en los casos en que las

competencias legislativas autonómicas entran en conflicto con la legislación básica del Estado.

El fundamento del reparto competencial radica en que las normas básicas estatales, sin alterar el orden competencial definido constitucionalmente, delimitan el espacio normativo al que las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan competencias propias. La concurrencia de las competencias normativas de ambas instancias -estatal y autonómica-, hace que el sistema sólo quede concluido tras la producción por el Estado de los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, y la aprobación de la legislación autonómica, que queda así delimitada dentro del espacio conformado por la legislación básica estatal.

No obstante, si bien corresponde al legislador estatal la definición de lo básico sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, su regulación no puede vaciar de contenido la competencia autonómica, permitiendo la elaboración de una legislación de desarrollo por parte de cada ente autonómico. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional (por todas STC 33/2017, de 1 de marzo de 2017, F.J. 4º), cuando refiere que, *"en relación al concepto de bases, nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto"*.

Con esta delimitación de lo básico se evita que puedan dejarse sin contenido o cercenarse las competencias autonómicas, ya que el Estado no puede, al regular la legislación básica, agotar toda la ordenación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a las comunidades autónomas.

En el específico ámbito de la contratación pública, tanto el Estado como las comunidades autónomas ejercen competencias concurrentes. A este respecto, debe partirse del artículo 149.1.18º de la Constitución Española, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *"legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas"*. No obstante, la reserva de lo básico no impide la concurrencia de la legislación autonómica sobre dicha materia conforme a las competencias asumidas estatutariamente.

El ejercicio de títulos competenciales concurrentes ha causado reiterados conflictos en materia de contratación pública resueltos por el Tribunal Constitucional.

En particular, la reciente Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, ha delimitado el alcance de la legislación básica a la que ineludiblemente debe ajustarse el legislador autonómico al ejercer su potestad legislativa. Esta sentencia, recaída con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra diversos preceptos de la LCSP, posee un indudable valor didáctico en la concreción de los límites que debe respetar la legislación autonómica de régimen común -a salvo los derechos forales referidos en las disposiciones finales segunda y tercera, relativos respectivamente, a Navarra y a la Comunidad Autónoma Vasca-.

Por otra parte, la contratación pública también debe tener presente la regulación que sobre esta materia proviene de las Directivas 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, cuyos preceptos han sido traspuestos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La influencia del Derecho de la Unión sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas ha motivado que el Tribunal Constitucional conforme una doctrina de la que pueden extraerse las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, el Tribunal Constitucional determina que la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas del derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario. De esta forma, la transposición de las directivas corresponderá a quien resulte competente según el bloque de constitucionalidad.

A este respecto, la STC 80/1993, de 8 marzo, F.J. 3º, establece que *“son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 252/1988 y en términos reiterativos, SSTC 76/1991 y 115/1991), tal como, además, se reconoce desde el propio Derecho Comunitario, en el que consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha consagrado el llamado principio de autonomía institucional y procedimental, en virtud del cual, cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro”*.

b) En segundo lugar, se disocia la legislación básica de la normativa comunitaria, de modo que esta última resulta vinculante para las comunidades autónomas a causa del efecto directo de las propias directivas comunitarias, sin perjuicio de su traslación a la legislación básica del ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, la STC 141/1993, de 22 de abril, F.J. 2º, *"el hecho de que las directivas de la CEE sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que incluso puedan tener un "efecto directo", no significa que las normas estatales que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente básicas. Aquellas normas comunitarias vinculan, desde luego, a las Comunidades Autónomas, pero por su propia fuerza normativa y no por la que les atribuye su traslación al derecho interno como normas básicas. Y, si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a establecer normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que así lo permitan la constitución y los Estatutos de Autonomía"*.

c) Y, por último, para delimitar el contenido de lo básico en materia de contratos, el Alto Tribunal distingue entre los principios generales en materia de contratación administrativa recogidos en las directivas comunitarias, que son susceptibles de ser calificados como legislación básica a fin de asegurar un tratamiento común a los ciudadanos por parte de todas las administraciones públicas, de las *"prescripciones de detalle o de procedimiento"*, cuya formulación corresponde a las comunidades autónomas.

El referido criterio delimitador se recoge (por todas), en la renombrada STC 141/1993, de 22 de abril, F.J. 5º, donde refiere que *"la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas. Objetivo este que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, con la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2528/1986, ahora impugnado. Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por*

otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello".

Por lo tanto, puede concluirse que, para el Tribunal Constitucional, la transposición interna del derecho comunitario se hará de acuerdo con la distribución de competencias fijada por la Constitución y los estatutos de autonomía. Asimismo, los principios de derecho comunitario resultan directamente vinculantes para los estados miembros -y dentro de ellos, también para las comunidades autónomas-, con independencia de su traslación como legislación básica. Finalmente, el Alto Tribunal diferencia entre legislación básica y prescripciones de detalle o de procedimiento, indicando que la regulación básica no puede llegar a tal extremo que conculque a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias en la materia.

TERCERO.- Delimitación de la competencia histórica de Navarra en materia de contratos y concesiones administrativas.

Navarra, en su condición de territorio foral, resulta titular de derechos históricos respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de su propio Estatuto de Autonomía, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución. Este expreso reconocimiento de los derechos históricos dota a Navarra de un régimen competencial específico que no queda constreñido por el régimen general de distribución de competencias previsto en el Título VIII de la Constitución Española.

Como ha referido el Tribunal Constitucional en la STC 94/1985, de 29 de julio (F.J. 6º), *"en principio, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que derivan de los arts. 148 y 149 de la Constitución, según la vía de acceso a la autonomía seguida por la Comunidad. Ahora bien, aunque es cierto que tales preceptos constitucionales constituyen el marco básico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el marco de referencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así, el art. 147.2 d) de la Constitución, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinadas en el Título VIII, sino que lo hace, más amplia o genéricamente, al «marco establecido en la Constitución». Por otra parte, nada impide que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la disposición adicional primera de la Norma Fundamental".*

Por otro lado, la existencia de dichos derechos históricos no supone un mero reconocimiento de las competencias ejercidas históricamente, sino *“la preservación de una Institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”* (STC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 3º). De esta forma, ejercitado el proceso de actualización del régimen foral conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, la LORAFNA define un marco competencial peculiar, delimitado con carácter general por el principio de unidad constitucional (artículos 2 y 39.1 a) LORAFNA).

El propio Tribunal Constitucional ha reconocido que los derechos históricos de los territorios forales confieren a estos un desarrollo normativo diferente al del resto de las comunidades autónomas, conclusión que se infiere del F.J. 4º de la STC 68/2021, de 18 de marzo, en el que deniega a la Comunidad Autónoma de Aragón la condición de territorio foral y le imposibilita para impulsar una legislación en materia de contratación pública que contravenga las bases definidas en la LCSP. En este sentido, la sentencia citada refiere que *“las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley de contratos del sector público se configuran como garantías del respeto a las competencias autonómicas y atienden respectivamente a las circunstancias específicas de Navarra y del País Vasco, derivadas de su régimen foral (...)”*.

La expresión «territorios forales» recogida en la disposición adicional primera CE hace referencia –como pone de manifiesto, entre otras, la STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 2–, «a “aquellos territorios” integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral” (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2, y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3)». Estos son los «derechos históricos» que, como declara, entre otras muchas, la STC 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 2, «la disposición adicional primera de la Constitución «ampara y respeta», aunque, como no podía ser de otra manera, de forma actualizada «en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía», «pues el texto constitucional “imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3)» (FJ 2). En el mismo sentido se han pronunciado las SSTC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1 b); 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a), y 110/2016, de 9 de junio. La última de las citadas afirma taxativamente que las partes del territorio a las que resulta de aplicación la disposición adicional primera CE son las comprendidas actualmente en la Comunidad Autónoma

del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (FJ 4)».

