
SENTENCIA 15/1989, de 26 de enero (BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 728, 731 y 735/1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas; por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Otaola Bajeneta, y por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Heriberto García Seijo, contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 23 de octubre de 1984, don Manuel M. Vicens Matas, en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, formuló ante este Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.1 (párrafo primero), 4.3, 5 (apartado segundo), 6, 7, 8.3 (inciso segundo), 13.2 (último inciso), 14, 15, 16, 17, 19, 20, 22 (excepto el apartado quinto), 23, 24, 30, 36.2, 39 y 40 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 24 de julio de dicho año. El recurso se fundamenta en las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Comienza el Abogado de la Generalidad de Cataluña por exponer una «consideración preliminar» sobre el sentido general de la Ley 26/1984, advirtiendo así, en primer lugar, que este texto legal ha buscado prácticamente como único soporte el art. 51 de la Constitución,

según se aprecia en su Exposición de Motivos, por más que tal fundamento no parezca acertado, ya que en dicho precepto constitucional se puede hallar la justificación material de alguno de los preceptos legales, no la competencial. De la lectura de la Ley, y hasta de su mismo enunciado («Ley General»), parece desprenderse el criterio de que el Estado cuenta con una competencia específica sobre la materia «defensa de los consumidores y usuarios» que le habilitaría para producir desarrollos normativos muy precisos y acabados, tanto a nivel legal como reglamentario, y limitándose, en la misma medida, las competencias de las Comunidades Autónomas, pero es lo cierto que, examinada la Constitución y algunos Estatutos (especialmente el de Cataluña y el País Vasco: arts. 12.1.5 y 10.28, respectivamente), se aprecia que la situación es sensiblemente la contraria de la que parece reflejar el título y la estructura de la Ley, pues son las Comunidades Autónomas y no el Estado las que han asumido competencias específicas sobre la materia aludida, por más que tales competencias estén acotadas por referencia a diversas facultades estatales, principalmente de carácter económico, como son las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política de precios (arts. 149.1.11 y 13 de la Constitución), así como por determinados principios, como los de libre circulación de bienes en el territorio español (art. 139.2), libertad de empresa (art. 38) y unidad de mercado. No cabe olvidar, de otra parte, que el carácter multidisciplinario y de contornos poco precisos que ofrece la defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior, puede dar lugar a que sobre la disciplina del mercado y de la protección de los consumidores y usuarios concurren otras reglas competenciales que justifiquen una intervención estatal (bases y coordinación general de la sanidad, seguridad pública, igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales: apartados 16, 29 y 1 del art. 149.1 de la Constitución). En todo caso, lo que se ha de aclarar es que el Estado no dispone de ningún título competencial que justifique la adopción para todo el territorio de una Ley tan completa como la impugnada, precluyendo así el ejercicio de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas. La Ley, en efecto, ha nacido con vocación de que sus determinaciones sean aplicables en todo el territorio del Estado, incluso en el de aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido competencias en la defensa y protección de consumidores y usuarios, apreciándose tal pretensión de aplicación en todo el territorio en el mismo preámbulo del texto legal. En éste, por lo demás, son constantes las menciones a la seguridad de consumidores y usuarios, y aun siendo cierto que el art. 51 de la Constitución se refiere específicamente a ella, es de temer que buena parte de estas invocaciones legales no obedezcan a otro propósito que al de apoyar la presunta competencia del Estado prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución; sin embargo, se ha de tener en cuenta lo que, a estos efectos, se dijo en la Sentencia constitucional de 8 de junio de 1982, de la que cabe extraer que la competencia estatal sobre seguridad pública nunca podrá servir de fundamento para dictar un cuerpo normativo sobre el comercio interior y la protección de los consumidores y usuarios tan prolijo, acabado y pluscuamperfecto como el que es objeto de este recurso. Cabe, por último, señalar que los preceptos impugnados son inconstitucionales por violar el orden de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto de Cataluña, si bien algunos de ellos (como, por ejemplo, el art. 39.1) lo son por otros motivos adicionales y, en

concreto, por dar un excesivo protagonismo al Reglamento.

b) Se exponen en el recurso, tras las consideraciones anteriores, los concretos motivos de inconstitucionalidad formulados frente a las disposiciones de ley que se impugnan:

Art. 1.1, párrafo primero, según el cual «en desarrollo del art. 51.1 y 2 de la Constitución, esta Ley tiene por objeto la defensa de los consumidores y usuarios, lo que, de acuerdo con el art. 53.3 de la misma, tiene el carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico». Entiende la representación de la Generalidad que el precepto es inconstitucional en la medida en que las competencias del Estado no pueden tener por objeto inmediato y directo la defensa de los consumidores y usuarios, sino, a lo sumo, dictar las bases o principios a que habrán de acomodarse las regulaciones autonómicas en este punto, en el supuesto de que la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 de la Constitución pueda dar lugar a la adopción de una Ley general sobre la defensa de los consumidores y usuarios.

Art. 4.3 Para el Abogado de la Generalidad, este precepto sólo guarda conexión con el apartado 1 del mismo artículo, en el que se enumeran los extremos que deben contener los Reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios, previéndose en el apartado impugnado que «los extremos citados podrán ser objeto de codificación mediante normas comunes o generales, especialmente en materia de aditivos, productos tóxicos, material envasado, etiquetado, almacenaje, transporte y suministro, tomas de muestras, métodos de análisis, registro, inspección, responsabilidad y régimen sancionador». Con ello –se aduce– se está confiriendo una habilitación para dictar normas reglamentarias de producción estatal en todas las materias referidas, pese a que tales competencias reglamentarias del Estado no tienen justificación (excepto para los aditivos, productos tóxicos y algunos aspectos del régimen sancionador), teniendo en cuenta las competencias de la Comunidad Autónoma sobre comercio interior, higiene alimentaria, protección de los consumidores y usuarios, transporte, organización de sus instituciones de autogobierno, etc. (arts. 9.1, 11, 15, 12.1.5, etc., del Estatuto de Autonomía).

Art. 5.2 Todo el precepto va mucho más allá del contenido propio de una Ley de Bases, y por ello es, en su integridad, inconstitucional. Con independencia de lo dicho, algunos de sus epígrafes son también inconstitucionales por otras razones. Así, el apartado f) establece una prohibición de venta o suministro de alimentos envasados cuando no conste en los envases, etiquetas, rótulos, cierres o precintos el número del Registro General Sanitario, y prescindiendo de que se omita toda referencia a los Registros Autonómicos (privándoseles, así, de eficacia), lo que la norma persigue es dar al Registro General Alimentario un papel que va mucho más allá del que le corresponde como instrumento para el ejercicio de la función coordinadora que corresponde al Estado en materia de sanidad alimentaria, convirtiéndolo en un Registro que absorbe la funcionalidad de los autonómicos, lo que infringe la Constitución (art. 149.1.16) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 17.1), según ya adujo esta representación en el recurso de inconstitucionalidad 707/1983. El apartado j) choca

frontalmente con la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de vivienda (art. 9.9 del Estatuto de Autonomía), incurriendo así en inconstitucionalidad al establecer una prohibición cuya imposición correspondería, en su caso, a la Generalidad, a la que también se dirige el art. 51 de la Constitución. Por último, el apartado k) pugna con la competencia de «ordenación» farmacéutica de la Generalidad (art. 9.9 del Estatuto), pese a que la norma estatutaria haya reservado al Estado la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 de la Constitución); el contenido de este precepto obedece más a una regla para hacer bien las cosas desde el punto de vista de la ordenación de la actividad farmacéutica que a un despliegue de potestades normativas sobre todas o algunas de las referidas especialidades.

Art. 6. Este precepto incorpora un mandato imperativo dirigido a todos los poderes públicos (y, por consiguiente, también a la Generalidad) para que organicen campañas o actuaciones programadas de control de calidad, tanto en general como por lo que se refiere a determinados productos y servicios. El precepto es inconstitucional porque pugna con la autonomía política reconocida a las nacionalidades y regiones por la Constitución (arts. 2 y 137), al asumir para el Estado unas facultades de tutela y de dirección política sobre las Comunidades Autónomas. De otra parte, la norma en cuestión precisa el alcance de las determinaciones contenidas en el art. 51.2 de la Constitución, reduciendo las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, y esto es contrario a la Constitución, según la Sentencia constitucional de 5 de agosto de 1983.

Art. 7. Se dice en él que «los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios deberán ser respetados en los términos establecidos en esta Ley, aplicándose además lo previsto en las normas civiles y mercantiles y en las que regulan el comercio exterior, el interior y el régimen de autorización de cada provincia». Sin embargo, no es misión de las leyes de bases fijar definitivamente los términos en que se habrán de respetar los derechos de los consumidores y usuarios, sino únicamente señalar los principios y directrices a que se habrán de atener las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus potestades normativas. El precepto, por tanto, excede de las competencias estatales (arts. 149.1.11 y 13 de la Constitución y 12.1 del Estatuto de Autonomía). Se advierte aquí, además, una clara omisión de las regulaciones que sobre la protección de consumidores y usuarios han dictado o puedan dictar las Comunidades Autónomas (Ley 1/1983, de la Generalidad de Cataluña, y Ley 10/1983, del Parlamento Vasco), incidiéndose, así, negativamente en tales regulaciones y en el orden constitucional de competencias.

Art. 8.3, inciso segundo, según el cual «las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, constituidas de acuerdo con lo establecido en esta Ley, estarán legitimadas para iniciar e intervenir en los procedimientos administrativos tendentes a hacer(la) cesar» la oferta, promoción y publicidad falsa o engañosa de productos, actividades o servicios. Con este precepto se viene a privar, injustificada e insolidariamente, de dicha posibilidad a las Asociaciones que se constituyan en el ámbito territorial de Cataluña y al amparo de las

competencias previstas en los arts. 9.24 y 12.1.3 del Estatuto de Autonomía. La inconstitucionalidad de esta disposición deriva no sólo de su oposición a los principios de solidaridad y colaboración (arts. 138, 103.1 y 154 de la Constitución), sino también de la infracción que entraña de la obligación del Estado en orden a reconocer y amparar como parte integrante de su ordenamiento jurídico el contenido de los Estatutos (art. 147.1).

Art. 13.2, último inciso, según el cual «en el caso de viviendas cuya primera transmisión se efectúe después de la entrada en vigor de esta Ley, se facilitará además al comprador una documentación completa suscrita por el vendedor, en la que se defina, en planta a escala, la vivienda y el trazado de todas sus instalaciones, así como los materiales empleados en su construcción, en especial aquellos a los que el usuario no tenga acceso directo». Se trata de una regulación sectorial respecto de la que tiene competencia la Generalidad (art. 9.9 del Estatuto), de tal modo que el Estado carece de atribuciones para dictar cualquier género de producciones normativas, ni siquiera con la finalidad de hacer efectivos los dictados del art. 51 de la Constitución. De otra parte, el precepto se encuadra en las fórmulas jurídico-administrativas de protección de los intereses del consumidor o usuario, sin que tenga nada que ver con la legislación civil, limitada a regular el tratamiento y los remedios de cualquier lesión originada en la falta de información o en la información defectuosa.

Arts. 14 y 15, que se ocupan de las oficinas y servicios de información al consumidor y usuario, pormenorizando sus funciones, las tareas que podrán realizar, las actividades prohibidas y los datos que, como mínimo, habrán de facilitar a los consumidores y usuarios. Causa perplejidad que se hayan llegado a dictar, con efectos para todo el territorio, unas normas como éstas en las que, en la mejor de las hipótesis, se da a las Comunidades Autónomas el trato que corresponde a los menores de edad, a los que hay que enseñar y dirigir hasta en los más nimios detalles. La inconstitucionalidad es, pues, patente, pues estos preceptos entrañan un atentado muy grave a los arts. 2 y 137 de la Constitución, así como al art. 148.1.1 de la misma Norma fundamental, que consagra la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar sus instituciones de autogobierno.

Art. 16, referido a los casos en que las oficinas de información al consumidor o usuarios podrán facilitar los resultados de los estudios, ensayos, análisis o controles de calidad realizados y a los supuestos en los que tales resultados podrán ser reproducidos en los medios de comunicación. El precepto es inconstitucional por razones idénticas a las expuestas al considerar el artículo anterior, y, además, por exceder con mucho de la competencia del Estado tanto para dictar las bases de la actividad económica general como para formular las que correspondan al régimen de prensa y medios de comunicación social (art. 16.2 del Estatuto de Autonomía), si se estimara que los dictados del precepto corresponden a esta última faceta competencial.

Art. 17, en lo que se refiere a la previsión de que «los medios de comunicación social de titularidad pública dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y

educación de los consumidores y usuarios». Si este precepto se hubiera limitado a los medios de comunicación social de titularidad estatal, no habría nada que objetar, pero, al no ser así, pugna con las disposiciones constitucionales antes citadas (arts. 2, 137 y 148.1.1) y, muy especialmente, con el art. 16.3 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Generalidad competencia exclusiva para regular su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines, y entre ellos, claro está, la protección de los consumidores y usuarios.

Art. 19, según el cual «se fomentará la formación continuada del personal de los Organismos, Corporaciones y entidades, públicos y privados, relacionados con la aplicación de esta Ley, especialmente de quienes desarrollen funciones de ordenación, inspección, control de calidad e información». Aun cuando el artículo esté repleto de buenas intenciones, subyace a él un ánimo tutelar y de dirección sobre las Comunidades Autónomas que es incompatible con su autonomía y autogobierno en los términos ya dichos. Es, por ello, inconstitucional.

Art. 20, relativo a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. En su apartado primero se indica que las mismas se constituirán «con arreglo a la Ley de Asociaciones», y por esta sola razón ya deviene inconstitucional, pues la norma autoriza la exclusión de las Asociaciones constituidas con arreglo a la legislación emanada de la Generalidad en ejercicio de su competencia exclusiva (art. 9.24 del Estatuto) sobre las Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico–asistencial y «similares». Por idéntica razón se ha de afirmar la inconstitucionalidad del resto de este apartado (en el que se detallan la finalidad y otros extremos de las mencionadas Asociaciones) y también la del apartado segundo, según el cual «también se considerarán Asociaciones de Consumidores y usuarios las Entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación cooperativa, entre cuyos fines figuren, necesariamente, la educación y formación de sus socios y estén obligados a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica». El mismo razonamiento vale para afirmar la inconstitucionalidad del apartado tercero, debiendo tan sólo aducirse que la previsión de que las Asociaciones, sin distinción, se deban inscribir en un Registro a llevar por el Ministerio de Sanidad y Consumo para que puedan gozar de cualquier beneficio que les otorgue la Ley «y disposiciones reglamentarias y concordantes» recorta aún más, si cabe, las competencias de la Generalidad y evidencia que el Estado ha tratado de reservarse todas las competencias, incluidas las de mera ejecución.

Art. 22. Se impugna en su totalidad, salvo el apartado quinto. Los apartados primero, segundo, tercero y cuarto establecen normas de procedimiento administrativo que derivan directamente de las particularidades del Derecho sustantivo dictado para la protección de los consumidores y usuarios y, siendo esto así, es patente que dichos preceptos vulneran lo prescrito en el art. 9.3 del Estatuto de Autonomía, en cuya virtud la Generalidad tiene competencia exclusiva sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña, por el que hay que entender no sólo el Derecho Civil catalán, sino también cualquier producción normativa que cree Derecho

objetivo en el ejercicio de las competencias estatutarias, entre las que se encuentran las relativas a la protección de los consumidores y usuarios. En cuanto al apartado sexto («La Administración fomentará la colaboración entre Organizaciones de consumidores y de empresarios»), su inconstitucionalidad es obvia por los mismos argumentos expuestos al fundamentar la del art. 19, pues en el término «Administración» hay que considerar incluida a la de la Generalidad, debido al alcance territorial de esta Ley.

Art. 23. Al pretender poner remedio a determinadas situaciones de «inferioridad, subordinación, o indefensión», lo que este precepto consigue es, en realidad, colocar a las Comunidades Autónomas en las mismas situaciones que trata de paliar, pues aquí el Estado ha diseñado, con todo detalle, las acciones que habrán de emprender aquéllas para el desarrollo de las previsiones del art. 51 de la Constitución. De este modo, se cercena toda posibilidad de dirección política en la materia por parte de las Comunidades Autónomas, vulnerándose la Constitución (arts. 2, 137 y 148.1.1) y el Estatuto de Autonomía (arts. 9.1 y 12.1.5).

Art. 24. Se dispone en él que «en los supuestos más graves de ignorancia, negligencia o fraude que determinen una agresión indiscriminada a los consumidores o usuarios, el Gobierno podrá constituir un órgano excepcional que, con participación de representantes de las Comunidades Autónomas afectadas, asumirá, con carácter temporal, los poderes administrativos que se le encomienden para garantizar la salud y seguridad de las personas, sus intereses económicos, sociales y humanos, la reparación de los daños sufridos, la exigencia de responsabilidades y la publicación de los resultados». Sin embargo, es evidente que al margen de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos no pueden ostentarse competencias de ningún género, y mucho menos desapoderar a las Comunidades Autónomas, o incluso al Estado, de todas o parte de las suyas para atribuir las a un órgano de nueva factura no previsto constitucionalmente. Por ello, el precepto es inconstitucional, al violentar el orden de competencias que resultan de los arts. 149.3 de la Constitución y 12.1.5 del Estatuto. Por lo demás, precisamente para poner remedio a supuestos como los aquí contemplados existen ya cauces previstos en la Constitución (art. 155), lo que reafirma aún más la inconstitucionalidad de esta regla.

Art. 30. Este precepto ofrece serios reparos constitucionales desde dos aspectos diferentes. Por un lado, los principios de solidaridad y cooperación (arts. 138, 103.1 y 154 de la Constitución) se ven muy seriamente comprometidos y vulnerados cuando el Estado, para establecer un sistema de seguro y fondo de garantía que cubra ciertos riesgos, prevé la audiencia –se dice– de todo el mundo, menos la de las Comunidades Autónomas, que ostentan, en definitiva, la defensa de consumidores y usuarios. De otro lado, las actuaciones que este precepto confía al Gobierno caen por completo en la órbita de las potestades de desarrollo normativo y, eventualmente, en las de ejecución que ostenta la Generalidad en materia de seguros (art. 10.1.4 del Estatuto de Autonomía). No cabría argir que la implantación por la Generalidad de un seguro y fondo de garantía obligatorios como los que

el precepto contempla pugnaría con los principios de igualdad y libertad de mercado, pues ni la igualdad se puede confundir con la uniformidad ni cabe desconocer que la garantía de los legítimos derechos de los consumidores y usuarios corresponde a todos los poderes públicos (art. 51 de la Constitución).

Art. 36.2 Este precepto prevé que «en los supuestos de infracciones muy graves, el Consejo de Ministros podrá acordar el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años». Esta atribución al Consejo de Ministros es inconstitucional, al quebrantar lo prescrito en el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía, en cuya virtud corresponde a la Generalidad la plenitud de competencias ejecutivas (también, por tanto, las sancionadoras) respecto de la defensa de los consumidores y usuarios.

Arts. 39 y 40. Estos dos artículos, junto con el que les sigue, integran el Capítulo Décimo, de la Ley («Competencias»), respecto del que hay que decir, en primer lugar, que la Ley ha nacido con vocación y propósito de ser aplicada directa e inmediatamente en todo el territorio del Estado, lo que –se añade– pone a cubierto a este recurso de una eventual alegación en el sentido de que sólo ha de tener efectividad aplicativa inmediata en los territorios carentes de toda regulación, incorporándose en los restantes como Derecho supletorio. Que esto no es así lo demuestra el «panorama competencial» que la Ley proporciona con relación al Estado y a las Comunidades Autónomas. De otra parte, los redactores de la Ley han olvidado que no existe precepto alguno, ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía, que remita a una Ley del Estado para precisar el alcance de las competencias del poder central y de las Comunidades Autónomas en la materia que nos ocupa; así, teniendo en cuenta que el legislador ordinario no puede incidir en el sistema de delimitación de competencias sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (Sentencia de 5 de agosto de 1983), resulta que el legislador ha sobrepasado los límites de su potestad, razón por la cual son los mismos inconstitucionales. Además del vicio de inconstitucionalidad del que así están afectados estos preceptos, en el art. 39 concurren otros vicios determinantes de su invalidez. Así, la primera proposición del párrafo inicial de este artículo («corresponderá a la Administración del Estado promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en los siguientes aspectos») adolece de inconstitucionalidad por violación del art. 51 de la Constitución, ya que la promoción y desarrollo de la defensa de los consumidores y usuarios no pertenece únicamente a las instancias centrales, sino a todos los poderes públicos, incluida, por tanto, la Generalidad de Cataluña (que además, según se ha expuesto, ostenta competencias expresas en la materia). El contenido y alcance de estos «aspectos» que especialmente se reservan a la competencia del Estado es el siguiente:

En el apartado 1.º se confía a la Administración Central «elaborar y aprobar el Reglamento General de esta Ley, las Reglamentaciones Técnico– Sanitarias, los Reglamentos sobre etiquetado, presentación y publicidad, la ordenación sobre aditivos y las demás disposiciones de general aplicación en todo el territorio español (...)», y es evidente que la generalidad y

amplitud con que el precepto interpreta y aquilata las potestades normativas del Estado es constitucionalmente reprochable, toda vez que sobre los ámbitos materiales que fundamentalmente inciden en la Ley (comercio interior, defensa de los consumidores y usuarios, y sanidad interior) el poder central sólo tiene atribuida la adopción de la legislación básica que, en principio, y salvo supuestos excepcionales, no conlleva la potestad reglamentaria. También se confiere al Gobierno la aprobación o propuesta, en su caso, de las disposiciones que regulen los productos a que se refiere el art. 5.1, lo que supone una «carta blanca» al Ejecutivo central para que reglamente toda clase de productos, lo mismo por razones de salud que de seguridad. Esta amplitud desmesurada con que se concibe la potestad reglamentaria del Gobierno (confirmada en el párrafo segundo del propio apartado 1.º) es radicalmente contraria al principio general de que el instrumento normal para establecer las bases es, con posterioridad a la Constitución, la Ley, ello con independencia de que la normativa que se recurre seguiría siendo inconstitucional por no respetar la reserva de Ley que impone el art. 53.1 de la Constitución, reserva que exige que se marquen pautas discernibles para la regulación de la gran variedad de extremos que en dicha normativa se contempla. A ello no obsta el hecho de que este apartado 1.º concluya con la salvedad de que «lo dispuesto en este número se entiende sin perjuicio de las potestades normativas que corresponden a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos», puesto que lo que aquí se cuestiona no son las competencias normativas que puedan tener las Comunidades Autónomas, sino la omnimoda potestad reglamentaria que ha tratado de conferirse al Gobierno en contra de lo preceptuado en la Constitución, el Estatuto de Cataluña y en la jurisprudencia constitucional.

En el apartado 3.º se encomienda a la Administración del Estado «apoyar la actuación de las autoridades y corporaciones locales y de las Comunidades Autónomas, especialmente en los casos a que se refieren los apartados 3 y 5 del art. 41». Si por «apoyar» se entiende «colaborar» y «ser solidario», nada habría que reprimir, pero también puede entenderse como una remisión a las ideas de «protección», «auxilio» o «favor», y en el articulado de la Ley aparece latente un cierto propósito de tutelar y guiar la actividad de las Comunidades Autónomas, por lo que se ha de entender que el precepto es inconstitucional, por lesionar el principio de autonomía (arts. 2 y 137 de la Constitución).

El apartado 4.º vulnera el autogobierno de la Generalidad (art. 9.1 del Estatuto) en lo relativo a la competencia que atribuye a la Administración del Estado para estimular el celo o la actuación de las demás Administraciones Públicas y, en concreto, la de la Generalidad. Se infringe aquí, además, el orden constitucional de competencia al conferir al Ejecutivo central una competencia de la que no es titular.

También dicho apartado preceptúa que «en caso de necesidad o urgencia» corresponderá a la Administración del Estado «adoptar cuantas medidas sean convenientes para proteger y defender los derechos de los consumidores o usuarios, especialmente en lo que hace referencia a su salud y seguridad». La norma está redactada con una gran amplitud, aparece

peligrosamente abierta a posibles discrecionalidades excesivas y refleja, por ello, una competencia estatal carente de justificación constitucional.

El apartado 5.º asume para las autoridades del Estado el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando con arreglo a la Constitución (art. 149.3) y al Estatuto (art. 12.1.5), ello corresponde a los órganos de la Comunidad Autónoma. La norma es, pues, inconstitucional por exceso competencial.

2. Por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de octubre de 1984, los señores Otaola Bajeneta y López Cárcamo, Letrados adscritos al Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno Vasco, presentaron en nombre de este Gobierno recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. Expusieron las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Como consideraciones de carácter general, se comienza por aludir al carácter pluridisciplinario de la materia de protección del consumidor y usuario, lo que conlleva que sobre ella incidan diversos títulos competenciales, del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por ello, y por los límites que el propio Estatuto de Autonomía dispone en su art. 10.27, se parte de la consideración de que la materia en cuestión está, a efectos competenciales, compartida, citándose, a este propósito, la Sentencia constitucional de 30 de noviembre de 1982. Al Estado le corresponde una competencia global para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 5 1 de la Constitución (art. 149.1.1 de la misma Norma fundamental), así como competencias, de distinto alcance, derivadas de otros títulos (así, por ejemplo, apartados 6, 8, 11, 16 y 23 del art. 149.1 de la Constitución). De otro lado, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde una competencia global de desarrollo normativo y ejecución, respetando las condiciones básicas estatales (art. 149. 1.1). Ostenta también la Comunidad Autónoma otras competencias sobre la materia en cuestión [por ejemplo, arts. 10.6, 10.3, 18.1 y 11.1, a), del Estatuto de Autonomía]. Este es el esquema competencial, en el que se enmarca la Ley 26/1984, a partir del que se ha de entender la impugnación deducida así como, en especial, uno de los preceptos más trascendentales de la Ley, el párrafo tercero del art. 39.1, que se ha de interpretar como expresa garantía o salvaguarda de las competencias de la Comunidad Autónoma (así, la atribución de potestades normativas a la Administración del Estado que se realiza en los párrafos primero y segundo del art. 39.1 debe quedar constreñida a sus justos términos en virtud del esquema de distribución competencial apuntado). Desde este punto de vista, al Estado no le corresponderá toda la reglamentación técnico-sanitaria de un determinado producto o servicio, sino sólo aquellos aspectos que pueden considerarse básicos dentro de la sanidad interior (art. 149.1.16 de la Constitución), respetando las competencias autonómicas de desarrollo (arts. 10.27 y 28 y 18.1 del Estatuto de Autonomía). No le corresponderá al Estado la elaboración de los reglamentos sobre etiquetado, presentación y publicidad, pues en este extremo el título que puede esgrimir el Estado (art. 149.1.1) ha agotado toda su potencialidad con lo dispuesto en el art. 13 de la

Ley. Por lo que se refiere al Reglamento General de la Ley, no cabe dudar de la competencia estatal para dictarlo, pero su contenido deberá respetar las competencias normativas de la Comunidad Autónoma; no podrá regular, concretamente, los casos, plazos y formas de publicidad de las sanciones, pues dicha normativa no tendría cobertura competencial, correspondiendo, más bien, a la Comunidad Autónoma (apartados 27 y 28 del art. 10 de su Estatuto). Por lo que se refiere a la coordinación entre las Administraciones Públicas, ésta sólo podrá versar sobre las actuaciones de la Administración vasca que afecten a la sanidad interior, en virtud de lo dispuesto en el art. 149. 1.1 6 de la Constitución. Este es el alcance que tienen –a juicio de la representación actora– los párrafos primero y segundo del art. 39.1 de la Constitución.

b) Tras estas consideraciones generales, se entra en la demanda a fundamentar la afirmada inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas:

Art. 20 En la materia sobre la que versa este precepto tiene la Comunidad Autónoma una doble titularidad competencial: La que le corresponde en lo relativo a las Asociaciones y la que ostenta en orden a la protección del consumidor. Se afirma, desde esta base competencial, que si bien el Estado puede reconocer una serie de beneficios a las Asociaciones de consumidores y establecer los requisitos pertinentes (como se hace en el art. 2 1), lo que no cabe exigir es la inscripción de las Asociaciones de consumidores de la Comunidad Autónoma del País Vasco en un Libro-Registro que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo (art. 20.3). Un censo con el mismo carácter está previsto en el art. 22 de la Ley del Parlamento Vasco 10/1981, de 18 de noviembre, y esta sobrecarga viene a pesar injustificadamente sobre el particular, devaluando, en cierto modo, el Registro de la Comunidad Autónoma. Para que la Asociación quede configurada como tal debe bastar con que se haya constituido según la regulación administrativa de la Comunidad Autónoma, con independencia de la coordinación informativa que debe existir entre ambas Administraciones. La Ley, pues, viene a caer, además de en una extralimitación competencial, en uno de los vicios que pretende combatir en su art. 23, e), 1, al crear una obligación necesaria y repetitiva en beneficio de la comodidad de la Administración, que no justifica cuando la Asociación se ha constituido en el ámbito de una Comunidad Autónoma competente en la materia.

Art. 36.2 El precepto es inconstitucional en lo que se refiere a la atribución al Consejo de Ministros de la facultad para acordar el cierre temporal del establecimiento o servicio. Se trata de un acto concreto de ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección al consumidor y usuario que como competencia ejecutiva que es, corresponde a la Comunidad Autónoma (arts. 10.27 y 28 y 18.1 de su Estatuto). Se ha de tener en cuenta, asimismo, lo que a continuación se aduce sobre el art. 39.5.