Por esta razón, la extensión del ámbito de aplicación de la disposición adicional primera de la CE a otros territorios es constitucionalmente inviable con independencia de que el instrumento normativo empleado a este fin sea un estatuto de autonomía o la legislación ordinaria, estatal o autonómica. De igual modo, como, entre otras resoluciones, ha declarado la citada STC 158/2019, FJ 4, «ha de rechazarse de plano que pueda acometerse la actualización de los derechos históricos por vía de legislación ordinaria. Incluso en los territorios forales, los derechos históricos a los que se alude la disposición adicional primera de la CE "no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los estatutos de autonomía (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; 94/1985, de 29 de julio, FJ 6, y 76/1988, FJ 4)" (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3), sin que la disposición adicional primera CE pueda estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica (SSTC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 4). En los territorios forales, es el estatuto de autonomía el elemento decisivo de actualización, siendo los correspondientes preceptos estatutarios los que expresan el contenido de la foralidad garantizada por la Constitución (STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 5; en el mismo sentido, STC 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6)».

Al margen de estas relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas carentes de derechos históricos, la LORAFNA atribuye a Navarra la competencia exclusiva sobre *“contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia”* (artículo 49.1 d) LORAFNA). Este reconocimiento competencial resulta diferente de la atribución en materia de contratos asumida por las demás comunidades autónomas, por cuanto se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica, delimitada por el principio de unidad constitucional (artículos 2 y 39 LORAFNA) y por el respeto a los *“principios esenciales”* fijados por la legislación básica estatal (artículo 49.1 d) LORAFNA), esto es, no toda la legislación básica, sino únicamente sus principios esenciales. De este modo, el techo competencial de Navarra en materia de contratos públicos es más amplio que el otorgado a las demás comunidades autónomas, que no pueden extender su potestad legislativa en la materia regulada mediante legislación estatal básica.

En consecuencia, no resulta aplicable a Navarra la doctrina que se deriva de la STC 68/2021, de 18 de marzo, por cuanto esta se refiere a la relación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas que carecen de derechos históricos en materia de contratación pública. Tampoco existe, a juicio de esta parte, ningún pronunciamiento expreso del Alto Tribunal acerca del alcance de la competencia relativa a la contratación pública desarrollada por la Comunidad Foral. Empero, las

condiciones de atribución de esta competencia "*histórica*" en materia de contratación pública resultan similares a las que concurren sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, en el que la competencia exclusiva de Navarra únicamente queda limitada por "*los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos*" (artículo 49.1 b) LORAFNA) y no a la legislación básica en su conjunto.

Ambos sectores de actividad administrativa -régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Foral y contratación administrativa- integran el listado de materias del artículo 49 de la LORAFNA cuya atribución no se somete a los parámetros usuales del artículo 149 de la Constitución, como sucede con las competencias enumeradas en el artículo 44 de la LORAFNA, por cuanto son auténticos derechos históricos, reconocidos y respetados por la propia disposición adicional primera de la Constitución. En consecuencia, las condiciones de ejercicio de las competencias contenidas en el artículo 49 de la LORAFNA difieren del régimen general aplicable a cualquier comunidad autónoma. Por ello, resulta congruente aplicar por analogía a la materia de contratación administrativa, la misma doctrina constitucional que delimita el alcance de la competencia de la Comunidad Foral en materia de función pública.

En este sentido, la STC 140/1990, de 20 de septiembre, reconoció -en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Foral- un ámbito competencial superior en comparación con el régimen general atribuido a las comunidades autónomas que carecían de dichos derechos históricos. En aquel caso, planteado el conflicto entre la competencia histórica actualizada en materia de función pública ex artículo 49.1.b) LORAFNA y la legislación básica estatal, el Tribunal Constitucional entendió que la especificidad del régimen de Navarra tiene también su reflejo en el campo competencial, pues "*el concepto de derecho histórico empleado por la Disposición adicional primera de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial*" (F.J. 4º). La competencia histórica de Navarra en materia de función pública está sometida al límite general de la unidad constitucional y al específico fijado en tal precepto de la LORAFNA, de modo que "*no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación con el ejercicio de su competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a derechos y obligaciones esenciales*" (F.J. 4º).

Por consiguiente, el contraste de la regulación foral no debe realizarse con la totalidad de los preceptos básicos estatales, sino sólo con aquéllos que sean "*principios esenciales*", como indica la propia Sentencia en relación con los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos forales cuando dice: "*la regulación contenida en la normativa foral impugnada se aparta, pues, de las previsiones de naturaleza*

básica contenidas en la Ley estatal, pero, como hemos ya advertido, los límites a la competencia de la Comunidad Foral de Navarra no los constituyen cualesquiera previsiones contenidas en la legislación estatal básica, sino única y exclusivamente aquellas que reconozcan derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios" (F.J. 5º).

Extrapolada esta doctrina al ámbito de contratación administrativa, los límites de la legislación de la Comunidad Foral serán la unidad constitucional y los "*principios esenciales*" reflejados en la legislación básica estatal, no la totalidad de los artículos calificados como legislación básica, planteamiento que otorga a Navarra unas facultades de ordenación sobre la materia mayores que las reconocidas a las demás comunidades autónomas, a la hora de transponer las directivas europeas sobre contratación.

Para determinar el límite de la competencia de la Comunidad Foral es esencial concretar cuáles son esos principios esenciales de la legislación básica del Estado en materia de contratos, teniendo en cuenta que España se encuentra incorporada a la Unión Europea, a quien se le han conferido competencias en dicha materia. De esta circunstancia se desprende que el ordenamiento jurídico español y, por ende, el navarro, deben asumir el derecho de la Unión Europea a través del mecanismo del artículo 96 de la Constitución, lo que implica inexorablemente que en esta materia, los principios generales de contratación en derecho interno no pueden diferir de los existentes en el derecho europeo.

Dicho de otro modo, la potestad legislativa de la Comunidad Foral de Navarra se halla tan solo limitada por los "*principios esenciales*" de la legislación básica estatal, la cual deberá ajustarse a su vez, tanto a los principios del derecho de la Unión materializados en las correspondientes directivas de contratación, como a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los principios de la Unión recogidos en las directivas europeas son los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia, tal como refiere el artículo 2 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, en una relación materialmente coincidente con los previstos en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Por lo tanto, a la luz de los principios antedichos -de origen europeo y también recogidos por la legislación básica estatal-, le corresponde a Navarra la regulación de los contratos públicos y la transposición de las directivas de la Unión.

Por otro lado, la disposición final segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, reconoció expresamente por primera vez la competencia "*histórica*" de Navarra en esta materia, remitiendo la aplicación de la mencionada ley a lo dispuesto en la LORAFNA y así, "*en virtud de su régimen foral, la*

aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” (Disposición final segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

Este reconocimiento no resulta baladí, por cuanto en la normativa contractual precedente -Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, o el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas-, no se contenía mención alguna de la competencia “*histórica*” de Navarra. En consecuencia, el reconocimiento contenido en la disposición final segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, supone la admisión formal por parte del Estado, de que la legislación foral no es un mero desarrollo de la legislación básica en su conjunto, sino que está limitada únicamente por los “*principios esenciales*” contenidos en la referida legislación básica, como declara el artículo 49.1 d) LORAFNA y se desprende de la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional derivada de la STC 140/1990, de 20 de septiembre.

Tanto la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, suponen la adaptación de la legislación española y navarra a las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, por lo que los principios en materia de contratación pública recogidos en las mismas tienen su reflejo coincidente tanto en la legislación básica estatal, como en la legislación foral.