Art. 39.5 Este precepto viola los arts. 10.27 y 28 y 18.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco al atribuir a la Administración del Estado una potestad que, según las normas citadas, corresponde a la Comunidad Autónoma. La potestad sancionadora es, en efecto,

perfectamente subsumible en la competencia ejecutiva, afirmación que se fundamenta en lo considerado por este Tribunal en sus SSTC [71/1982](#) (fundamentos jurídicos 5.º y 7.º) y [1/1982](#) (fundamento jurídico 15). De otra parte, los límites que afectan a la competencia autonómica sobre protección de consumidores y usuarios (arts. 10.27 del Estatuto de Autonomía y 149.1.16 de la Constitución y STC [71/1982](#)) no impiden en absoluto la atribución a la Comunidad Autónoma de la potestad sancionadora. Es este mismo régimen el que aparece plasmado en la Disposición final primera de la Ley del Parlamento Vasco 10/1981, del Estatuto del Consumidor.

Art. 41. En la materia de este precepto se entrecruzan, de nuevo, dos títulos competenciales, relativo, el primero, al Régimen Local y correspondiente; el segundo, a la protección de los consumidores. Sobre la base de lo dicho en la Sentencia constitucional de 22 de diciembre de 1981, hay que entender que es inherente a la competencia de protección de los consumidores la determinación de cuáles sean las autoridades encargadas de la información y educación de aquéllos y el establecimiento de oficinas de información, así como la inspección y el ejercicio de la potestad sancionadora. El criterio del contenido inherente lleva, por tanto, a rechazar que se pueda incluir esta disposición en el campo del Régimen Local (art. 149.1.18 de la Constitución), sólo eventual y accidentalmente aquí afectado, todo lo cual lleva a resolver el problema competencial atendiendo al título de protección al consumo. No se impugnan, de otro lado, las facultades reconocidas a las Corporaciones locales en el art. 41 (núms. 4 y 5), ya que, por su carácter general, se pueden considerar compatibles con las que corresponden a la Comunidad Autónoma y porque son de naturaleza tan elemental que difícilmente se pueden negar a cualquier Administración Pública. No así, en cambio, las facultades de los núms. 1, 2, 3 y 6 que –se reitera– afectan de lleno al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, y no cabe que de las mismas pueda disponer el Estado ni en su propio favor ni en el de las Corporaciones Locales. Tampoco cabría argir que resulte aquí aplicable la competencia estatal del art. 149.1.1, pues es el propio Estatuto de Autonomía el que expresamente, y sin lugar a dudas, otorga la competencia en la materia a la Comunidad Autónoma. Se cita, al respecto, la Sentencia constitucional de 16 de noviembre de 1981. En suma, corresponde a la Comunidad Autónoma la disponibilidad sobre las facultades que en los núms. 1, 2, 3 y 6 del art. 41 se otorgan a las Corporaciones Locales (art. 10.28 del Estatuto), por lo que dichos preceptos se han de considerar inconstitucionales.

Disposición final segunda. La amplitud con que se configura la remisión al Real Decreto 1495/1983, de 22 de junio, a los efectos de lo establecido en el capítulo noveno, puede conllevar invasión de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. Para que tal invasión no se produzca, la remisión debe quedar reducida al contenido de dicho Real Decreto que se refiera, estrictamente, al régimen sancionador (tipificación de infracciones y determinación de sanciones). No serán de aplicación, por el contrario, las regulaciones de dicho Reglamento que constituyan atribución de potestad sancionadora a órganos de la Administración del Estado. Se reiteran, a este propósito, las consideraciones hechas al examinar el art. 39.5.

Se concluyó pidiendo la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley: Art. 20.3 (en lo que se refiere a la exigencia de figurar inscritas las Asociaciones de consumidores en un Libro-Registro que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo); art. 36.2 (en su inciso primero, que otorga la facultad de acordar el cierre temporal, como medida sancionatoria, al Consejo de Ministros), y art. 39.5. Se pidió, asimismo, que se declarase nula la disposición final segunda por su conexión con los anteriores preceptos (art. 39.1 de la LOTC), en la medida en que el Tribunal aprecie dicha conexión o consecuencia y que se anularan cuantos actos y disposiciones se hubieran dictado en ejecución de la Ley 26/1983, en lo que a los extremos recurridos se refiere.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de octubre de 1984, don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, interpuso en nombre de la misma recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios:

a) En la parte introductoria del escrito de demanda («Planteamiento» y «Consideraciones en torno a la Ley para la defensa de los consumidores y usuarios») se exponen, tras citar los arts. 51, 53.3, 38, 128.1 y 139 de la Constitución, así como la Sentencia de este Tribunal de 28 de abril de 1983, diversas consideraciones generales sobre la Ley impugnada. Se aduce así, que este texto legal no asegura la necesaria «coordinación» en la materia regulada, al tiempo que atrae al ámbito competencial del Estado «materias que constituyen competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Galicia, así en el campo del desarrollo legislativo como en el de la ejecución» (arts. 30.4 y 37 del Estatuto de Autonomía). De conformidad con lo dispuesto en los arts. 131 y 149.1.13 de la Constitución, lo idóneo habría sido que el Estado fijara las «bases» y lo relativo a la «coordinación» de la planificación general de la actividad económica, pero bien claro resulta que la Ley General para la Defensa de los Consumidores no es una Ley de «fijación de bases», ni de planificación económica, ni de coordinación general. Es una Ley General que, por la vía indirecta de la supletoriedad de los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, y poniendo en juego diversos artificios semánticos, se convierte en redefinidora de competencias.

Bajo la rúbrica «Inconstitucionalidad formal de la Ley para la defensa de los consumidores y usuarios» (cuestión –se dice– que, sin embargo, «no constituye objeto directo del recurso de inconstitucionalidad», pues «no se ataca la Ley en su totalidad»), se alude en el recurso a la «artificiosa técnica legislativa» del texto impugnado y a cómo sus preceptos están impregnados de una «ideología circundante (...) consistente en una redefinición de competencias», consideraciones que –a juicio de quien recurre– «han de permitir eliminar» las «inconstitucionalidades materiales por vicios de incompetencia que contienen diversos preceptos». Antes de proceder al examen de los preceptos que así se tachan de inconstitucionales se exponen aún unas «Consideraciones en torno a la Ley para la defensa de los consumidores y usuarios» que pueden resumirse como sigue:

La calificación de la Ley como «General» no parece que sea «fruto del azar», sino expresión de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el sistema normativo de la sanidad nacional, el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales (Sentencia de 28 de abril de 1983). Pudiera ocurrir, sin embargo, que tal denominación («Ley General») «pretenda constituir una cobertura, a través del art. 149.3 de la Constitución Española, para la formulación del derecho supletorio uniforme», lo que –se observa– sería incorrecto. Tal interpretación de la mens legislatoris coincidiría con la «proclamación tácita» del principio de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio, que es «antecedente inmediato y justificación» de la Ley impugnada.

Parece, de otra parte, palmario que el Estado no ostenta en la materia objeto de la Ley controvertida una competencia exclusiva «en su integridad», por más que el art. 1.1 de la misma Ley indique (per relationem) lo contrario. Al margen de lo dispuesto en el art. 149.1.1 de la Constitución, las competencias exclusivas del Estado son las previstas en los apartados 10.º, 13.º y 16.º del mismo art. 149, en tanto que a la Comunidad Autónoma de Galicia le corresponden, según su Estatuto, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 33.1), la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos (art. 33.3), la organización y administración a tales fines de los servicios relacionados con estas materias y el ejercicio de la tutela sobre instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad (art. 33.4), así como las competencias de carácter económico a las que se refiere el art. 30 del mismo Estatuto. Los títulos competenciales reseñados han sido –se dice– «invadidos» por la Ley impugnada. La igualdad que la Constitución garantiza no permite hacer tabla rasa de las competencias estatutariamente asumidas, ni puede, tampoco, llegarse a tal resultado con fundamento en las competencias económicas del Estado o por vía de lo dispuesto en el art. 149.3 de la Constitución, pues –se recuerda– el Derecho de la Comunidad Autónoma es aplicable con preferencia a cualquier otro en las materias de su exclusiva competencia (art. 38 del Estatuto).

De otro lado, tampoco se alcanza a comprender el sentido de lo dispuesto en el art. 1.1 de la Ley («En desarrollo del art. 51.1 y 2 de la Constitución, esta Ley tiene por objeto la defensa de los consumidores y usuarios, lo que, de acuerdo con el art. 53.3 de la misma tiene el carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico»). Se dice en el recurso que este enunciado legal es expresivo del carácter de la Ley como «uniforme y supletoria», lo que «introduce una loapalización (sic) sectorial». Tras algunas consideraciones sobre lo que sean los principios generales del Derecho, se observa en el recurso que «la calificación de principio general (...) lleva aparejada su condición de normativa subsidiaria».

Tampoco esta Ley puede calificarse de «básica», por más que a su través se incluyan como «bases», «principios» o «directrices» para «ser tenidas en cuenta por los poderes públicos en las actuaciones y desarrollos normativos futuros» todas las disposiciones, reglas y principios que la propia Ley desarrolla. Los preceptos impugnados –se observa– constituyen «prueba

concluyente de la inconstitucionalidad al elevar al rango de "bases", lo que no es otra cosa que simples actos de ejecución». Se recuerda que no corresponde al Estado dictar leyes que incidan en el ámbito competencial de las Comunidades, interponiéndose entre la Constitución y los Estatutos (Sentencia de 5 de agosto de 1983).

«Como colofón o cierre de las consideraciones generales expuestas», se afirma que se ha operado «una atracción competencial ilegítima y bastarda, lo que necesariamente deriva en la nulidad radical y de pleno Derecho de la Ley impugnada que se configura en el Derecho francés a partir de la doctrina del Consejo de Estado como inexistencia de la Ley», doctrina –se dice– plenamente acogida por el art. 88 de la Constitución.

b) Tras las consideraciones generales que anteceden, se entra en el recurso a analizar los concretos preceptos impugnados, luego de reiterar que la Ley controvertida «adolece de vicio radical de nulidad sustancial o de pleno Derecho (inexistencia de la Ley) por faltarle la causa».

Art. 1.1 (primer párrafo, último inciso), donde enuncia el precepto el «carácter de principio general del ordenamiento jurídico» que tiene la defensa de los consumidores y usuarios, con cita del art. 53.3 de la Constitución. Se entiende en el recurso que la Ley incurre aquí en «evidente "disconformidad" (...) con la Constitución (...), ya que la "legislación positiva" constituye una de las fuentes del Derecho pero no abarca todo el ordenamiento jurídico, habiéndose producido en este precepto no sólo vicio de incompetencia, sino también de contenido, al dar mayor alcance al concepto, en el contraste lógico de la norma constitucional y de la ley ordinaria, que el que se contiene en el art. 53.3 de la C.E.». En todo caso, y en tanto que pretendida reiteración del principio constitucional, el precepto sería superfluo, si bien –como segunda observación– la disposición legal «encierra una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 53.3 de la Constitución», alterándose, así, el sistema de fuentes y afectándose y disminuyéndose gravemente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Art. 1.1 (segundo párrafo), en cuanto prescribe que «en todo caso, la defensa de los consumidores y usuarios se hará en el marco del sistema económico diseñado en los arts. 38 y 128 de la Constitución y con sujeción a lo establecido en el art. 139». Este párrafo –se dice en el recurso– guarda relación con el anterior, y a través suyo «se atrae un título competencial específico de las Comunidades Autónomas», resultando inconstitucional «al suponer una reformulación de competencias definidas por la Constitución».

Art. 4.1 g), relativo a la determinación de «Los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección» en los reglamentos reguladores «de los diferentes productos, actividades o servicios». La declaración que encabeza este precepto –se dice en el recurso– «incurre, por su propia generalidad, en el vicio de atraer competencias o redefinirlas, reformulándolas, además de comprender globalmente la potestad reglamentaria, que no corresponde al Estado de manera absoluta –sino excepcionalmente– como previene el art. 37 del Estatuto de Autonomía de Galicia». Se cita la Sentencia constitucional de 30 de

noviembre de 1982 y se recuerda lo dicho en las consideraciones que anteceden sobre la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (arts. 30.4 y 33 de su Estatuto) en comercio interior y sanidad.

Art. 5.1, en cuanto en él se prescribe que «para la protección de la salud y seguridad física de los consumidores y usuarios se regulará (...) [(el)] transporte, distribución y uso de los bienes y servicios, así como su control, vigilancia e inspección, en especial para los bienes de primera necesidad». Tras reiterar consideraciones ya expuestas en los alegatos que preceden, se afirma la inconstitucionalidad del precepto con la invocación de las competencias de la Comunidad Autónoma en orden a la defensa del consumidor y del usuario y mercado interior (art. 30.4 del Estatuto), al fomento y planificación de la actividad económica (art. 30.1), así como en las materias de industria (art. 30.2), ferias y mercados interiores (art. 27.16) y transporte (con las precisiones del art. 27.8), ámbitos todos ellos en los que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución (control, vigilancia e inspección), de conformidad con el art. 37 del mismo Estatuto. Se citan las Sentencias constitucionales de 30 de noviembre de 1982 y de 8 de junio del mismo año.

Art. 5.2, que tanto por su «genérica enunciación» como por lo dispuesto en sus apartados «d» e «i» se halla afectado por el mismo vicio de inconstitucionalidad presente en el núm. 1 de este artículo. En particular, lo dispuesto en el apartado «d» no se armoniza con la legislación básica, «sino que constituye un sistema consuetudinario en el ejercicio del comercio interior que, por su propia contextura, ha de incardinarse como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia».

Art. 6 a), de conformidad con el cual «los poderes públicos, directamente o en colaboración con las organizaciones de consumidores o usuarios, organizarán, en el ámbito de sus competencias, campañas y actuaciones programadas de control de calidad, especialmente en relación con los siguientes productos y servicios: a) Los de uso o consumo común, ordinario y generalizado». Al amparo de una justificación constitucional material, se regula aquí algo que corresponde a las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma, según los argumentos antes expuestos y lo establecido en el art. 37 del Estatuto de Autonomía.

Arts. 14, 15 y 16. El contenido de estos preceptos comporta una patente invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en orden al desarrollo legislativo, ejecución y administración de las materias «comercio interior» y «defensa del consumidor y del usuario» (arts. 37.2 y 3 y 30.4 del Estatuto). Se convocan los principios constitucionales de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad.