En la Exposición de motivos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el legislador español recuerda que la exigencia de la adaptación de nuestro derecho nacional de los contratos públicos al ordenamiento comunitario “*ha dado lugar, en los últimos treinta años, a la mayor parte de las reformas que se han ido haciendo en los textos legales españoles*”. Por su parte, el legislador navarro en el preámbulo de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, recuerda que “*la aprobación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, supuso el ejercicio, por vez primera, de la competencia legislativa exclusiva de la Comunidad Foral en materia de contratación pública recogida en el artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto*”, título competencial que permitió la transposición al ordenamiento jurídico foral, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, con anterioridad incluso al propio Estado, el cual la transpuso mediante la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

En cuanto al contenido y alcance de la competencia histórica de Navarra, el preámbulo de la citada Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, refirió

que *“esta previsión de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento es de gran importancia pues otorga una especial libertad al Parlamento de Navarra ya que, a salvo tales principios esenciales y a salvo asimismo las reglas contenidas en las Directivas europeas, la regulación que acuerde puede legítimamente aspirar a la originalidad si realmente acierta a enfrentar de una manera directa la solución de los problemas específicos de las Administraciones públicas que actúan en esta Comunidad Foral”*. Por consiguiente, la competencia de la Comunidad Foral para la transposición de las directivas europeas en materia de contratación pública resulta reconocida y amparada por el ordenamiento jurídico, así como por la doctrina del Tribunal Constitucional (desde su STC 141/1993, de 22 de abril), que dispone que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de derecho interno.

Por lo tanto, como se afirmaba en el preámbulo de la referida Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos *“la potestad legislativa de la Comunidad Foral de Navarra se halla tan solo limitada por la observancia de aquellos principios que, extraídos del Tratado Constitutivo de la Unión Europea por el Tribunal de Justicia, hoy definen el sistema de la contratación pública en Europa y que son, de un lado, los de igualdad de trato, transparencia de los procedimientos, proporcionalidad y mutuo reconocimiento y, de otro, los que se encierran en el inevitable ejercicio por parte de las Administraciones públicas de sus facultades de dirección, inspección, interpretación, modificación y control”*.

Si la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, supuso la adaptación de la normativa foral de contratación al nuevo escenario europeo conformado por las directivas comunitarias del año 2014, las modificaciones de la misma introducidas a través de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, tienen lugar dentro del respeto a los principios esenciales en materia de contratación pública que se desprenden de las directivas comunitarias y que impregnan tanto la legislación sectorial del Estado, como la de la Comunidad Foral.

Por lo tanto, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, fue dictada en el ejercicio de las competencias históricas reconocidas constitucionalmente a la Comunidad Foral, que posibilitan un margen dispositivo mayor que al resto de las comunidades autónomas y que se plasma, no en un mero desarrollo legislativo autonómico de los preceptos declarados básicos por la legislación estatal, sino en la posibilidad de transponer directamente los preceptos comunitarios con el único límite de la unidad constitucional y el respeto a los *“principios esenciales”* de la legislación básica en materia de contratación pública, principios que por otro lado, no pueden diferir de los contenidos en las directivas comunitarias. Con posterioridad, las reformas de la LFCP que se impugnan en el presente recurso continúan en la senda del respeto de dichos principios esenciales, de manera no suponen contravención alguna de las directivas

comunitarias.

CUARTO.- Incidencia del título transversal de planificación general de la actividad económica, materializado en la unidad de mercado, sobre los preceptos impugnados.

La Abogacía del Estado ha invocado la competencia estatal para fijar las bases de la planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE), materializada en este caso en el principio de unidad de mercado (139 CE), para denunciar que los preceptos impugnados de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, suponen una fragmentación del mercado nacional que tiene por finalidad lograr mejores condiciones para el desarrollo económico.

Acerca de la competencia estatal para la implantación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica -149.1.13ª CE-, el Tribunal ha entendido -por todas, STC 34/2013 de 14 febrero- que *“esta competencia no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, en el sentido de establecer un «común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril; 109/2003, de 5 de junio; y 136/2012, de 19 de junio). Por el contrario, este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, y 188/1989, de 16 de noviembre), que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 135/2012, de 19 de junio [RTC 2012, 135], F. 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, F. 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, F. 6) o de la «unidad económica» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, F. 2, 186/1988, de 17 de octubre, F. 2, 96/1990, de 24 de mayo, F. 3, y 146/1992, de 16 de octubre, F. 2), pero también el de «alcanzar los objetivos de la económica general o sectorial» (STC 96/1990, F. 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, F. 1, y 188/1989, F. 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FF. 7 y 11, seguida por las*

SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre”.

De este modo, si bien el artículo 149.1.13ª CE atribuye al Estado las facultades de dirección general de la economía y de los diferentes sectores productivos, no otorga a los órganos centrales un nuevo título competencial de carácter omnímodo que, en base al principio de unidad de mercado, pueda justificar la intromisión en las competencias normativas y de ejecución atribuidas a las comunidades autónomas, por lo que la interpretación de este título debe efectuarse con carácter restrictivo.

En este sentido, la STC 79/2017, de 22 de junio; FJ 5º, determina que *“el artículo 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014 (RTC 2014, 141), FJ 5). Este Tribunal ha señalado que «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio (RTC 1993, 225), FJ 3 d)]” (STC 143/2012, de 2 de julio (RTC 2012, 143), FJ 3). No toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en este título; es preciso que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (SSTC 21/1999, de 25 de febrero (RTC 1999, 21), FJ 5; 141/2014, FJ 5). Y es que si bien es evidente, como ya hemos afirmado, que “el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma”, no lo es menos que “dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica (STC 77/2004, de 29 de abril (RTC 2004, 77), FJ 4)” (STC 74/2014, de 8 de mayo (RTC 2014, 74), FJ 3)» (STC 11/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 11), FJ 4)”.*

Por consiguiente, no toda incidencia en la actividad económica puede incardinarse en el 149.1.13 CE, puesto que de lo contrario se estaría aceptando que el Estado, amparándose en dicho título, podría vaciar de contenido competencias atribuidas a las comunidades autónomas. La planificación general de la actividad económica y dentro de ella, la unidad de mercado, debe compatibilizarse con la

diversidad normativa derivada de un Estado compuesto, garantizando al mismo tiempo un ejercicio leal de las competencias autonómicas reconocidas constitucional y estatutariamente.

El Tribunal Constitucional ha venido refiriendo que la unidad de mercado resulta compatible con la diversidad normativa derivada de un Estado descentralizado. Ni todo obstáculo es contrario a la libertad de mercado, ni el principio de intervención mínima resulta ser una exigencia de la libertad de mercado. La doctrina constitucional fijada en la década de los ochenta -por todas, STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6- entendió que unidad de mercado *“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, siempre que reúnan las varias características de que: La regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles”*.

Por tanto, el Tribunal Constitucional ha fijado los criterios generales para encauzar la diversidad normativa autonómica. Así, el art. 139.2 CE impondría tres límites a las comunidades autónomas: que actúen en el marco de sus competencias, que la regulación diferenciada que puedan introducir sea adecuada y proporcionada al fin que persiguen, y que preserven la igualdad entre todos los españoles, todo lo cual no es sinónimo de uniformidad. De forma inversa, una medida que incida sobre el mercado resultará contraria al 139.2 CE si persigue de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación, o genere consecuencias objetivas que implique el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito. La unidad de mercado no impide que una norma pueda afectar a la libre circulación, sino la fragmentación del mercado, en el sentido de que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen.

En consonancia con la jurisprudencia invocada, si bien los preceptos que se recurren pueden tener su incidencia en la actividad económica, están amparados por las competencias de la Comunidad Foral en materia de contratación pública y carecen

de una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, por lo que no afectan al principio de unidad de mercado. Más bien al contrario, la invocación del artículo 149.1.13 CE para limitar las medidas obrantes en los preceptos forales impugnados, además de constituir un exceso competencial, supone una intromisión ilegítima en las competencias en materia de contratación pública reconocidas y asumidas por Navarra.

QUINTO.- Modificación del artículo 36.1 LFCP: La extensión de la reserva de contratos reservados por motivos sociales a entidades no previstas en la LCSP.

La Abogacía del Estado ha argumentado que la reforma del artículo 36.1 LFCP ha supuesto la ampliación de las entidades susceptibles de participar en la adjudicación de contratos públicos reservados por motivos sociales, por cuanto incluye formas societarias diferentes a las expresamente incluidas en la LCSP.