Arts. 18, 20, 22, 23 y 24. Tras citar lo dispuesto en el art. 51 de la Constitución, se observa que los criterios materiales determinadores de derechos no pueden convertirse en criterios delimitadores de competencias, labor que corresponde a los Estatutos de Autonomía [art. 147.2 d) de la Constitución], al margen la función de deslinde competencial que corresponde,

por atribución constitucional específica, a ciertas leyes estatales (se cita la Sentencia constitucional de 5 de agosto de 1982). Sin embargo, el legislador ha adoptado aquí «una ley general, uniforme y supletoria, pretendiendo, habilidosamente, por tal procedimiento provocar una "ley básica", con "bases firmes", "principios" o "criterios" que han de ser tenidos en cuenta por los "poderes públicos" en las actuaciones y desarrollos normativos futuros, lo que entraña vicio de inconstitucionalidad, por la denunciada razón de invadir competencias de la Comunidad Autónoma» mediante una atribución general de competencias. Así ocurre en la regulación establecida por los arts. 18, 20, 22, 23 y 24, implantándose, en esta último precepto, un «órgano excepcional» cuya naturaleza no se precisa ni se instrumenta por la vía legal adecuada, con «claros propósitos redefinidores de competencias» (se cita la Sentencia constitucional de 5 de agosto de 1983). En suma, los preceptos impugnados contradicen lo dispuesto en los arts. 9.1 y 149.1.11 y 13 de la Constitución, así como lo prevenido en los arts. 30 y 37 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Se ha de tener en cuenta, asimismo, que, a través de lo dispuesto en el art. 1 de la Ley impugnada, «puede producirse la grave consecuencia de que los preceptos impugnados constituyen (sic) una determinación de normativa básica, lo que repugna –se observa– el elemental sentido interpretativo».

Arts. 34, 35, 36 y 37, relativos a infracciones y sanciones. En el orden sancionador, sólo es de competencia estatal «la definición y establecimiento de "bases", que se han de limitar a la tipificación de las infracciones y sanciones» y, sin embargo, la Ley procede aquí a una «atribución genérica al Estado para la imposición de sanciones». Los preceptos impugnados implican, pues, una atribución de competencias al Estado (art. 35.2) o confunden materias y títulos competenciales (art. 34.5, en política de precios), lo que les hace incurrir en inconstitucionalidad, conculcándose los arts. 149.1.13 y 16 de la Constitución y los arts. 30.4 y 37.2 y 3 del Estatuto.

Arts. 39, 40 y 41. Estos preceptos integran el Capítulo Décimo de la Ley («Competencias»), que, lejos de articular una «fijación de bases» o «normas básicas», constituye el más claro y contundente ejemplo de redefinición de competencias, contraviniendo el título competencial de desarrollo legislativo y ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma (arts. 30.4 y 37.2 y 3 de su Estatuto). En particular, los «aspectos» a que se refieren los diversos apartados del art. 39 o bien son específicos de la potestad reglamentaria (art. 37.2 del Estatuto) o bien constituyen acciones de fomento que «no soportan– el más superficial análisis en materia de distribución competencial». Otro tanto se debe decir a propósito de los arts. 40 y 41, cuyas determinaciones parecen referirse a una «coordinación» que no es aplicable, al no existir título específico. De nuevo, el Estado incide, con carácter general y sin título específico, en el sistema competencial, incurriendo, por consiguiente, en inconstitucionalidad. En los preceptos impugnados se redefinen competencias claramente asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 30.4 y 37.2 y 3 de su Estatuto), como específicas manifestaciones de la «función ejecutiva», en la que se incluyen las acciones de fomento y policía.

Disposición final primera. Establece una fórmula redefinidora de competencias al socaire de

la «colaboración», como referencia a un mecanismo de «coordinación» del que, por el carácter genérico de su formulación, cabe afirmar que no se ajusta a los presupuestos constitucionales y tiende a anular o condicionar las decisiones que las Comunidades Autónomas puedan adoptar en el ámbito de sus competencias exclusivas. Así, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario (arts. 30.4 y 37 de su Estatuto) se ven condicionadas por otro órgano que «el Ministerio de Sanidad y Consumo promoverá» y, por lo tanto, se incardina dentro de la jerarquía y estructura de la Administración del Estado, sin que sea suficiente para atenuar la gravedad de tal determinación la referencia que se hace a la «colaboración con las Comunidades Autónomas», por cuanto dicha colaboración es connatural al Estado de las Autonomías. Por consiguiente, tal disposición debe ser declarada inconstitucional por «redefinidora de competencias» y contradictoria con preceptos constitucionales (art. 149.1.11 y 13) y estatutarios (art. 30), siendo de aplicación la doctrina constitucional expresada en la Sentencia de 5 de agosto de 1983.

Disposición final tercera. En cuanto hace referencia al Instituto Nacional de Consumo (creado por Decreto de 5 de agosto de 1975), afecta a funciones eminentemente técnicas (art. 1 del Decreto citado) y, por consiguiente, actúa sobre materias que constituyen actividades propias de la «función ejecutiva» y de competencia, por tanto, de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 37.2 y 3 de su Estatuto).

Disposición final cuarta. La delegación al Gobierno para el desarrollo de la Ley se formula, como genérica regla de atribución de competencias, invadiendo el campo legislativo o de «desarrollo legislativo» que corresponde a la Comunidad Autónoma como competencia exclusiva (arts. 30.4 y 37 de su Estatuto), por lo que es, asimismo, inconstitucional.

Concluyó el escrito de demanda señalando, «a modo de resumen», que la Ley impugnada es inconstitucional «en cuanto supone una tentativa de redefinición de competencias que vulnera el art. 9 de la Constitución Española, en cuanto instrumenta una Ley General y uniforme de interpretación en vez de acudir a la normal vía de fijación de "bases"», tras de lo cual se especifican –reiterando los alegatos anteriores– los «principios violados en la Ley impugnada». Se concluyó suplicando la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de los siguientes preceptos de la Ley 26/1984: art. 1 (párrafos 1.1 y 2), art. 4.1 g), art. 5 [apartado 1 y apartado 2, puntos d) e i)], art. 6 d), arts. 14, 15, 16, 18, 20, 22, 23, 24, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41, y Disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta, «así como cualesquiera otros preceptos de la misma que, por coherencia o conexión, resulte procedente declarar su inconstitucionalidad».

4. Mediante providencias de los días 31 de octubre (para el recurso 735/84) y 7 de noviembre de 1984 (para los recursos 728 y 731/84), dictadas, respectivamente, por las Secciones Tercera, Primera y Cuarta de este Tribunal, se decidió la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, dar traslado de las demandas y documentos

presentados a los órganos que dice el art. 34 de la LOTC, a los efectos allí previstos, y publicar la formalización de los recursos, para general conocimiento, en los Diarios Oficiales.

5. Mediante escrito que tuvo su entrada en el Registro de este Tribunal el día 16 de noviembre de 1984, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, se personó en los recursos de inconstitucionalidad y solicitó que, dada la íntima conexión existente entre las materias que afectan a dichos procesos, se dispusiera la acumulación de los mismos, con arreglo a lo prevenido en el art. 83 de la LOTC.

6. Por providencia de 21 de noviembre de 1984, la Sección Tercera acordó oír a las partes promotoras de los tres recursos de inconstitucionalidad a fin de que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimaren procedente acerca de la acumulación solicitada por el Abogado del Estado, quedando mientras tanto en suspenso el plazo concedido para alegaciones. La Junta de Galicia, en escrito presentado el 6 de diciembre, prestó su conformidad a la acumulación de los tres procesos. No presentaron alegaciones ni el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ni el Gobierno Vasco.

7. Mediante Auto de fecha 18 de diciembre de 1984, acordó el Pleno del Tribunal Constitucional acumular los recursos de inconstitucionalidad 735/84, 731/84 y 728/84, y levantar la suspensión del plazo que para alegaciones se había concedido al Gobierno, concediendo otro nuevo de quince días para que por el Abogado del Estado se formularan las correspondientes.

8. Mediante escrito de 3 de enero de 1985 se solicitó por el Abogado del Estado la concesión de una prórroga del plazo para alegaciones de ocho días más, lo que fue concedido por la Sección Cuarta de este Tribunal en providencia de fecha 9 de enero.

9. Mediante escrito que fue registrado en este Tribunal el día 23 de enero de 1985 formuló sus alegaciones el Abogado del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) Comienzan las alegaciones con un «planteamiento general» sobre los recursos acumulados, destacándose, en primer lugar, que todos los órganos recurrentes reconocen de manera expresa que en la materia confluyen diversos títulos competenciales de titularidad estatal, en unos casos, y autonómica, en otros. Ocurre, sin embargo, que, respecto de la materia referida a los consumidores y usuarios, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse, sentando criterios de loable claridad que avalan la constitucionalidad de los preceptos impugnados. En efecto, la [STC 71/1982](#) ha de ser tomada, necesariamente, como continuo punto de referencia en estos recursos, y ello no sólo por la razón esencial de que es precisamente la doctrina contenida en dicha Sentencia la que ha servido de pauta a los redactores de la Ley impugnada, como se pone de manifiesto en su Preámbulo, sino porque, como consecuencia de ello, los preceptos recurridos, en cuanto manifestación de dicha doctrina constitucional, resultan amparados por la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional ([STC 110/1983](#)). En realidad, los supuestos

planteados aquí y en la STC [71/1982](#) constituyen las dos caras de una misma moneda, pues en ambas resoluciones se aborda la regulación de una materia por dos entes territoriales, el Estado, en este caso, y la Comunidad Autónoma Vasca, en aquel supuesto, y es, por ello, sintomático que sea precisamente el Gobierno Vasco el que se muestre más conforme, valga la expresión, con el contenido de la Ley recurrida. No así el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, fundamentalmente, la Junta de Galicia, quienes tras asumir aparentemente en su totalidad el criterio de la tantas veces citada STC [71/1982](#), se embarcan en una impugnación indiscriminada de la Ley, carente, en la mayoría de los casos, de la más mínima fundamentación. Pasa, a continuación, el Abogado del Estado a analizar la doctrina de este Tribunal en relación con el reparto competencial en materia de consumidores:

Los títulos competenciales específicos esgrimidos por las Comunidades recurrentes en este caso son los arts. 10.28 del Estatuto Vasco, 12.1.5 del Estatuto Catalán y 30.1.4 del Estatuto Gallego, debiendo observarse que en los dos últimos preceptos mencionados, la atribución a la respectiva Comunidad Autónoma de una supuesta «competencia exclusiva» sobre «defensa del consumidor y del usuario» ha de ser matizada, pues dichas competencias deben actuarse «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado ..., en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 5, 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución», configurándose, así, estas competencias como concurrentes y siendo, por ello, posible la intervención estatal no sólo para dictar normas de general aplicación en todo el territorio sino para adoptar medidas ejecutivas, aun cuando no exista una expresa reserva para ello a favor del Estado (STC [1/1982](#)). Por lo demás, y de acuerdo con la STC [82/1984](#), los tres preceptos estatutarios antes mencionados se han de interpretar en el mismo sentido.

A partir de lo anterior se ha de analizar lo declarado por la STC [71/1982](#) en el recurso de inconstitucionalidad 86/1982 interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley 10/1981, del Parlamento Vasco, aprobatoria del Estatuto del Consumidor. A estos efectos, observa el Letrado del Estado, sobre la base de la Sentencia que cita, que los límites de las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, y las correspondientes habilitaciones competenciales en favor del Estado, hallan su fundamento, de un lado, en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución y, de otro, en el art. 149.1.1 de la misma, y todo ello sin perjuicio de considerar que, en la medida en que las normas que se dicten para regular esta materia puedan apoyarse en títulos competenciales diversos del específico que nos ocupa, habrá que acudir al art. 149.1 para determinar el fundamento constitucional de la norma impugnada. En fin, la generalidad del precepto en cuestión y la extralimitación del ámbito concreto de intereses de una Comunidad Autónoma, en cuanto consustanciales con la unidad del mercado nacional y la homogeneidad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales de todos los españoles, serán otros dos criterios a tener en cuenta a la hora de determinar la competencia cuestionada.

Se señala, «A mayor abundamiento», que uno de los títulos competenciales de pertinente consideración es el relativo a «las bases y coordinación general de la sanidad», materia íntimamente ligada a la regulada por la Ley que se impugna. Se citan, a este propósito, las SSTC 32 y [42/1983](#), en lo relativo a la conexión existente entre los arts. 43, 51, 139.2 y 149.1.1 de la Constitución.

Se ha de tener en cuenta, por último, que la materia que da nombre a la Ley 26/1984, al no estar comprendida ni en el art. 148.1 ni en el art. 149.1 de la Constitución, es de las que, conforme al apartado 3 del mismo art. 149, pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Pero no a todas, sino sólo a las que accedan a su autogobierno por la vía del art. 151 de la Norma fundamental, debiéndose estar, en cuanto a las demás, a lo dispuesto por los arts. 148.2 y 150.1 y 2 de la Constitución. Teniendo esto en cuenta, adquiere pleno significado y justificación la promulgación por el Estado de la Ley recurrida, que ha de ser de directa aplicación en el territorio de todas las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en las materias por ella reguladas. Por lo demás, en algunos Estatutos de las Comunidades que se constituyeron por la vía prevista en el art. 143 de la Constitución se reconocen competencias ejecutivas en este ámbito, pero ello mismo hace necesaria la existencia de la Ley impugnada. En ésta, en fin, se salvan expresamente las competencias de las Comunidades que, como las hoy recurrentes, sí ostentan atribuciones en este ámbito (art. 40), sin perjuicio de que se pueda traer a colación la regla de la supletoriedad (art. 149.3 de la Constitución) en aquellos supuestos en los que no sea posible fundamentar la competencia del Estado sobre la materia regulada. Se citan, a este respecto, las SSTC [5/1981](#) y [85/1983](#).

b) Procede, a continuación, el Abogado del Estado a considerar los reproches de inconstitucionalidad dirigidos contra los diversos preceptos impugnados:

Art. 1.1, párrafo primero. De este precepto no se desprende ninguna violación de la Norma fundamental ni, en puridad, se prejuzga a quién corresponda, en cada caso, la competencia para regular la materia, ello con independencia de que no hacia falta que la disposición controvertida reiterara lo declarado por la Constitución en sus arts. 51 y 53.3. Es cierto que el primero de estos preceptos no atribuye competencias, pero también lo es que el Estado resulta uno de sus destinatarios, por no decir el principal, y si añadimos que aquí confluyen una pluralidad de títulos competenciales estatales (apartados 1, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 15, 16, 18, 23, 29 y 31 del art. 149.1 de la Constitución) y que, en todo caso, las Comunidades Autónomas a las que se aplica el art. 148.1 carecen aquí de competencias normativas, se habrá de concluir en la perfecta adecuación a la Constitución del precepto.

Art. 1.1, párrafo segundo. Este precepto, recurrido sólo por la Junta de Galicia, se limita a reproducir la regla estatutaria que define el marco para el ejercicio competencial de la recurrente (art. 30.1.4 de su estatuto), haciendo suyo, por lo demás, el criterio contenido en la STC [32/1983](#) (fundamento jurídico 2.º). Cabría decir que el precepto es superfluo, pero ello

no afecta a su constitucionalidad. Se cita («a mayor abundamiento») la STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 12).