A este respecto, debe partirse de la regulación existente en la referida LCSP, cuya disposición adicional cuarta refiere que:

“Disposición adicional cuarta. Contratos reservados.

1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100 (...).”

Por su parte, el legislador foral, en la reforma operada mediante la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, modificó el artículo 36.1 LFCP en los siguientes términos:

“Artículo 36. Contratos reservados por motivos sociales.

1. Los poderes adjudicadores deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, obras, suministros y concesión de servicios a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de Iniciativa social, Empresas de Inserción o a entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100 % de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral".

El recurrente impugna únicamente los incisos subrayados, en los que el legislador foral incluye dos tipologías novedosas respecto a la redacción del artículo correlativo de la legislación estatal, en la que la reserva de contratos a entidades sociales se reduce a los "Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción". Con la modificación introducida en la LFCP, los contratos reservados por motivos sociales se extienden no solo a las entidades reconocidas por el legislador estatal, sino también a los "Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro" y a las "entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100% de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral".

La Abogacía del Estado fundamenta su impugnación en el hecho de que la reserva de contratos supone una excepción a la aplicación de la libre competencia, que se concreta en los principios de igualdad y no discriminación, así como una garantía de la unidad de mercado, por lo que debe interpretarse de forma restrictiva. Para el recurrente, la reforma del artículo 36.1 LFCP, al ampliar la relación de entidades susceptibles de ser adjudicatarias de los contratos reservados a entidades sociales que figura en la disposición adicional cuarta LCSP, contraviene el principio de igualdad, vulnera la legislación básica en materia de contratos y en suma, supone la inconstitucionalidad del precepto.

Por el contrario, el legislador foral no contraviene los principios de igualdad y no discriminación cuando incluye estas dos nuevas formas societarias en la relación de entidades susceptibles de acceder a la preceptiva reserva de contratos por motivos sociales. La Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, presenta un marcado carácter social que impregna tanto la LCSP, como la LFCP. A este respecto, el Considerando 36 de la Directiva citada refiere que:

"El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden

tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido”.

Por lo tanto, en aras de la integración social de las personas discapacitadas o desfavorecidas, la Directiva propugna reservar ciertos contratos a las empresas que reúnan en sus plantillas a estos colectivos más necesitados, lo que no supone “*per se*” una vulneración del principio de igualdad y no discriminación, sino una excepción del régimen general de adjudicación que responde a la consideración de la contratación pública “*como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, según refiere la Estrategia Europa 2020 (Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010) y que debe permitir que “*los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes*”, como señala el Considerando 3 de la Directiva.

A tal fin, el artículo 20 de la Directiva prevé, respecto a los contratos reservados por motivos sociales, lo siguiente:

“Artículo 20. Contratos reservados:

1. Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos (...).”

Por lo tanto, la Directiva asume la excepcionalidad de los contratos reservados a entidades sociales, dentro de un contexto general presidido por los principios de igualdad de trato y no discriminación de quienes concurren a los procedimientos de licitación instados por los poderes públicos. La excepcionalidad está amparada en la necesidad de integrar en el sistema productivo a colectivos de personas que padecen exclusión social, o están afectados por una discapacidad, posibilitando reservar un porcentaje de la contratación pública a las entidades que integran en sus plantillas al menos a un 30% de dicho personal.

En su labor de transposición de la Directiva, el legislador estatal ha recogido dos fórmulas societarias que persiguen la integración sociolaboral del personal con

discapacidad (Centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad), o en riesgo de exclusión social (Empresas de inserción). Como bien refiere la disposición adicional cuarta, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social se regulan en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, mientras que las empresas de inserción encuentran su formulación en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre.

Veamos cuáles son las características de estas fórmulas societarias asumidas por el legislador estatal, con la finalidad de tener una muestra con la que comparar las entidades que la LFCP ha introducido en el ámbito de la Comunidad Foral y en su caso, verificar si en todas ellas concurren elementos comunes que las hagan merecedoras de ser susceptibles de poder acceder a los contratos reservados.

A) En cuanto a los centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se regulan en el artículo 43.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, como *“aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente”*. Por su parte, el apartado segundo del referido Real Decreto Legislativo establece que *“la plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla. A estos efectos no se contemplará el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social”*.

B) Las empresas de inserción encuentran acomodo jurídico en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, cuyo artículo 4 las define como *“aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. A estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2 como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo”*

ordinario". Por su parte, el artículo 2 identifica los grupos de exclusión social de las personas desempleadas que pueden acceder a las empresas de inserción.

En suma, ambas entidades responden a los requerimientos de la Directiva, puesto que tienen por objeto la integración social y profesional de personas discapacitadas (centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad) o desfavorecidas (empresas de inserción), y precisan que al menos el 30% de sus empleados sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.

En la LFCP, el legislador foral, si bien inicialmente limitó el acceso de los contratos reservados por motivos sociales a las dos tipologías referidas, ha permitido la concurrencia en dichos contratos, a los "*Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro*" y a las "*entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100% de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolabora*" con ocasión de la modificación del artículo 36.1 LFCP operada en la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre.

La justificación de dicha ampliación no sólo obedece al ejercicio de las competencias que Navarra ostenta en materia de contratación pública a la que nos hemos referido en las presentes alegaciones (*Víd. Fundamento tercero*), sino también por causa del efecto directo de las directivas comunitarias, puesto que "*el hecho de que las directivas de la CEE sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que incluso puedan tener un "efecto directo", no significa que las normas estatales que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente básicas. Aquellas normas comunitarias vinculan, desde luego, a las Comunidades Autónomas pero por su propia fuerza normativa y no por la que les atribuye su traslación al derecho interno como normas básicas. Y, si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a establecer normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que así lo permitan la constitución y los Estatutos de Autonomía*" (STC 141/1993, de 22 de abril, F.J. 2º).

Por lo tanto, el legislador foral está habilitado para incorporar en su normativa específica otras entidades "*cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas (...), a condición de que al menos el 30 % de los empleados (...) sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos*", como señala el artículo 20 de la Directiva. En consecuencia, deberá analizarse si las entidades introducidas con ocasión de la reforma del artículo 36.1 LFCP cumplen dichos requisitos, ajustándose a la voluntad manifestada en la Directiva referida.

La reforma de la LFCP ha introducido como entidades susceptibles de acceder a los contratos reservados por motivos sociales a los centros especiales de empleo sin ánimo de lucro y a las entidades sin ánimo de lucro promotoras al 100% de empresas de inserción que hubieran sido calificadas con anterioridad como centro de inserción sociolaboral. A continuación, analizaremos sus requerimientos jurídicos:

A) Respecto a los centros especiales de empleo, se regulan en el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, cuyo artículo 1 los define como *“aquellos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos, a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal.*

La totalidad de la plantilla de los Centros Especiales de Empleo estará constituida por trabajadores minusválidos, sin perjuicio de las plazas en plantilla del personal no minusválido, imprescindible para el desarrollo de su actividad”. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el ya citado artículo 43.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, establece que *“la plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla”.*

Por otra parte, el artículo 5 b) del Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, permite que los centros especiales de empleo tengan o no ánimo de lucro, restringiendo el artículo 36.1 LFCP la posibilidad de acceder a los contratos reservados, exclusivamente a los centros que carezcan de ánimo de lucro.

B) En cuanto a las entidades sin ánimo de lucro promotoras al 100% de empresas de inserción que hubieran sido calificadas con anterioridad como centro de inserción sociolaboral, el precepto exige la calificación previa de las mismas como centro de inserción sociolaboral. A este respecto, el artículo 33 del Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, atribuye la condición de centro de inserción sociolaboral a los centros colaboradores del Servicio Navarro de Empleo en materia de inserción sociolaboral y a las entidades de derecho público o privado, cuyo interés general o función social sea, entre otras, la inserción sociolaboral de colectivos de exclusión social definidos en este Decreto Foral, señalando el artículo 34 que deben cumplir los siguientes requisitos:

“a) Desarrollar una actividad económica lícita de producción de bienes o prestación de servicios en cualquier sector del mercado.

b) Proporcionar a las personas provenientes de situación de exclusión, y como parte de sus itinerarios de inserción social, procesos integrados y personalizados constituidos por una actividad laboral remunerada, una formación profesional adecuada y, en su caso, una intervención o acompañamiento social que permita su posterior inserción social y laboral.

c) Los centros de inserción estarán obligados a reinvertir los beneficios derivados de su actividad económica en la propia empresa o en la promoción de actividades relacionadas con el empleo de inserción sociolaboral.

d) Contar con un número de personas en proceso de inserción laboral no inferior al 30% de la media anual del total de trabajadores empleados en el centro de inserción, no pudiendo ser el número de aquéllas inferior a cuatro ni superior a veinticinco. En los centros de inserción que contraten a personas incluidas en el grupo primero del artículo 35, no se tendrá en cuenta el tope máximo establecido de veinticinco.

Los puestos de trabajo de inserción podrán ser permanentes, pero las personas que los ocupen lo harán por tiempo limitado, que oscilará entre un mínimo de seis meses y un máximo de tres años.

e) Encontrarse debidamente inscritos en los Registros correspondientes a su personalidad jurídica. A los efectos previstos en este apartado, la calificación como centro de inserción se realizará mediante Resolución del Servicio Navarro de Empleo quien podrá solicitar de los organismos competentes los informes que estime oportunos sobre el cumplimiento por parte del centro de inserción de sus obligaciones de orden social. En todo caso, con carácter previo a la resolución de calificación, deberá constar informe favorable del Instituto Navarro de Bienestar Social sobre la idoneidad del centro de inserción para el cumplimiento de los objetivos de inserción.

f) En general, todos los derivados del articulado de su normativa reguladora”.

Finalmente, el artículo 35.1 del Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, se refiere a los colectivos susceptibles de incorporar a los centros de inserción sociolaboral, señalando que “deberán encontrarse en alguna de las siguientes situaciones o grupos:

1.er grupo: Desempleados mayores de 40 años, inscritos ininterrumpidamente en las oficinas de empleo durante doce o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado en los trescientos sesenta y cinco días anteriores a la contratación un periodo acumulado de noventa o más días.

2.º grupo: Personas desempleadas que se encuentren en situación de exclusión social y hayan firmado un acuerdo de incorporación sociolaboral con el Servicio Social de Base y el Equipo de Incorporación Sociolaboral”.

Del examen de las entidades sociales incluidas en el artículo 36.1 LFCP se desprende que tanto los centros especiales de empleo sin ánimo de lucro, como las entidades sin ánimo de lucro promotoras de empresas de inserción que hubieran sido calificadas con anterioridad como centro de inserción sociolaboral, se ajustan a los requerimientos de la Directiva comunitaria, por cuanto constituyen diferentes fórmulas societarias de operadores económicos cuyo objetivo principal es la integración social y profesional de personas discapacitadas (centros especiales sin ánimo de lucro) o desfavorecidas (centro de inserción sociolaboral), en los que al menos el 30% de los empleados sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos, en condiciones similares a las de los centros especiales de empleo y las empresas de inserción que recoge la LCSP.

Por lo tanto, la razón de la inclusión de estas entidades no supone una modificación caprichosa ni carente de fundamento realizada por el legislador foral, sino más bien al contrario, se encuentra amparada en la propia Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, la cual entiende la contratación pública como un instrumento que debe ser utilizado en apoyo de objetivos sociales. En atención a dicha finalidad, la Directiva posibilita la reserva de contratos a favor de entidades orientadas a la integración social de las personas discapacitadas o desfavorecidas, lo que supone una excepción al régimen general de contratación, sin suponer una vulneración de los principios de igualdad y no discriminación.

La Directiva comunitaria no predispone al legislador que transpone su contenido a reservar contratos a entidades con una forma societaria ni una denominación específica, sino todo lo contrario, puesto que establece un objeto concreto, como es la inserción sociolaboral, y fija un porcentaje mínimo de trabajadores discapacitados o desfavorecidos. En consecuencia, la transposición efectuada por el legislador estatal en la disposición adicional cuarta de la LCSP no resulta vinculante para Navarra, por cuanto conforme a las competencias en materia de contratación pública y en atención al efecto directo que despliega la directiva comunitaria, resulta legitimada para incluir en su legislación foral a otros operadores económicos que respetan los principios y objetivos que dimanen de la Directiva.

En su virtud, el precepto impugnado no supone un exceso competencial de Navarra por cuanto no vulnera los *“principios esenciales de la legislación básica del Estado”*, pudiendo incluir la Comunidad Foral otras formas societarias susceptibles de acceder a los contratos reservados no recogidas en la LCSP sin contravenir los principios de libre competencia ni de igualdad de trato, los cuales constituyen

principios generales de contratación que son asumidos como principios esenciales por los estados miembros.

SEXTO.- Modificación de la disposición adicional décima LFCP: Los contratos artísticos incluidos en los contratos relacionados con actividades docentes.

La disposición adicional décima LFCP, tras la modificación operada por la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, ha adoptado la siguiente redacción:

“Disposición adicional décima. Régimen especial para contratos relacionados con actividades docentes.

En los contratos cuyo objeto consista en actividades docentes o de formación, adjudicados a personas físicas y desarrollados en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o de acciones formativas impartidas en centros públicos de formación para el empleo, así como los seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones, artículos científicos o preparación de materiales por escrito y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especialidad artística y actividades similares, los únicos trámites exigibles serán, conforme a la legislación presupuestaria aplicable, la designación o nombramiento por el órgano competente y la presentación de la correspondiente factura”.

La Abogacía del Estado ha argumentado que el inciso subrayado excede la competencia atribuida a Navarra conforme al artículo 49.1 d) LORAFNA y vulnera los principios esenciales de la legislación básica del Estado (en particular los de transparencia, publicidad, igualdad y concurrencia competitiva, consagrados en el artículo 1 LCSP), a los que deben sujetarse los contratos que se vayan a adjudicar por su especialidad artística y actividades similares.

En el recurso argumenta que ni la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, ni la LCSP contemplan un régimen especial de adjudicación de los contratos artísticos y similares. Tan sólo el artículo 32.2 b) de la Directiva posibilita la utilización del procedimiento negociado sin publicación previa *“cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser proporcionados por un operador económico concreto por alguna de las siguientes razones (...) i) que el objetivo de la contratación sea la creación o adquisición de una obra de arte o actuación artística única”.*

En sentido análogo, el artículo 168 a) LCSP precisa que *“los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la*

previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos:

(...) 2.º Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte única no integrante del Patrimonio Histórico español o actuación artística única". Por lo tanto, para los contratos de contenido artístico que sólo pudieran ser prestados por un contratista singularizado, no rigen los procedimientos de adjudicación ordinarios -abierto y restringido-, pudiendo ser adjudicados a través de un procedimiento negociado sin publicación previa.

Por otro lado, al margen de los supuestos antedichos, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria son tipificados en el artículo 25 LCSP como contratos privados, a los que no obstante y conforme al artículo 26 LCSP, les resultan aplicables las normas administrativas en las fases de preparación y adjudicación, rigiéndose por las normas de derecho privado en lo que respecta a sus efectos, modificación y extinción.

Frente a estas argumentaciones expuestas en el recurso, debe partirse de la diferenciación entre los contratos relacionados con actividades docentes y los contratos de contenido artístico. Empezando por estos últimos, debemos señalar que también la LFCP reconoce el carácter singular, único e irreplicable de cada creación artística, circunstancias que van a tener un efecto determinante en los procedimientos de contratación, al no permitir la concurrencia en muchos casos. En estos casos, como en la Directiva y la LCSP, el artículo 75.1 LFCP autoriza la utilización de un procedimiento negociado sin convocatoria de licitación *"c) cuando por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos exclusivos, el contrato solo pueda ser ejecutado por una empresa o profesional determinados"*. El precepto citado no muestra contradicción alguna con la legislación estatal, considera a estos contratos como administrativos, y extiende su tipología a todas aquellas obras, servicios o suministros que por motivos artísticos sólo pudieran ser prestados por una persona física o jurídica (empresa o profesional determinados).