Art. 4.1 g). La generalidad del precepto, referido al contenido mínimo de los Reglamentos de los distintos productos, actividades o servicios, justifica, según la STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 5.º), que sea el Estado quien lo haya dictado. A mayor abundamiento, y respecto de la invocada competencia autonómica en materia sanitaria, se cita la STC [32/1983](#) (fundamento jurídico 3.º), que sentó una doctrina enteramente trasladable al acaso y que hace ociosas cualesquiera otras consideraciones. Art. 4.3, impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aunque no en lo relativo a los aditivos, productos tóxicos y régimen sancionador (en lógica aplicación del criterio contenido en el fundamento jurídico 3.º de la STC [32/1983](#)). La recurrente, de otro lado, reconoce la necesaria uniformidad del régimen sancionador, y se abstiene, así, de impugnar la Disposición final segunda. En cuanto a los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección, basta la remisión a lo dicho respecto del precepto anteriormente considerado. En cuanto al registro, procede remitirse a lo dicho en la STC [32/1983](#) (fundamento jurídico 4.º). Por lo demás, si se tiene en cuenta que este precepto ha de ser de directa aplicación en las Comunidades Autónomas carentes de competencia en la materia, y supletorio en los demás casos, y que el mismo, de otro lado, se ha de interpretar a la luz de lo dispuesto en los arts. 39 y 40 de la misma Ley, se habrá de concluir en que no es inconstitucional. En último extremo, contra las normas que pueda dictar el Estado en estas materias podrá la Comunidad Autónoma promover los procesos correspondientes en defensa de sus competencias.

Art. 5.1, impugnado por la Junta de Galicia por redefinir competencias. El precepto, sin embargo, no prejuzga la cuestión de a quién corresponda, en cada caso, la regulación de los extremos que cita. Procede invocar la STC [95/1984](#) (fundamento jurídico 1.º).

Art. 5.2, apartados d), f), i), j) y k). El precepto se fundamenta en la garantía de la salud y seguridad de las personas, materias éstas enunciadas, como de competencia exclusiva estatal, en los núms. 16 y 29 del art. 149.1 de la Constitución. En cuanto definidor de un contenido normativo mínimo, encuentra justificación bastante a la luz de la STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 5.º). En concreto, el apartado d) enuncia una norma básica para la protección de la salud y seguridad de los consumidores, sin perjuicio de que, reglamentariamente, las Comunidades Autónomas competentes establecen los supuestos de excepción (arts. 39.1, párrafo 3.º, y 40 de la Ley). De otro lado, lo establecido en el apartado f) se fundamenta en las competencias para dictar bases y coordinar que ostenta el Estado (art. 149.1.16, en relación con los arts. 43, 51, 139 y 149.1.1, todos ellos de la Constitución, de acuerdo con el fundamento jurídico 4.º de la STC [32/1983](#)). la finalidad de la defensa de la seguridad de las personas, y la generalidad con la que aparece redactado el precepto, justifican la adopción por el Estado del apartado i) [SSTC [71/1982](#) (fundamento jurídico 9.º), lo que vale también para el apartado j)]. El apartado k), en fin, encuentra su fundamento, además, en el art. 149.1.16, según la misma STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 8.º).

Art. 6. El Estado es competente para dictar esta norma, como principal destinatario del mandato contenido en el art. 51.1 de la Constitución, al amparo de lo dispuesto en los núms. 1, 15, 16 y 29 del art. 149.1 de la Constitución, a los que subyace una facultad de coordinación estatal (STC [32/1983](#)). Por lo demás, el contenido genérico de la norma impide que sea otro ente, distinto del Estado, el competente para dictarla, y todo ello sin olvidar que el precepto se ha de entender complementado por el art. 40 de la misma Ley.

Art. 7. Aunque pueda pecar de vaguedad o imprecisión, la norma ni excluye regulaciones autonómicas ni entraña, en si misma, afectación de las competencias de las Comunidades Autónomas. Se cita la STC [95/1984](#) (fundamento jurídico 2.º).

Art. 8.3, inciso segundo. El precepto no es inconstitucional, si se interpreta a la luz de los arts. 39.1, párrafo final, y 40 de la misma Ley. De otro lado, no cabe olvidar los títulos competenciales estatales previstos en los apartados 6 y 18 del art. 149.1, debiendo también tenerse en cuenta tanto lo declarado en la STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 20) como el contexto sancionador en el que se inscribe la norma.

Art. 13.2. En la medida que impone una obligación que afecta a un entramado de relaciones civiles o mercantiles, la competencia corresponde al Estado, porque, de acuerdo con la STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 14), la regulación de las condiciones generales de contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal (art. 149.1.1 y 8 de la Constitución). En último extremo, la norma sería de aplicación directa en las Comunidades Autónomas sin competencias en materia de consumidores y usuarios y supletoria en las demás (art. 149.3).

Arts. 14, 15 y 16. Regulan el contenido mínimo o básico de las oficinas de información al consumidor. La generalidad de su contenido y la regulación unitaria que establecen justifica su adopción por el Estado (arts. 51.2, 139.1 y 149.1.1, 16 y 29 de la Constitución). Subsidiariamente, se alega su aplicación directa o supletoria, según los casos.

Art. 17. Corresponde al Estado fijar las normas básicas sobre los medios de comunicación social (art. 149.1.27 de la Constitución). Si añadimos a ello el mandato del art. 51.2 y lo prevenido en los núms. 1, 11, 13 y 16 del art. 149.1 de la Constitución, se ha de concluir que la norma es básica y no afecta a las competencias autonómicas. Se cita la STC [18/1982](#) (fundamento jurídico 1.º).

Art. 18. Concurren aquí dos títulos competenciales, uno genérico (defensa de los consumidores y usuarios) y otro específico, que ha de primar sobre el primero (sistema educativo). Al Estado corresponde, en efecto, fijar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (art. 149.1.30 de la misma y STC [5/1981](#), fundamentos jurídicos 22 y 23). En todo caso, y en orden a la defensa de consumidores y usuarios, se invocan los apartados 1, 16 y 29 del art. 149.1 de la Constitución.

Art. 19. El precepto, que resulta obligado a la luz del art. 51.2 de la Constitución, no afecta al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Se invocan las facultades de fomento del Estado, con cita de las SSTC [39/1982](#) (fundamentos jurídicos 4.º y 5.º) y [84/1983](#).

Art. 20. Cuando el núm. 1.º de este precepto se refiere a la Ley de Asociaciones, es obvio que por tal se ha de entender la que, en cada territorio, sea aplicable. Sólo cuando se trata de determinar qué Asociaciones gozarán de los beneficios contemplados en esta Ley, y establecidos por el Estado, resulta lógica la exigencia de su Registro en el libro que al efecto se lleva en el Ministerio de Sanidad y Consumo, lo que también justifica el art. 21, que no ha sido impugnado. Se invocan los arts. 22, 81 y 149.1.1 y 8 de la Constitución; los arts. 9.24, 27.26 y 10.13 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Galicia y el País Vasco, respectivamente; la Ley de 24 de diciembre de 1964; el Decreto 1.440/1965, de 20 de mayo; las Ordenes ministeriales de 29 de marzo de 1978 y de 27 de marzo de 1984, y la STC [71/1982](#) (fundamento jurídico 20).

Art. 22. El primer apartado se puede reputar, sin duda, como básico (art. 149.1.1 y 18 de la Constitución), en ejecución de lo dispuesto en los arts. 51.2 y 105, a), de la misma Norma fundamental. En cuanto al segundo apartado, hay que empezar por decir que el punto a) resulta obvio, ya que si la Ley la dicta el Estado, nada impide que éste, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1.º, se imponga la audiencia a las asociaciones cuando dicte los Reglamentos de aplicación de la Ley (art. 39.1 de la misma). En cuanto al apartado b), el supuesto se habrá de interpretar a la luz de los arts. 39.1, párrafo final, y 40 de la misma Ley, sin olvidar que el precepto será el único aplicable respecto de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del art. 143 de la Constitución, todo lo cual es también predicable de lo establecido en el apartado c). En lo relativo al punto d), la impugnación no se entiende, teniendo en cuenta la reserva que, en materia de precios, establecen en favor del Estado los arts. 12.1.5 y 30.1.4 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Galicia, debiendo citarse, a mayor abundamiento, los Reales Decretos 2.695/1977 y 816/1982, así como los núms. 11 y 13 del art. 149.1 de la Constitución. Respecto del apartado e), su fundamento constitucional está en el art. 149.1.8 de la Constitución (se cita la STC [71/1982](#), fundamento jurídico 14). El apartado f), finalmente, no prejuzga nada respecto de las competencias autonómicas.

Idénticas consideraciones a las expuestas respecto del núm. 2 del artículo son de aplicación al núm. 3, citándose, a este propósito, el art. 52 de la Constitución. En cuanto al núm. 4, se puede considerar, asimismo, como básico, al amparo de los núms. 1 y 18 del art. 149.1 de la Constitución. El núm. 5, impugnado sin fundamento alguno por la Junta de Galicia, encierra un contenido típico de las facultades de coordinación inherentes al Estado, tesis avalada por el ámbito nacional del órgano. Por último, el núm. 6 es claramente constitucional, al limitarse a reproducir lo dispuesto en el art. 51 de la Constitución.

Art. 23. Del que se desprende que las Comunidades Autónomas competentes en la materia

tienen un amplio campo de actuación, respetado en el precepto, en concordancia con lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 26/1984. Procede, por lo demás, una remisión a lo establecido en el último precepto citado, en relación con el art. 149.3 de la Constitución, y sin perjuicio de recordar, una vez más, que la norma que se examina es de directa aplicación a las Comunidades Autónomas, cuyo techo competencial viene marcado por el art. 148.1 de la Constitución.

Art. 24. Es manifiesta la invocación a los supuestos de excepcionalidad que justifican este precepto, sin perjuicio de dejar citado lo dicho por este Tribunal en sus SSTC [71/1982](#) (fundamento jurídico 9.º), [76/1983](#) (fundamento jurídico 14), [95/1984](#) (fundamento jurídico 8.º) y [33/1982](#) (fundamento jurídico 7.º), contemplándose, en esta última Sentencia, la posible intervención del Estado, por razones de necesidad y urgencia. No hay que olvidar, en fin, que en el órgano de referencia se da cumplida participación a las Comunidades Autónomas.

Art. 30. Su contenido es intachable de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución; de otro lado, el precepto ni excluye de forma expresa a las Comunidades Autónomas ni perjudica las competencias de la Generalidad de Cataluña, única Comunidad Autónoma que lo ha impugnado (art. 40 de la misma Ley) y STC [95/1984](#), (fundamento jurídico 2.º).

Art. 31. La impugnación por parte de la Junta de Galicia de este precepto ni siquiera es objeto de mención en la parte de su escrito que supuestamente se dedica a la fundamentación pormenorizada de cada precepto concreto, lo que bastaría ya para la desestimación, si no resultara tan obvia la inconsistencia de la impugnación, al ser la materia regulada –el establecimiento de un sistema general de arbitraje– típicamente estatal (art. 149.1.6 y 8 de la Constitución).

Arts. 34 al 38, ambos inclusive. El recurso de la Junta de Galicia contra estos preceptos incurre en contradicción, pues, tras reconocer que la tipificación de las infracciones y sanciones en esta materia corresponde al Estado, impugna unos artículos que hacen precisamente eso, sin prejuzgar, en absoluto, cuál sea el órgano competente para sancionar (arts. 39.5 y 40 de la misma Ley y art. 19.4 del Real Decreto 1.945/1983).

Pretender, como hace la recurrente, que los arts. 34 a 38 lleven a cabo una reformulación de competencias (idea que, por cierto, se repite sin descanso a todo lo largo del escrito), resulta inadmisibles a la luz de las SSTC [95/1984](#) (fundamento jurídico 3.º) y [116/1984](#) (fundamento jurídico 4.º).

En cuanto al art. 36.2, impugnado por el Gobierno Vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, se ha de observar, en primer lugar, que hay materias, relacionadas con el objeto de esta Ley, que son de exclusiva competencia estatal [control de las exportaciones e importaciones, según el art. 18.1 b) del Real Decreto 2.924/1981, declarado

constitucional por la STC [95/1984](#)], y que hacen necesaria la previsión de que sea el Consejo de Ministros el que actúe en estos casos. De otro lado, la remisión al art. 57.4 del Estatuto de los Trabajadores coloca a esta cuestión en el ámbito laboral (art. 149.1.7 de la Constitución), en el que las Comunidades Autónomas del art. 143 carecen de competencia. Estas, en todo caso, se han de atener, por lo general, a ejecutar la legislación del Estado, razón por la cual el precepto que nos ocupa, al igual que el art. 39.5 de la Ley recurrida, adquieren plena significación para las mismas.

En los demás casos, esto es, respecto de las Comunidades ahora recurrentes que hayan asumido los servicios necesarios para actuar las competencias sancionadoras (STC [25/1983](#), fundamento jurídico 3.º), los arts. 36.2 y 39.5 de la Ley, y su Disposición final segunda, se deberán interpretar a la luz del art. 40, de la misma manera que respecto del Real Decreto 1.945/1983, la regla a tener en cuenta en su art. 19.4.

Art. 39. El apartado 5.º ya ha sido comentado, procediendo ahora el análisis de los restantes apartados, impugnados por la Junta de Galicia y por la Generalidad de Cataluña.

El Estado, destinatario principal del art. 51 de la Constitución, está evidentemente facultado y obligado a darle cumplimiento, máxime si se consideran los títulos competenciales de los apartados 1, 16 y 29 del art. 149.1 de la Constitución. Algunas de las materias contenidas en el núm. 1 de este precepto es claro, como los recursos reconocen, que son de la competencia normativa del Estado (aditivos, ciertas reglamentaciones técnico sanitarias en cuanto afecten, por ejemplo, a productos tóxicos, normas sancionadoras, colaboración y coordinación de las diversas Administraciones Públicas, todo ello a tenor de la STC [32/1983](#)), en tanto que la reserva de la facultad de aprobación o propuesta de las disposiciones que regulan los productos o bienes de primera necesidad resulta justificada con base en los arts. 149.1.1 y 139 de la Constitución, así como la facultad de determinar, con carácter general, cuáles sean esos bienes y los productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado. El párrafo final del apartado 1.º, en contra de lo que dice la Generalidad, salva los supuestos en los que corresponda a las Comunidades Autónomas dictar la correspondiente normativa. Y no hay que olvidar, en fin, que las Comunidades del art. 143 carecen aquí de competencia normativa, y que el ámbito de las disposiciones a que se refiere el art. 39.1 es todo el territorio nacional.

No se entiende, de otra parte, qué vicio de inconstitucionalidad afecta a los apartados 2 y 3 del art. 39, en el que la Administración del Estado asume una facultad de apoyo a las Asociaciones, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (citándose, respecto de estas últimas, las Ordenes ministeriales de 15 de septiembre y 13 de diciembre de 1982 y de 27 de marzo de 1984). Se cita, asimismo, la STC [95/1984](#) (fundamento jurídico 8.º).

El núm. 4 del precepto se justifica, sin más, a la luz de la STC [33/1982](#) (fundamento jurídico 7.º), en tanto que la referencia al ámbito propio de las competencias estatales que hace el núm. 6 excusa de cualquier argumentación en su defensa.

Art. 40. Sorprende que la propia cláusula de salvaguardia de las competencias autonómicas haya sido impugnada, aunque sin justificación alguna. El texto resulta inatacable.