A mayor abundamiento, el legislador foral no ha buscado excluir los contratos de contenido artístico del régimen general de la contratación, puesto que, si esa hubiera sido su intención, los hubiera ubicado en el artículo 7 LFCP.

Por el contrario, la disposición adicional décima LFCP cuyo inciso ahora se recurre, establece un régimen especial de los contratos de servicios destinados a actividades docentes, precisando que se adjudican exclusivamente a personas físicas, tienen por objeto una actividad docente o formativa, y se materializan en cursos del personal al servicio de la Administración, seminarios, conferencias, colaboraciones,

redacción de artículos científicos o cualquier actividad similar. En cuanto a los contratos de especialidad artística a los que se refiere esta disposición adicional décima, deben ser interpretados como contratos orientados hacia cualquier actividad docente, como así se desprende de la literalidad del título de la disposición adicional referida.

Como bien argumenta el recurrente, la reforma de la disposición final décima LFCP, operada por la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, tuvo por objeto la eliminación de los procesos de gestión y producción vinculados a la cultura -en concreto, las “*direcciones artísticas y comisariados*”, introducidos en la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre-, por cuanto se trata de contratos de servicios para desarrollar una programación determinada, en los que sí cabe la concurrencia al poder darse diferentes caminos para la consecución de un mismo objetivo. En consecuencia, la modificación que ahora se recurre por resultar insuficiente -en opinión de la Abogacía del Estado-, trató de precisar más si cabe el ámbito de los contratos destinados a actividades docentes.

Por lo tanto, la referencia que la disposición adicional décima LFCP efectúa hacia los contratos artísticos, debe ser interpretada dentro del ámbito de los contratos de servicios destinados a actividades docentes que sean prestados únicamente por personas físicas, no por personas jurídicas.

El objeto regulado por la disposición adicional citada también está incluido en la legislación estatal, donde los contratos de servicios destinados a actividades docentes se acogen a un régimen especial, con exención de la aplicación de las reglas sobre preparación y adjudicación de los contratos. En este sentido, la LCSP refiere que:

“Artículo 310. Régimen de contratación para actividades docentes.

1. En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato.

2. En esta clase de contratos podrá establecerse el pago parcial anticipado, previa constitución de garantía por parte del contratista, sin que pueda autorizarse su cesión.

3. *Para acreditar la existencia de los contratos a que se refiere este artículo, bastará la designación o nombramiento por autoridad competente”.*

Por consiguiente, la LCSP posibilita un régimen especial de los contratos de servicios destinados a actividades docentes que sean prestados por personas físicas, los cuales se adjudican mediante una mera designación del contratista. La LFCP acoge la misma posibilidad para este tipo de contratos en su disposición adicional décima y en ejercicio de su competencia, el legislador foral completa la enumeración de las actividades comprendidas en su ámbito, incluyendo a las actividades artísticas y similares que deben ser contextualizadas dentro del objeto comprendido en el título de la disposición adicional, que no es otro que el *“régimen especial para contratos relacionados con actividades docentes”*.

Debe rechazarse la interpretación realizada por la Abogacía del Estado, en la que entiende que la LFCP ha tratado de excluir los contratos de contenido artístico del régimen general de adjudicación previsto en la totalidad de su articulado y en particular, del procedimiento negociado sin convocatoria de licitación. La disposición adicional décima tiene un objeto determinado, como es la actividad docente, y es en ese contexto en el que debe entenderse la inclusión de los contratos artísticos a los que se alude en su redacción.

Por lo tanto, frente a la declaración de inconstitucionalidad que el recurrente realiza hacia el inciso impugnado de la disposición adicional décima LFCP, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por el artículo 49.1 d) LORAFNA, debemos invocar la aplicación del principio de conservación de la ley, en virtud del cual se hace necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución, siempre que se trate de atribuirle significados respetuosos tanto de la literalidad, como del contenido de la norma cuestionada.

En este sentido, *“desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1, este tribunal viene afirmando que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» [SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7], siempre que tales interpretaciones posibles sean «igualmente razonables» [SSTC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b); 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 8, por todas]. Este criterio, que constituye doctrina consolidada, implica que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la inconstitucionalidad de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5;*

17/2016, de 4 de febrero, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6; 62/2017, de 25 de mayo, FJ 4, y 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3]. No obstante, «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde» [SSTC 14/2015, FJ 5; 118/2016, FJ 3 d); 20/2017, FJ 9; 26/2017, FJ 6; 37/2017, FJ 4 e); 62/2017, FJ 7, y 116/2017, FJ 3]. Y, en todo caso, la búsqueda de las posibilidades de interpretación conforme de los preceptos impugnados deberá realizarse caso a caso y con el debido razonamiento” (STC 65/2020, de 18 de junio, F.J. 2º b).

SÉPTIMO.- Modificación del apartado segundo de la disposición adicional vigesimoprimera LFCP: Adquisición pública de medicamentos genéricos, biosimilares y medicamentos originales sin protección de patente.

La disposición adicional vigesimoprimera LFCP, tras la modificación operada por la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, ha adoptado la siguiente redacción:

“Se modifica la disposición adicional vigesimoprimera, que quedará redactada en los siguientes términos:

Disposición adicional vigesimoprimera. Particularidades en los expedientes de adquisición pública de medicamentos (...).

2. A las adquisiciones de medicamentos genéricos, biosimilares y medicamentos originales sin protección de patente, por parte de los servicios de farmacia dependientes del SNS-O, cuando la compra se articule a través de sistemas en los que no se seleccione a uno o varios proveedores de entre todos los demás interesados, no les serán de aplicación las disposiciones de esta ley foral. Su tramitación se llevará a cabo de la siguiente manera:

a) La administración establecerá para cada uno de los medicamentos las condiciones que deberán asumir formalmente todas las entidades interesadas, entre las que deberá estar necesariamente el precio.

b) Estas condiciones serán de obligado cumplimiento y su aceptación podrá llevarse a cabo por las interesadas a lo largo de toda la vida del expediente.

c) Las condiciones establecidas, así como la forma de solicitar la adhesión al expediente de compra de medicamentos serán objeto de publicidad en el Portal de Contratación de Navarra.

d) *La compra de medicamentos dentro de cada uno de los grupos se llevará a cabo atendiendo exclusivamente, a criterios de eficiencia en la gestión y/o necesidades terapéuticas por parte de los servicios de farmacia de dependientes del SNS-O. A estos efectos, sólo será necesaria la previa reserva de crédito.*

e) *El resultado de la adquisición de medicamentos será objeto de publicidad, al menos con carácter semestral, señalando en cada caso la empresa adjudicataria y el importe adjudicado”.*

La Abogacía del Estado impugna la modificación operada en el apartado 2 de la disposición adicional vigesimoprimera LFCP, alegando que la Comunidad Foral, al legislar en materia de medicamentos, invade las competencias del Estado (artículo 149.1.16º *in fine*, de la Constitución), y por otro lado, vulnera la legislación básica del Estado sobre contratos públicos (artículo 149.1.18º de la Constitución).

A) Régimen de distribución de competencias en materia de productos farmacéuticos:

La primera cuestión que debe abordarse es acerca de qué debe entenderse por “*legislación sobre productos farmacéuticos*”, como refiere el último título reseñado en el artículo 149.1.16º de la Constitución. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha interpretado que se trata del “*conjunto de normas que tiene por objeto la ordenación de los medicamentos en cuanto sustancias cuya fabricación y comercialización está sometida —a través de las correspondientes actividades de evaluación, registro, autorización, inspección y vigilancia— al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes y usuarios que los consumen*” (STC 98/2004, de 25 de mayo, F. J. 5º).

Sin embargo, en los preceptos impugnados, el legislador foral no considera el concepto de medicamento desde el punto de vista del control exigible a los poderes públicos en su fabricación y su comercialización, sino desde la perspectiva de “*prestación sanitaria*” del sistema de salud, regulando simplemente la adquisición de unos medicamentos sobre los que el Estado ha efectuado ya una actividad de evaluación, registro, autorización, inspección y vigilancia. Por lo tanto, el título competencial no recae en la “*legislación sobre productos farmacéuticos*”, sino en las “*bases y coordinación general de la sanidad*”, ámbito en el que la intervención autonómica es mucho mayor (de nuevo, STC 98/2004, de 25 de mayo, F. J. 5º).

A este respecto, la competencia de Navarra en materia de sanidad resulta inequívoca por cuanto de conformidad con el artículo 148.1 21º de la Constitución, las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de sanidad e higiene. Conforme a dicho título competencial, el propio legislador estatal ha reconocido que “*en materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, y, además, el desarrollo*

legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado” (53.1 LORAFNA).

En consecuencia, cuando la Comunidad Foral de Navarra regula el régimen de adquisición de medicamentos para su sistema público de salud, actúa en el ejercicio de sus legítimas competencias, por lo que no cabe advertir injerencia alguna en la competencia estatal. Por consiguiente, no resulta aplicable el título invocado por la Abogacía del Estado “*legislación sobre productos farmacéuticos*”, sino al contrario, las “*bases y coordinación general de la sanidad*”, el cual permite la participación de las comunidades autónomas que asuman competencias en “*sanidad e higiene*” en su ámbito territorial, como sucede con la Comunidad Foral.

B) Competencias de la Comunidad Foral de Navarra para regular los acuerdos de adquisición pública de medicamentos genéricos.

La exclusión de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos del ámbito de aplicación de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril (artículo 7.1 m) LFCP), resulta consecuencia de la amplitud que ostenta Navarra tanto para legislar en materia de contratación pública, como para transponer las directivas comunitarias. No obstante, pese a excluir dichos acuerdos del ámbito de aplicación de la LFCP, el legislador foral continúa vinculado por las normas fundamentales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en especial, por los principios de publicidad, no discriminación e igualdad de trato entre los operadores económicos, lo que ha influido en la redacción de la disposición adicional vigesimoprimera LFCP.

La disposición adicional referida extiende estos principios de forma diferente, en función del tipo de medicamento a adquirir. De esta forma, si bien la compra de medicamentos con protección de patente -apartado primero-, conlleva la sustanciación de un procedimiento negociado sin convocatoria de licitación, aplicándose implícitamente la LFCP, no ocurre lo mismo en los casos en que se adquieren medicamentos genéricos u originales sin protección de patente -apartado segundo-, donde la exclusión de la LFCP opera de manera completa y se conforma un expediente que queda al margen de los procedimientos de adjudicación existentes en la legislación foral, aunque plenamente respetuoso con los principios de publicidad, no discriminación e igualdad de trato.

El recurrente nada objeta a la constitucionalidad de los acuerdos de adquisición regulados en el apartado primero de la disposición adicional vigesimoprimera, pero considera que los acuerdos regulados en el apartado segundo, aún no conteniendo la selección de un proveedor en un primer momento, conllevan la elección concreta de un proveedor con ocasión de cada adquisición que se realiza con posterioridad, de manera que se deja “*al libre arbitrio del órgano de contratación, eliminando la posibilidad de concurrencia y por tanto, de un procedimiento selectivo*”. En

consecuencia, según el recurrente, el legislador foral implanta un procedimiento de adjudicación que no está reconocido por la legislación básica estatal en materia de contratos, cuya decisión de implantarlo en la totalidad del Estado corresponde a esta instancia y no a la Comunidad Foral, lo que determina su inconstitucionalidad por vulneración de aquella legislación básica.

A este respecto, no procede reiterar los argumentos esgrimidos en fundamentos precedentes acerca del alcance del techo competencial que diferencia a Navarra de las demás comunidades autónomas en materia de contratos públicos, donde dispone de competencia exclusiva (artículo 49.1) LORAFNA). No obstante, debe recordarse que los “*derechos históricos*” reconocidos constitucionalmente y materializados por el legislador estatal en la ordenación del régimen competencial correspondiente a Navarra a través de la LORAFNA, confieren a la Comunidad Foral el ejercicio de una competencia plena en materia de contratación pública que trasciende del límite formal definido por buena parte del articulado de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, calificado como básico. Por consiguiente, el legislador foral resulta competente para transponer las directivas comunitarias en materia de contratación, respetando los principios dimanantes de las mismas y a su vez, dispone de una facultad ordenadora en el plano legislativo que únicamente resulta delimitada por los “*principios esenciales*” de la referida legislación básica, tal y como dispone la LORAFNA.

Compartimos con el recurrente que la legislación estatal no excluye a los acuerdos de adquisición pública de medicamentos del ámbito de aplicación de la ley, como puede advertirse de la lectura de los artículos 4 a 11 de la LCSP. Empero, el propio Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, reconoce que “*por otra parte, debe señalarse que los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación*”.

En el mismo sentido, la disposición adicional cuadragésima novena LCSP establece que “*lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social*”.

Por lo tanto, la LCSP confiere libertad a las comunidades autónomas para desvincularse de la aplicación de la legislación contractual y para articular instrumentos no contractuales en el ámbito de los servicios sociales, sanitarios o farmacéuticos, siempre que se garantice la suficiente publicidad y el respeto a los principios de transparencia e igualdad de trato.

De otra parte, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en su Considerando Cuarto, refiere que *“las normas de la Unión sobre contratación pública no tienen por objetivo regular todas las formas de desembolso de fondos públicos, sino únicamente aquellas destinadas a la adquisición de obras, suministros o servicios prestados mediante un contrato público. Es preciso aclarar que dicha adquisición de obras, suministros o servicios debe estar sujeta a la presente Directiva tanto si se realiza mediante adquisición, arrendamiento o cualquier otra forma contractual.*

El concepto de adquisición debe entenderse de manera amplia, en el sentido de obtener los beneficios de las obras, suministros o servicios de que se trate, sin que ello implique necesariamente una transferencia de propiedad a los poderes adjudicadores. Es más, la mera financiación, en particular mediante subvenciones, de una actividad, a menudo ligada a la obligación de reembolsar las cantidades recibidas cuando no se hayan utilizado para los fines previstos, no suele estar regulada por las normas de contratación pública. De modo similar, aquellas situaciones en las que todos los operadores que cumplan determinadas condiciones están autorizados a desempeñar una determinada tarea, sin ningún procedimiento de selección, como los sistemas de elección de los clientes o de cheques de servicios, no deben entenderse como una contratación, sino como simples regímenes de autorización (por ejemplo, las licencias para medicamentos o servicios médicos)”.

En definitiva, para la Directiva no toda actuación de los poderes públicos en el mercado económico debe concluir con la materialización de un contrato público, existiendo otras fórmulas de adquisición de bienes y servicios que no distorsionan la libre competencia, la igualdad y el buen funcionamiento del mercado porque no conllevan una selección del proveedor de dichos bienes y servicios.

La posibilidad planteada por la Directiva ha sido confirmada reiteradamente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras, Sentencia de 2 de junio de 2016, Falk Pharma, C-410/14 y Sentencia de 1 de marzo de 2018, Tirkonnen, C-9/17), donde el Tribunal considera justificada no aplicar la normativa de contratación pública en aquellos casos en que no se efectúa una selección previa, como son los contratos denominados *“open house”*. Para el TJUE, un contrato público es un acuerdo *“inter partes”* que concede exclusividad al operador seleccionado por el poder adjudicador, mientras que *“a sensu contrario”* no es un contrato público aquel acuerdo de adhesión a unas condiciones generales fijadas por aquel y que se celebre con todos los

operadores que así lo soliciten, durante un proceso abierto en el tiempo.