Art. 41. La mención que en él se hace a la legislación autonómica pone de manifiesto el respeto de la Ley a las correspondientes competencias. Con todo, en algún aspecto (por ejemplo, en lo relativo a la normativa sobre precios) la competencia estatal justifica la norma. En otros aspectos, el propio carácter general y programático del precepto (apartados 4 y 5) lo hace inocuo, según reconoce la Generalidad.

Disposición final primera. Su fundamento está en las competencias de coordinación del Estado (apartados 11, 13 y 16 del art. 149.1 de la Constitución). No afecta al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

Disposición final segunda. Ya analizada al considerar los arts. 34 a 38 de la Ley.

Disposición final tercera, cuyo contenido puramente autoorganizativo hace innecesario fundamentar su constitucionalidad.

Disposición final cuarta. No prejuzga el orden competencial, en contra de lo dicho por la Junta de Galicia, debiendo tenerse en cuenta que la función de desarrollo normativo a la que se refiere el precepto se habrá de ejercer en el ámbito de las competencias estatales y sin olvidar, en fin, que las normas del Estado van a ser las únicas aplicables en gran parte del territorio nacional, para las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del art. 143 de la Constitución.

Se concluyó suplicando se dictara Sentencia desestimando los recursos interpuestos y declarando, en consecuencia, la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

10. Por providencia de 18 de enero último, se acordó señalar el día 24 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos de inconstitucionalidad promovidos, respectivamente, por las Comunidades Autónomas de Cataluña, del País Vasco y de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, si bien presentan en cuanto a sus objetivos una evidente conexión que justifica la unidad de tramitación y decisión de los mismos, razón por la que en su momento se acordó la acumulación de acuerdo con lo previsto en el art. 83 de la LOTC, difieren, no obstante, en su alcance y amplitud, concretándose la diferencia principalmente en el hecho cualitativo de que, con carácter previo, tanto la Generalidad de Cataluña, como la Junta de Galicia, cuestionan en términos globales la competencia misma del Estado para dictar una Ley como la que impugnan.

El Abogado de la Generalidad señala que, frente al criterio que parece desprenderse de la lectura de la Ley y de su propio enunciado como «Ley General», lo cierto es que en el art. 51 de la C.E. no puede hallarse la cobertura competencial de la misma, siendo precisamente las Comunidades Autónomas y no el Estado las que han asumido específicas competencias sobre la materia «defensa de los consumidores y usuarios» (entre ellos, E.A.C., art. 12.1.5), aun cuando esas competencias estén acotadas por referencia a otras estatales (así, art. 149.1.11 y 13 C.E.), a determinados principios constitucionales (arts. 38 y 139.2 C.E.) y sin olvidar, en fin, que pueden concurrir otras reglas competenciales que justifiquen una intervención estatal. De ahí que, en su opinión, se deba partir de la premisa de que el Estado no dispone de ningún título competencial que pueda legitimar la adopción para todo el territorio de una Ley tan completa como la impugnada, añadiendo que la competencia estatal sobre seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.) tampoco puede servir de fundamento para dictar una regulación legal tan prolija y acabada.

Por su parte, la representación de la Junta de Galicia mantiene, en síntesis, que la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios no es ni una Ley de «fijación de bases», ni de planificación económica, ni de coordinación general, sino una Ley General que, por la vía indirecta de la supletoriedad de los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, se convierte en redefinidora de competencias. Y aunque no ataca la Ley en su totalidad, apostilla que pudiera ocurrir que la propia denominación de «Ley General» pretenda constituir una cobertura, a través del art. 149.3 C.E., para la formulación del Derecho supletorio uniforme, lo que sería incorrecto al introducir «una loapalización sectorial».

Planteada la cuestión en los términos referidos, resulta obligado dar respuesta al problema previo del título o títulos competenciales en que pueda fundamentarse la Ley General que se impugna, ya que, en caso de resultar inexistentes, no cabría otra conclusión que la declaración de inconstitucionalidad de la Ley considerada en su conjunto o globalidad, como tal Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, sin necesidad de examinar ya individualizadamente cada una de sus previsiones.

Como es notorio, el art. 149.3 C.E. establece la regla de que «el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas», lo que, en términos generales, según determinada interpretación, daría por sí mismo cobertura suficiente a la Ley impugnada, de manera que ésta, siempre y en todo caso, sería válida, aunque quedaría desprovista de eficacia directa en aquellos ámbitos territoriales en los que las correspondientes Comunidades Autónomas hubieran ejercitado las competencias legislativas que, sobre la materia «defensa de los consumidores y usuarios», constitucional y estatutariamente hubieran asumido.

Sucede, sin embargo, que no es preciso, ni siquiera apropiado en este caso, tratar de explicar la legitimidad constitucional de la Ley en su conjunto, como Ley referida a la materia

indicada, desde la consideración de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, la cual, en última instancia, quedaría de hecho configurada como lo que en manera alguna es, es decir, como una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado. A tal efecto, baste señalar que la materia «defensa de los consumidores y usuarios» no ha sido competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios Estatutos, habrán sido retenidas por el Estado en virtud del art. 149.3 C.E. Así ha sucedido, en efecto, ya que al no estar comprendida ni en el art. 148.1, ni en el art. 149.1, ambos de la C.E., sólo las Comunidades Autónomas no limitadas competencialmente por el primero de los referidos artículos han podido asumir competencias normativas plenas en dicha materia, correspondiendo al Estado su ejercicio en relación a todos los demás territorios autonómicos, lo que justifica la promulgación por el Estado de una Ley en el ejercicio de la competencia que le es propia sobre defensa de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de que la aplicabilidad y eficacia de la misma no alcance por igual a todo el territorio nacional.

Además, aun cuando resulta indiscutible que el art. 51 de la C.E. no es conceptuable como norma competencial, no puede dejarse de reconocer que, dada la singularidad de la materia sobre la que versa la Ley, el Estado dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas –y aquí sin excepción– las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario. Conviene recordar, en este sentido, que, como ya se dijo en la STC [71/1982](#), de 30 de noviembre, la defensa del consumidor es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias» (fundamento jurídico 1.º), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 C.E. a los efectos de concretar las competencias del Estado. Ello mismo evidencia que, si bien en el art. 149.1 C.E. no se ha mencionado expresamente la rúbrica «defensa de los consumidores y usuarios», abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia «exclusiva» sobre la misma (art. 149.3 C.E.), como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre «defensa del consumidor y del usuario» corresponden a determinadas Comunidades Autónomas –entre ellas las ahora impugnantes–, las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales. La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad

ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 C.E., principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía. En definitiva, tal como reconoce la representación del Gobierno vasco, estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que, por lo demás, fácilmente se comprueba en algunos Estatutos de Autonomía, al reconocerse que la competencia «exclusiva» sobre defensa del consumidor y del usuario se actuará por la correspondiente Comunidad Autónoma «en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» (arts. 12.1.5 E.A.C. y 30.1.4 E.A.G.), o que dicha competencia «exclusiva» lo será «sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia» (art. 10.28 E.A.P.V.).

La conclusión, según lo expuesto, no puede ser otra que la de reconocer, por unas y otras razones, la legitimidad de la opción ejercitada por el Estado con la aprobación de la Ley que se impugna, por lo que, en realidad, de lo que se trata es de precisar si se ha producido con su aprobación algún tipo de extralimitación a la luz, en cada caso concreto, de los específicos títulos competenciales que constitucionalmente son propios del Estado. Todo ello, además, sin olvidar que, como antes dijimos, dada esa falta de homogeneidad de los Estatutos de Autonomía, dimanante del hecho de que no todas las Comunidades Autónomas han asumido idénticas competencias en todas esas materias, quedando las no asumidas retenidas por el Estado (art. 149.1 y 3 C.E.), los excesos competenciales que pudieran detectarse en la Ley no siempre abocarán ineludiblemente a la declaración de inconstitucionalidad, sino a la de su ineficacia o inaplicabilidad directa en función de que las Comunidades Autónomas dispongan de esas competencias. Por último, resta añadir que ante esta situación de heterogeneidad por ser distintos los niveles competenciales de las diversas Comunidades Autónomas, es de todo punto necesario que el legislador estatal prevea expresamente el ámbito de aplicación de las leyes y demás normas que dicte, a fin de eliminar, o al menos atemperar, la inseguridad jurídica que dimana del carácter general con que se suelen presentar esas normas, de lo cual es buena prueba la Ley que nos ocupa, en que tales previsiones no se han realizado.

2. Concretado el alcance y significado de la Ley, los recursos de inconstitucionalidad planteados se dirigen contra determinados preceptos de la misma, y se debe proceder, en consecuencia, a un examen individualizado de cada uno de ellos en atención a los títulos competenciales concurrentes.

a) El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 1, número 1, párrafo primero, que concreta el objeto de la Ley, añadiendo que, de acuerdo con el art. 53.3 C.E., tiene el carácter de principio ordenador del ordenamiento jurídico, y ello por entender que las competencias del Estado no pueden tener por objeto inmediato y directo la defensa de los consumidores. También impugna la Junta de Galicia el reconocimiento que se hace de la defensa de los consumidores y usuarios como principio general del ordenamiento jurídico, ya que con ello se procede a una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 53.3 C.E., alterándose así el sistema de fuentes y afectándose gravemente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico precedente deben conducir, sin embargo, al rechazo de las impugnaciones, ya que, justificada la competencia del Estado para dictar una Ley sobre Defensa de los Consumidores y Usuarios, ningún reproche cabe formular a la definición misma del objeto de la Ley.

De otra parte, añade el precepto impugnado que la defensa de los consumidores y usuarios tiene el carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico, lo cual, aun cuando pueda tacharse de superfluo o innecesario, en realidad no incorpora, ni produce, redefinición alguna de los supuestos a los que es aplicable el art. 53.3 C.E. Al establecer que la defensa de los consumidores y usuarios se configura como principio general informador del ordenamiento jurídico, no está, en efecto, sino reiterando, en otros términos, que esa defensa, constitucionalmente garantizada (art. 51.1 C.E.), «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (art. 53.3 C.E.), por lo que ninguna inconstitucionalidad por incompetencia cabe apreciar.

Cuestión bien distinta es la relativa al ámbito de aplicación de la disposición examinada, ya que en aquellas Comunidades Autónomas que, como sucede con las ahora impugnantes, hubieren asumido como competencia «exclusiva» la defensa del consumidor y del usuario, carecerá de eficacia directa, lo cual hubiera debido ya precisarlo el propio legislador estatal.

b) La Junta de Galicia hace extensiva, asimismo, la impugnación al párrafo 2 del mismo núm. 1 del art. 1, en cuanto que, al igual que en el supuesto anterior, supone una reformulación de las competencias definidas por la Constitución. La imputación formulada no puede, sin embargo, ser tomada en consideración, ya que, aun cuando se trate de una técnica inapropiada, el precepto no hace sino reproducir unas exigencias que dimanen directamente del Texto constitucional y que el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia sustancialmente recoge en su art. 30.1.4, al establecer que «la competencia exclusiva» sobre «defensa del consumidor y usuario» le corresponde «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado (...) en los términos de lo dispuesto en los arts. 38,131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución» y sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia.

En consecuencia, el precepto no incurre en inconstitucionalidad, si bien, dado que el único título competencial de que el Estado dispone para dictarlo es la defensa de los consumidores y usuarios, de nuevo hay que reiterar que la eficacia y, por tanto, la aplicabilidad directa de la disposición legal cuestionada, en cuanto a tal disposición legal, no alcanzará a aquellas Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia en la materia, si bien, como es obvio, el mismo contenido normativo será eficaz en ellas por imperativo directo de lo establecido en los preceptos constitucionales.

3. El Capítulo Segundo de la Ley examinada se encuentra colocado dentro de una rúbrica de «protección de la salud y seguridad». De las normas de este Capítulo han sido impugnados, el art. 4, en especial en su apartado 1 g) y en su apartado 3, el art. 5 y el art. 6. El hecho de que las normas contenidas en este Capítulo tengan por objeto específico la protección de la salud de los ciudadanos en cuanto consumidores y usuarios obliga a contrastar los preceptos citados con las competencias que el Estado ostenta en la materia, y, en especial, con el art. 149.1.16, que otorga al Estado competencia sobre las bases y coordinación de la sanidad. Ello abre, una vez más, el espinoso problema de definir desde el punto de vista constitucional el concepto de bases, para lo cual es preciso recordar que este Tribunal (en la STC 69/1988, de 19 de abril, fundamento jurídico 6.º) señaló que una vez logrado, con el transcurso del tiempo, un sustancial avance en la construcción del sistema autonómico, razones relativas a una elemental certidumbre jurídica obligan a exigir, manteniendo el concepto material de bases, elaborado por la doctrina de este Tribunal, un mayor rigor en la condición formal que dichas normas han de tener para poder ser calificadas como tales bases, lo que impone la necesidad de que la norma establezca de un modo expreso su carácter de básica o bien que aquel carácter se infiera con naturalidad de su propia estructura. Lo cual significa que en su labor de revisión, en esta materia, debe este Tribunal examinar ante todo si se cumple la exigencia del carácter formal de las bases y, en el caso de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, si materialmente lo son, debiendo subrayarse en punto a la primera indagación que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se produzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del legislador al respecto.

a) El art. 4.1 g) establece que «los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios determinarán al menos; los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección», impugnándolo la Junta de Galicia por cuanto la declaración con que se encabeza dicho precepto, por su propia generalidad, resulta inconstitucional, al redefinir competencias y entre ellas la potestad reglamentaria, que no corresponde al Estado de manera absoluta, sino excepcionalmente, tal como previene el art. 37 del E.A.G. Se concreta, pues, la impugnación al apartado 1 g), si bien parece referirse la tacha de inconstitucionalidad al hecho en sí de reconocer y atribuir a la potestad reglamentaria del Estado, respecto de los diferentes productos, actividades o servicios, la

determinación de los contenidos mínimos que el propio artículo enumera y, entre ellos, lo relativo a «los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección».