Como señala el TJUE en el Fundamento 42 de la primera sentencia citada, *“no constituye un contrato público a los efectos de dicha Directiva un sistema de acuerdos, como el que es objeto del litigio principal, mediante el cual una entidad pública pretende adquirir bienes en el mercado contratando, a lo largo de toda la vigencia de dicho sistema, con todo operador económico que se comprometa a suministrar los bienes de que se trate en condiciones preestablecidas, sin llevar a cabo una selección entre los operadores interesados y permitiéndoles adherirse a dicho sistema durante toda la vigencia de éste”* (Sentencia de 2 de junio de 2016, Falk Pharma, C-410/14).

Por lo tanto, los acuerdos referidos carecen de la condición de contratos, por lo que no les resulta aplicable la Directiva de contratación. No obstante, dicho acuerdo no puede quedar al margen de los principios comunitarios que justifican la existencia de la Unión. Como pone de manifiesto el Fundamento 44 de la sentencia citada, *“es preciso señalar que, en la medida en que su objeto presente un interés transfronterizo cierto, tal procedimiento estará sujeto a las normas fundamentales del Tratado FUE, en particular a los principios de no discriminación y de igualdad de trato entre operadores económicos, así como a la obligación de transparencia derivada de ellos, que exige realizar una publicidad adecuada. A este respecto, en una situación como la que se plantea en el litigio principal, los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para adoptar medidas destinadas a garantizar el respeto del principio de igualdad de trato y de la obligación de transparencia.*

Por lo tanto, si bien el sistema *“open house”* queda al margen de la Directiva de contratos, puesto que carece de las notas distintivas de éstos por no seleccionar un proveedor único, por admitir como proveedor a todo operador económico que cumpla unos requisitos previamente establecidos, y por permitir la adhesión de nuevos operadores durante su periodo de vigencia, debe garantizar el respeto a los principios de igualdad y publicidad adecuada.

Definido y caracterizado el sistema *“open house”*, debe analizarse si los requerimientos exigidos por el legislador foral para las adquisiciones de medicamentos referidas en el apartado segundo de la disposición adicional vigesimoprimera, tienen la consideración de contratos o si por el contrario, carecen de dicha naturaleza, y en caso negativo, si vulneran los principios comunitarios de igualdad de trato y de transparencia.

A este respecto, la LFCP implanta un sistema basado en la adhesión de los proveedores interesados en el suministro de medicamentos en el que no existe selección alguna, puesto que los servicios de farmacia del Sistema Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O) fijan las condiciones de dicho suministro -precio incluido-, que

resultan de obligado cumplimiento para los proveedores. En estos acuerdos, la compra de los medicamentos se pospone hasta un momento posterior, conforme a los criterios de gestión y las necesidades terapéuticas que fije el servicio de farmacia del SNS-O, a partir de las condiciones reflejadas en los acuerdos, lo que garantiza el trato igual a todos los potenciales suministradores. Asimismo, los principios de publicidad y de transparencia están presentes a lo largo de todo el expediente, especialmente en el establecimiento de las condiciones de los suministros, la forma de solicitar la adhesión al expediente de compra y por último, en las adquisiciones que se materialicen, reflejándose en el Portal de Contratación, al menos con carácter semestral, la empresa adjudicataria y el importe adjudicado.

En consecuencia, el acuerdo de adquisición de medicamentos regulado en el apartado segundo de la disposición adicional vigésimo primera LFCP carece de una selección previa por parte del poder adjudicador, por lo que conforme al TJUE, no hay contrato público, quedando al margen de las normas que regulan la contratación pública. Para el TJUE, *“la elección de una oferta –y, por tanto, de un adjudicatario– es un elemento intrínsecamente vinculado al régimen de los contratos públicos (...) y, por consiguiente, al concepto de contrato público”* (Fundamento 38 de la Sentencia TJUE de 2 de junio de 2016, Falk Pharma, C-410/14). Las disposiciones de las directivas de contratos públicos sirven para materializar los principios comunitarios del sector, así como para proteger los intereses de los operadores económicos. Cuando no existe una selección por el poder adjudicador, no existe ningún peligro para la competencia, ni ninguna necesidad de aplicar las estrictas reglas de contratación pública. No hay riesgo de discriminación, ni de concesión de una ventaja económica a un operador económico cuando se articula un sistema que admite a todos los operadores que reúnen los requisitos previamente establecidos, como sucede en acuerdo regulado en la LFCP.

Por otro lado, el acuerdo de adquisición ofrece garantías de publicidad suficientes para los posibles proveedores tanto en el momento de determinar las condiciones generales de adhesión, como al fijar la forma concreta de participación y posteriormente, en las adquisiciones que se materialicen, por lo que respeta los principios de publicidad y transparencia.

En resumen, tanto la jurisprudencia del TJUE como las directivas abren un espacio más allá de los contratos públicos que permite la adquisición de bienes y servicios en el mercado sin necesidad de licitación previa. Como más atrás se argumentó, esta previsión también la recoge la LCSP tanto en su Preámbulo como en la disposición adicional cuadragésima novena. Los acuerdos de adquisición pública de medicamentos que refiere el legislador foral ocupan este espacio, por cuanto no contienen una decisión que seleccione a un operador frente a los demás. En la práctica, la inexistencia de esa selección se traduce en la imposibilidad de utilizar

criterios de valoración o de adjudicación entre diferentes ofertas, lo que les aleja de la naturaleza de un contrato público. Por consiguiente, los acuerdos que se impugnan no son conceptualmente un contrato, lo que justifica su exclusión del régimen aplicable a la contratación pública sin vulneración alguna de los preceptos estatales sobre adjudicación de contratos, ni de los principios de libre concurrencia e igualdad en el trato.

Al regular estos acuerdos de adquisición, el legislador foral actúa conforme a las competencias reconocidas en el artículo 49.1 d) LORAFNA y en la disposición final segunda de la LCSP, lo que le permite ordenar el régimen de la contratación pública, con el único límite del respeto a los principios comunitarios citados anteriormente y a los “*principios esenciales*” de la legislación básica estatal.

Este reconocimiento competencial resulta diferente a la atribución otorgada con carácter general a las comunidades autónomas, por cuanto la competencia de Navarra se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica, limitada por el principio de unidad constitucional (artículos 2 y 39 LORAFNA) y el respeto de los “*principios esenciales*” fijados por la legislación básica estatal, esto es, no toda la legislación calificada como básica, sino únicamente sus principios esenciales. De este modo, el techo competencial de Navarra en materia de contratos públicos se encuentra más elevado que el conferido a las demás comunidades autónomas, que no pueden legislar más allá de la referida legislación estatal básica.

Por otro lado, desde la incorporación de España a la Unión Europea, resulta de aplicación el derecho originario y derivado de la Unión materializado en este caso, en los principios recogidos en las directivas comunitarias en materia de contratos y en la doctrina emanada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Dichos principios se transponen al ordenamiento jurídico de los estados miembros, lo que conlleva que en el caso español, la legislación básica resulte ineludiblemente influida por aquellos.

En los preceptos recurridos, Navarra ha actuado dentro de las posibilidades conferidas por su régimen competencial, regulando el régimen de los contratos públicos en el ámbito de la Comunidad Foral sin vulnerar los “*principios esenciales*” de la legislación básica del Estado, y actuando dentro de las posibilidades otorgadas por los principios comunitarios materializados en la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, y en la consiguiente doctrina emanada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En virtud de todo lo expuesto, al Pleno del Tribunal Constitucional

SUPLICO:

Que teniendo por formulado el escrito de alegaciones del Parlamento de Navarra en tiempo y forma oportunas, en defensa de la constitucionalidad de los apartados uno, incisos “*Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o*” y “*o a entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100% de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral*”; seis, inciso “*y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especialidad artística y actividades similares*”; y siete, apartado dos, todos ellos de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, lo admita y, que tras los trámites procesales oportunos, dicte Sentencia desestimatoria en el recurso de inconstitucionalidad número 6245-2023 interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación del Presidente del Gobierno, declarando la constitucionalidad de los preceptos referidos, en los términos invocados en el cuerpo del presente escrito.

Es de Justicia que pido en Pamplona a 22 de noviembre de 2023.

D. _____
Letrado del Parlamento de Navarra