El precepto, no obstante, en lo que se refiere concretamente a la determinación de los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección de los diferentes productos, actividades o servicios, remitiendo a los correspondientes reglamentos su determinación, no prejuzga la titularidad de la competencia para adoptar tales reglamentaciones, las cuales deberán ser dictadas por quien tenga competencia para ello según la materia a que se refieran esos productos, actividades o servicios. No se agota, de todas formas, con lo indicado el contenido del precepto, ya que el legislador estatal impone una exigencia a esos reglamentos –estatales o no– que, sin fijar criterio alguno respecto de la regulación que puedan establecer, se justifica en las propias competencias del Estado para fijar las «bases de sanidad», tal como establece el art. 149.1.16 C.E. No cabe descartar, desde luego, la trascendencia sanitaria que en la regulación de los diferentes productos, actividades o servicios presenta la determinación de métodos de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección de los mismos, ya que, como se dijera en las SSTC [32/1983](#), de 28 de abril (fundamento jurídico 2.º), y [42/1983](#), de 20 de mayo (fundamento jurídico 5.º), «ha de calificarse como competencia sanitaria de carácter básico y, por tanto, estatal, la determinación con carácter general de los métodos de análisis y medición y de los requisitos técnicos y condiciones mínimas en materia de control sanitario». De esta manera, en relación a los diferentes productos, actividades o servicios quedan garantizadas unas condiciones mínimas que, no obstante, toda Comunidad Autónoma con competencias sanitarias podrá ampliar o desarrollar en la medida en que así lo estime oportuno y adecuado. En consecuencia, la previsión impugnada, establecida por Ley votada en Cortes y de la cual se infiere con facilidad su carácter básico, tal como han precisado las SSTC [69/1988](#), de 19 de abril, y [80/1988](#), de 28 de abril, no sólo no incurre en inconstitucionalidad, sino que es resultado del ejercicio efectivo de la competencia que al Estado constitucionalmente corresponde para fijar las bases de la sanidad, por lo que vincula necesariamente a todas las Comunidades Autónomas.

b) También es objeto de impugnación por la (Generalidad de Cataluña el núm. 3 del mismo art. 4, que viene a establecer que los contenidos mínimos de los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios «podrán ser objeto de codificación mediante normas comunes o generales, especialmente en materia de aditivos, productos tóxicos, material envasado, etiquetado, almacenaje, transporte y suministro, toma de muestras, métodos de análisis, registro, inspección, responsabilidad y régimen sancionador», ya que, según el Abogado de la Generalidad, dicho precepto confiere una habilitación para dictar normas reglamentarias de producción estatal en todas las materias referidas, lo que, con excepción de los aditivos, productos tóxicos y algunos aspectos del régimen sancionador, no encuentra justificación alguna dadas las competencias de Cataluña previstas en los arts. 9.11 y 15 y 12.1.5 de su Estatuto.

Cabe entender, no obstante, que esa habilitación responde a la finalidad de coordinación que en materia sanitaria corresponde al Estado (art 149.1.16 C.E.), entendiéndose, por coordinación, entre otras manifestaciones, «la fijación de medios (...) que hagan posible (...) la homogeneidad técnica en determinados aspectos» (entre otras, en relación a la sanidad, STC 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico 2.º), lo que, en el presente caso, pudiera articularse mediante la aprobación de normas comunes o generales, codificadoras de los extremos señalados. En última instancia, se trata de una previsión que en si misma no menoscaba ni incide en las competencias de la Generalidad de Cataluña, y que, por tanto, no incurre en inconstitucionalidad, sin perjuicio, claro es, de la corrección con que el Estado pueda ejercitar esa competencia, en cuyo caso, contra las normas en que pueda materializarse, la Comunidad Autónoma podrá promover, obviamente, los procesos correspondientes en defensa de sus competencias.

c) Impugna la Junta de Galicia el núm. 1 del art. 5, alegando que vulnera las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma relativas a la defensa del consumidor y del usuario y al fomento y planificación de la actividad económica, así como en materia de industria, ferias y mercados interiores y transporte.

El precepto se limita, sin embargo, a establecer que para la protección de la salud y seguridad física de los consumidores y usuarios se regularán determinados aspectos que van desde la importación hasta el control, vigilancia e inspección de los bienes y servicios, sin prejuzgar en forma alguna a quién corresponda adoptar tales regulaciones. En si misma, pues, la previsión no comporta ni extralimitación estatal, ni vulneración del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, al no incorporar regulación sustantiva alguna que pueda afectarla, por lo que ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe oponer. Si cabe añadir, no obstante, que cuando el Estado acometa esas regulaciones habrá de hacerlo concretando el ámbito territorial de eficacia de las mismas, a fin de salvaguardar, tal como ya hemos señalado, una elemental seguridad jurídica en su aplicación.

Distinto es el alcance del núm. 2 de este mismo art. 5, objeto de impugnación en todos sus apartados por la Generalidad de Cataluña y de los apartados d) e i) por la Junta de Galicia.

Con carácter general, alega el representante de la Generalidad de Cataluña que la inconstitucionalidad deriva del hecho de que el precepto en su totalidad va mucho más lejos de lo que debe considerarse contenido propio de una Ley de Bases. Además, algunos de sus apartados incurren en inconstitucionalidad por otras razones, tal como sucede con el numerado con la letra «f», ya que convierte al llamado Registro General Sanitario de Alimentos en un Registro que absorbe la funcionalidad de los Registros autonómicos. También el apartado «j» choca frontalmente con la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de vivienda y, finalmente, el apartado «k» pugna con la competencia de «ordenación» farmacéutica de la Generalidad, dado que el contenido de dicho precepto no nos sitúa ante el ejercicio de potestad normativa alguna sobre productos farmacéuticos.

Por su parte, la Junta de Galicia afirma que tanto por su «genérica enunciación», como por lo dispuesto en sus apartados «d» e «i», el artículo se halla afectado de inconstitucionalidad, limitándose a especificar que el contenido del apartado «d» no constituye sino un sistema consuetudinario en el ejercicio del comercio interior, que ha de considerarse como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Planteada de este modo la impugnación global y particular de los diferentes apartados del núm. 2 del art. 5, de inmediato debe reconocerse en el mismo un contenido sustantivo que impone específicas obligaciones y prohibiciones en la elaboración y producción, control, almacenaje, distribución y venta de determinados productos, como garantía de la salud y seguridad de las personas. Pues bien, en relación con el reproche que en general formula la Generalidad de Cataluña, conviene precisar que, esas obligaciones y prohibiciones nos sitúan ante previsiones que, por su especificidad, deben reconducirse a la materia de sanidad, respecto de la cual el Estado ostenta la competencia para establecer las bases (art. 149.1.16 C.E.), sin perjuicio de que, además, en algún supuesto concreto (significativamente, tal como veremos de inmediato, en los apartados «h» y «k»), concurren otros títulos competenciales. Enmarcada así la cuestión en la regla competencial del art. 149.1.16 C.E., los preceptos impugnados no sólo no incurrirán en inconstitucionalidad, sino que se impondrán directamente a todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, si resultan ser efectivas normas básicas, dictadas en el ejercicio de la señalada competencia.

En primer término, y desde la perspectiva formal, ninguna objeción cabe oponer al carácter básico de tales previsiones, por cuanto, como ya hemos señalado, han sido aprobadas por Ley votada en Cortes y su calificación como bases o normas básicas de la sanidad se infiere con facilidad de la propia finalidad directa e inmediata, como garantía de la salud y seguridad de las personas, en la que se justifican. De este modo, es preciso acometer el análisis individualizado de cada uno de esos preceptos desde la perspectiva material, de sus contenidos, a fin de corregir, en su caso, cualesquiera posibles excesos que supusiesen una efectiva invasión de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en la materia de sanidad asumidas por las Comunidades Autónomas ;recurrentes.

El apartado «a», en lo sustancial, prevé la prohibición de utilizar aditivos que no figuren expresamente citados en las listas positivas autorizadas y publicadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, respecto de lo cual no cabe ahora sino reiterar lo que ya dijimos en la [STC 32/1983](#) (fundamento jurídico 3.º), es decir, que dada la peligrosidad innegable de determinados aditivos añadidos a productos alimentarios o de índole similar, la utilización de un sistema preventivo de garantías consistente en la prohibición de su empleo mientras no quede demostrada su inocuidad constituye, sin duda, la adopción de una medida básica, de vigencia en todo el territorio del Estado y en cuanto tal reservada al Estado en virtud del art. 149.1.16».

La prohibición que establece el apartado «b» en orden a la tenencia o almacenamiento de

«productos reglamentariamente no permitidos o prohibidos» en locales e instalaciones relacionados con alimentos o bebidas, es también una medida en garantía de la sanidad alimentaria que debe ser considerada básica, sin perjuicio de que la concreción de su alcance quede deferida a las correspondientes normas reglamentarias estatales y sin que ello sea tampoco óbice para que las Comunidades Autónomas con competencias sanitarias puedan, asimismo, ampliar la lista de productos no permitidos o prohibidos.

En el apartado «c», el control que debe observarse de determinados productos queda justificado en la propia peligrosidad de esos productos, dado su carácter tóxico, venenoso o resultante de mezclas industriales, por lo que tampoco cabe apreciar en ello exceso competencial alguno, dada la incidencia que la no previsión y ejercicio de un control mínimo y común en todo el territorio nacional pudiera tener en la salud y seguridad de la población. E idéntica valoración debe merecer la previsión del apartado «i», relativo a la observancia de las exigencias de control de determinados productos manufacturados, en atención precisamente a razones sanitarias directamente entroncadas con la seguridad física de las personas y con la garantía de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio nacional.

Las medidas que se establecen en el apartado «d», aunque guardan relación con la materia de «comercio interior», presentan, sin embargo, una finalidad que preferentemente las sitúa en el ámbito de la sanidad, ya que la prohibición general establecida, sin perjuicio de las excepciones que puedan regularse autorizando aquellas ventas directas a domicilio que vayan siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional, no trata sino de prevenir potenciales riesgos para la salud de la población derivados de las evidentes dificultades existentes para controlar y garantizar las condiciones sanitarias de los productos alimentarios vendidos a domicilio, razón por la cual también debe reconocerse carácter básico al precepto.

En cuanto al apartado «e», que no es objeto de consideración específica por las recurrentes, es obvio que no lesiona, ni interfiere o afecta competencia alguna de las Comunidades Autónomas impugnantes, ya que se limita a ordenar el cumplimiento de la normativa que establezcan las Corporaciones locales o, en su caso, las Comunidades Autónomas sobre venta ambulante de alimentos y bebidas, por lo que ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe oponer.

La prohibición que establece el apartado «f» tampoco excede materialmente de la competencia que al Estado corresponde para fijar las bases y coordinación de la sanidad, ya que a través de la inscripción del correspondiente número del Registro General Sanitario de Alimentos se garantizan unas condiciones sanitarias mínimas y homogéneas de los alimentos envasados en todo el territorio nacional que resultan indispensables para la defensa de la salud de todos los ciudadanos.

El apartado «g» no prejuzga la competencia para determinar las condiciones y requisitos de cualesquiera productos o servicios, limitándose a establecer la obligación de retirar o

suspender esos productos o servicios cuando incumplan esas condiciones o, cuando por cualquier otra causa, supongan un riesgo para la salud o seguridad de las personas, lo que, en sí mismo, tampoco supone extralimitación competencial de la norma. Cuestión distinta es la relativa a quién asume el cumplimiento de esa obligación, debiéndose estar, a tal efecto, a lo que ya se dijo en las SSTC [71/1982](#), de 30 de noviembre (fundamento jurídico 7.º in fine), y [33/1982](#), de 8 de junio (fundamento jurídico 7.º), quedando relegada la legitimidad de la intervención estatal a razones de necesidad y urgencia y proporcionalidad en su alcance y extensión y correspondiendo, por tanto, a las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en las materias de sanidad y defensa del consumidor la adopción de las medidas inspectoras, de vigilancia y represión que hagan efectivo el cumplimiento de la referida obligación.

La previsión contenida en el apartado «h» se apoya no sólo en la competencia del Estado para fijar las bases de la sanidad, sino, además, en la competencia exclusiva que le corresponde sobre «comercio exterior» (art. 149.1.10 de la Constitución), confluyendo así dos títulos competenciales que confirman la plena constitucionalidad y aplicabilidad directa de la medida.

En relación a lo dispuesto en el apartado «j», debe señalarse que no se está en presencia de una medida reconducible a la materia «vivienda» (art. 148.1.3 de la Constitución), sino a las «bases de la sanidad», por lo que legítimamente ha podido ser establecida por el Estado con eficacia general, ya que, una vez más, lo que se trata de garantizar son unas condiciones mínimas y homogéneas que, en la construcción de viviendas y locales de uso público, eviten riesgos para la salud y seguridad de las personas, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencias para ello puedan complementar o ampliar la prohibición establecida.

Finalmente, en el apartado «k» se prevé una obligación referida a los productos y especialidades farmacéuticas en cuya ordenación normativa, tal como ya se dijera en la STC [71/1982](#), de 30 de noviembre (fundamento jurídico 8.º), sólo el Estado puede incidir al habersele reservado en exclusiva la competencia para la «legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1.16 C.E.). Por tanto, la Ley en este extremo no sólo es válida, sino que vincula y se impone a todas las Comunidades Autónomas, siendo de directa aplicación y eficacia en todo el territorio nacional.

d) El art. 6 es objeto de impugnación en su totalidad por la Generalidad de Cataluña, mientras que la Junta de Galicia la ciñe en la súplica de su demanda al apartado «d» para referirse en el cuerpo de la demanda única y exclusivamente al apartado «a». En cualquier caso, el artículo en su globalidad no puede vincular a las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia de defensa del consumidor y usuario, ya que, en relación con las mismas, en ningún título competencial propio del Estado puede ampararse, no procediendo, sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad por las razones ya expuestas en el

fundamento jurídico 2.º

4. De las normas comprendidas en el Capítulo Tercero de la Ley, han sido objeto de impugnación por la Generalidad de Cataluña el art. 7 y el art. 8, en su apartado 3.

a) El art. 7 establece que los «legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios deberán ser respetados en los términos establecidos en esta ley, aplicándose además lo previsto en las normas civiles y mercantiles en las que se regula el comercio exterior e interior y el régimen de autorización de cada producto o servicio». El precepto citado no tiene carácter de norma básica y el Estado no dispone para dictarlo de otro título competencial que el relativo a la materia de defensa de los consumidores y usuarios, lo cual significa que, siendo materialmente constitucional la disposición de la ley examinada, carecerá de aplicación directa, en cuanto tal disposición de ley, en las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia, si bien, como en otras ocasiones, resulta obvio que su contenido normativo en cuanto a las referencias o remisiones a la legislación civil, mercantil y a la reguladora del comercio exterior, habrán de ser por su propia naturaleza aplicables en tales Comunidades Autónomas.

b) Impugna la Generalidad de Cataluña el art. 8.3, en su inciso 2.º, donde se dispone que las asociaciones de consumidores y usuarios, constituidas de acuerdo con lo establecido en esta ley, estarán legitimadas para iniciar e intervenir en los procedimientos administrativos tendentes a hacer cesar las ofertas, promociones y publicidad falsa y engañosa de productos, actividades o servicios.

La norma citada no condiciona, ciertamente, la constitución de todas las asociaciones a lo establecido en la ley estatal, pues nada impide que puedan constituirse de acuerdo con las legislaciones autonómicas en la materia. En cambio es cierto que limita la legitimación de las asociaciones para la representación y defensa de los llamados intereses difusos en los casos contemplados en la norma, a su constitución de acuerdo con los dictados de la propia ley, de suerte que restringe, en forma indebida, el contenido del derecho de asociación de aquellas que, encontrándose legalmente constituidas de acuerdo con la legislación que le es aplicable, no lo hayan sido en cambio de acuerdo con la ley general. Ello impone la conclusión de considerar inconstitucional el inciso «constituidas de acuerdo con lo establecido en esta ley», para otorgar, sin restricciones la aludida legitimación a todas las asociaciones de consumidores y usuarios que se encuentren legalmente constituidas.

5. El Capítulo Cuarto de la Ley regula el llamado «derecho a la información de los consumidores y usuarios» y contiene una serie de disposiciones que han sido también objeto de impugnación en este recurso.

a) Alega la Generalidad de Cataluña que el art. 13.2, último inciso, versa sobre una regulación sectorial sobre la que tiene competencia la Generalidad en virtud de lo dispuesto en el art. 9.9 del E.A.C., señalando que nada tiene que ver con la legislación civil.

La obligación que se establece de suministrar al comprador de una vivienda una documentación suscrita por el vendedor en la que constarán una serie de datos sobre la misma, evidentemente no puede reconducirse a la materia «urbanismo y vivienda», pero tampoco cabe caracterizarla, tal como pretende el Abogado del Estado, como una condición general de contratación. El precepto, que significativamente no se enmarca en el Capítulo Tercero, relativo a la «protección de los intereses económicos y sociales», sino en el Capítulo Cuarto sobre el «Derecho a la información» es más bien resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre «defensa del consumidor y del usuario», siendo éste el título a considerar. Consecuentemente, la validez de la previsión y, por tanto, su constitucionalidad no impide que su ámbito de aplicación y eficacia sea limitado, en función de que las Comunidades Autónomas hayan asumido estatutariamente esa competencia.

b) Los arts. 14, 15 y 16 son íntegramente impugnados por la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia. La minuciosidad con que se aborda la regulación de las oficinas y servicios de información al consumidor y al usuario entraña, según alega la Generalidad, un grave atentado a los arts. 2, 137 y 148.1.1 C.E., mientras que para la Junta de Galicia, el contenido de esos preceptos determina una invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma relativo al comercio interior y a la defensa del consumidor y del usuario (arts. 37.2 y 3 y 30.1.4 E.A.G.).

Ningún título competencial específico, al margen del relativo a la defensa de los consumidores y usuarios, puede justificar la regulación que se impugna, que se refiere, especialmente, sin precisar en manera alguna su alcance, a «las oficinas de información de titularidad pública». Ello mismo obliga a reiterar la regla general de que, siendo válidos los preceptos y, por tanto, no incurso en inconstitucionalidad, su eficacia no alcanzará a aquellas Comunidades Autónomas que, como Cataluña y Galicia, hayan asumido la titularidad de la competencia sobre defensa del consumidor y usuario.

c) Impugna la Generalidad de Cataluña el art. 17 ya que, al no limitarse a los medios de comunicación social de titularidad estatal, pugna con los arts. 2, 137, 148.1.1 C.E. y, especialmente, con el art. 16.3 E.A.C., que atribuye a la Generalidad competencia exclusiva para regular su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

La previsión por el legislador estatal de que «los medios de comunicación social de titularidad pública» dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios, facilitando el acceso o participación en los mismos de las asociaciones de consumidores y usuarios «en la forma que reglamentariamente se determine por los poderes públicos competentes en la materia», ningún reparo suscita desde la perspectiva de su constitucionalidad.

Cuestión bien distinta es la de su alcance o eficacia para aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de medios de comunicación social propios, ya que ello exige determinar, con

carácter previo, si el precepto que se impugna es o no norma básica. El art. 16.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña reconoce, en efecto, que «la Generalidad podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines», pero tal reconocimiento no atribuye a la Generalidad una competencia exclusiva, ya que, en todo caso, lo será «en el marco de las normas básicas del Estado (...) en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión» (art. 16, 1 y 3, EAC). Y de otra parte, el art. 149.1.27 C.E. atribuye al Estado como competencia exclusiva la fijación de las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social». La previsión que se impugna pudiera ampararse, por tanto, en el ejercicio por el Estado de la competencia que le corresponde para fijar las bases relativas, en general, a los medios de comunicación social, estableciendo la obligación de todos los medios de comunicación social de titularidad pública (estatales o autonómicos) de dedicar espacios y programas a la información y educación de los consumidores, así como la facilitación del acceso a dichos programas de las asociaciones y grupos o sectores interesados en la materia. La propia remisión a las normas reglamentarias que, a fin de concretar el modo de ejecución de esa obligación, dicten los poderes públicos en cada caso competentes, evidenciaría asimismo, de un modo implícito, el carácter básico de la previsión.

Sin embargo, tal conclusión no es admisible, ya que la norma no establece de modo explícito su carácter de base, y de su estructura y contexto no es posible deducir que esa haya sido la voluntad del legislador. En consecuencia, no existiendo otra competencia estatal para dictarla que la que es propia del título competencial sobre defensa de los consumidores y usuarios, la norma, constitucionalmente válida desde el punto de vista material, carecerá de eficacia directa en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas impugnantes.

6. El Capítulo Quinto de la Ley examinada regula el llamado, «derecho a la educación y formación en materia de consumo», y dentro de él han sido impugnados los arts. 18 y 19.

a) El art. 18, impugnado íntegramente por la Junta de Galicia, enumera en su apartado 1 una serie de objetivos de la formación de consumidores y usuarios, añadiendo el apartado 2 que, para la consecución de esos objetivos, «el sistema educativo incorporará los contenidos en materia de consumo adecuados a la formación de los alumnos».

Señala el Abogado del Estado que concurren aquí dos títulos competenciales: uno genérico, relativo a la defensa de los consumidores y otro específico, que debe primar sobre el primero, que es el relativo a la enseñanza y al sistema educativo. Sin embargo, lo cierto es que en su apartado 1 la norma no contiene otras regulaciones que las atinentes a la defensa de los consumidores y usuarios, y lo mismo ocurre en cuanto a la regla establecida en el apartado 2 que no puede reconocerse como ejercicio de la competencia que el art. 149.1.30 C.E. reconoce al Estado (normas básicas para el desarrollo del art. 127 de la Constitución), ya que no puede ser considerada como base desde el punto de vista formal, toda vez que no se le ha

dotado expresamente de ese carácter, ni tal carácter se deduce de la estructura de la norma, ni lo sería tampoco desde el punto de vista material. La consecuencia de ello es la falta de aplicación directa del mencionado art. 18 en las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

b) El art. 19 conlleva, según la Generalidad de Cataluña, un ánimo tutelar sobre las Comunidades Autónomas, que es incompatible con el autogobierno, siendo por ello inconstitucional.

La disposición contenida en este artículo no presenta otra cobertura competencial que la relacionada con la defensa y protección del consumidor, por lo que su eficacia directa no alcanzará a las Comunidades Autónomas que tengan competencias plenas en la materia.

7. El Capítulo Sexto de la Ley regula lo que denomina «derecho de representación, consulta y participación». Dentro de él han sido objeto de especial impugnación el art. 20, señaladamente en su apartado 3, y el art. 22:

a) El art. 20 es objeto de impugnación con desigual alcance, por la Junta de Galicia, la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco. Las tres Comunidades Autónomas coinciden en hacer objeto especial de su impugnación, el apartado 3, en la medida en que exige la inscripción de las asociaciones de consumidores y usuarios que pretenden gozar de los beneficios previstos en la ley estatal y en sus disposiciones reglamentarias en un libro–registro que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

b) En lo que concierne a la impugnación general del art. 20 hay que decir que la regulación de las asociaciones de consumidores y usuarios es uno de los puntos especiales de la defensa de tales consumidores y usuarios, por lo que, para definir tales asociaciones, establecer sus requisitos y determinar los beneficios y derechos de que pueden disfrutar, no existe otra cobertura o título competencial que el relativo a la materia general de defensa de los consumidores y usuarios, lo que hace que el art. 20 esté falto de eficacia directa en los ordenamientos de la Comunidades Autónomas impugnantes.

Distinta es la cuestión a la que se refiere al apartado 3, en el que se establece que para poder gozar de cualquier beneficio que les otorga la presente ley, disposiciones reglamentarias y concordantes, las asociaciones deberán figurar inscritas en un libro–registro que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

La exigencia de la necesaria inscripción de las asociaciones de consumidores y usuarios en un libro–registro llevado en el Ministerio de Sanidad y Consumo no puede estimarse inconstitucional, dado que esa exigencia o carga se vincula directamente a la posibilidad de acceder a los beneficios que prevea la propia Ley y las disposiciones reglamentarias y concordantes. La inscripción en dicho libro registro no es sino un elemento que, junto al cumplimiento de otros requisitos que reglamentariamente se determinarán para cada tipo de

beneficio que se instituya, opera como una condición previa para el otorgamiento por el Estado de cualesquiera ayudas o beneficios, no advirtiéndose en ello condicionamiento ilegítimo alguno para las asociaciones constituidas con arreglo a la normativa propia que, en su caso, pueden dictar las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asociaciones y de defensa del consumidor y del usuario. No se trata, por tanto, de que la inscripción en el registro estatal, llevado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, se exija necesariamente para la válida constitución de las asociaciones de consumidores y usuarios, ya que esa inscripción se practicará en el referido registro o en el que corresponda en la normativa con arreglo a la cual se constituyan, razón por la que debe rechazarse la pretensión de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Cabe añadir, por lo demás, que, a través del establecimiento y otorgamiento de esos beneficios, obligándose a tal fin a la inscripción de las asociaciones, aunque éstas ya estuviesen inscritas en el correspondiente registro autonómico, en un registro especial que se gestionará centralizadamente, no se incurre en inconstitucionalidad, por incompetencia de ningún tipo, ya que la previsión no se fundamenta sin más en la facultad de gasto, que como reiteradamente ha sostenido este Tribunal en numerosas ocasiones (entre otras, SSTC [179/1985](#), de 19 de diciembre, y [95/1986](#), de 19 de julio) no es un título genérico y autónomo que permita atraer hacia sí toda suerte de competencias materiales con independencia del sistema competencial resultante de los arts. 148 y 149 de la Constitución y, complementariamente, de cada uno de los Estatutos de Autonomía, sino que encuentra plena cobertura en las competencias que el Estado ostenta en materia de asociaciones y en las que, respecto de determinadas Comunidades Autónomas, ha retenido también en relación a la defensa de los consumidores y usuarios.

c) El art. 22 es impugnado en su integridad por la Junta de Galicia y también por la Generalidad de Cataluña, con excepción de lo dispuesto en el apartado 5.º La Junta de Galicia se apoya en idénticas consideraciones a las ya expuestas a propósito de los arts. 18 y 20, mientras que la Generalidad de Cataluña alega que los núms. 1, 2 y 3 vulneran el art. 9.3 de su Estatuto de Autonomía y que el núm. 6 incurre en inconstitucionalidad por similares razones a las señaladas en la impugnación del art. 19. El precepto no puede justificarse, como pretende el Abogado del Estado, en el carácter básico de la previsión, ya que si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, en el presente caso no nos encontramos propiamente ante el ejercicio de tal competencia. Efectivamente, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general.

La consecuencia de ello es, una vez más, la falta de aplicación directa del precepto respecto de las Comunidades Autónomas impugnantes, aunque habrá que subrayar que la audiencia de las organizaciones de consumidores y usuarios en las cuestiones que les puedan afectar,

constituye, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51.2 de la Constitución, un principio rector de la política social y económica que vincula a todos los poderes públicos y, también por ello a todas las Comunidades Autónomas. Idéntica conclusión habrá de mantenerse a propósito del apartado 2.º del mismo precepto, que establece los supuestos en que la audiencia previa es preceptiva y en relación con los apartados 3 y 4, relativos a la audiencia de las asociaciones empresariales. Por último, el apartado 6.º establece un mandato dirigido a la Administración en orden al contenido de la colaboración entre las organizaciones de consumidores y las de empresarios, que tampoco es, por las mismas razones ya expuestas, de directa aplicación a las Comunidades Autónomas que dispongan de competencia en materia de defensa de los consumidores.

8. De las disposiciones comprendidas en el Capítulo Séptimo de la Ley han sido objeto de impugnación los arts. 23 y 24.

a) El art. 23, impugnado íntegramente por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia, establece una serie de directrices, que los poderes públicos y las «Administraciones Públicas competentes» deberán observar en su actuación, a fin de adoptar y promover medidas que suplan o equilibren situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión, en que pueden encontrarse, individual o colectivamente, los consumidores o usuarios.

La previsión cuestionada no dispone de otra cobertura competencial que la competencia que en materia de defensa del consumidor y del usuario el Estado ha retenido respecto de determinadas Comunidades Autónomas, por lo que aquellas otras Comunidades Autónomas con competencias plenas en la materia no quedan vinculadas por la disposición.

Aunque ésta engloba en su ámbito de actuación a las «Administraciones Públicas competentes», ha de entenderse por tales aquellas Administraciones a las que la ley puede considerar destinatarias de sus mandatos, debiéndose, por las mismas razones que antes han quedado expuestas, considerar excluidas las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas impugnantes.

b) El art. 24 es impugnado por la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia. Los motivos de inconstitucionalidad alegados se resumen en que la constitución de un «órgano excepcional» por el Gobierno de la Nación para que, con participación de representantes de las Comunidades afectadas, asuma temporalmente los poderes administrativos que se le encomienden a fin de garantizar la salud y seguridad de las personas en los supuestos más graves de ignorancia, negligencia o fraude a los consumidores y usuarios, supone en opinión de los impugnantes una vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, no pudiéndose desapoderar a las Comunidades Autónomas, e incluso al Estado, de todas o parte de sus competencias para atribuirles un órgano de nueva factura no previsto constitucionalmente.

El Estado tiene título competencial (el del art. 149.1.16 C.E.) para intervenir fijando las bases

en materia de sanidad y para coordinar las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la misma materia, dentro de la cual hay que considerar incluida la salud y seguridad de las personas. Esa competencia que puede y debe ser ejercida para atender situaciones normales, no puede ser omitida a la hora de afrontar situaciones gravemente anómalas, a las cuales podrá hacer frente el Estado, en primer término, siempre que, al intervenir con medidas o remedios extraordinarios, no olvide que, como ya se dijo en la STC 33/1982 (fundamento jurídico 7.º) esa intervención ha de estar «justificada por razones de necesidad y urgencia» y ha de ser «proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad», y, en segundo término, siempre que al prever o ejecutar medidas extraordinarias no altere el reparto competencial ni desapodere a las Comunidades Autónomas (como en este caso temen los recurrentes) de sus competencias.

En el artículo ahora examinado la situación anómala que se prevé es no sólo grave, sino suma o extremadamente grave («en los supuestos mas graves...»), y el remedio que el legislador permite que el Gobierno constituya para tales supuestos es considerado como «excepcional», en adecuada correspondencia con las situaciones descritas. Estas vienen caracterizadas no por la aparición de un temor o un riesgo más o menos probable o inminente, sino por la existencia real y presente de una «agresión indiscriminada a los consumidores o usuarios», y hay que entender que tal agresión debe afectar directa, principal y muy gravemente a la salud y seguridad de las personas, pues es este bien el que se trata de garantizar por medio de aquel «órgano excepcional» y el que permite situar el precepto analizado en el ámbito del art. 149.1.16 de la Constitución. Al prever la constitución de dicho órgano, el legislador estatal ejerce su competencia en orden a la fijación de las bases y permite la creación de un instrumento cuya actuación habrá de consistir tanto en la adopción de medidas singulares y básicas, encaminadas a garantizar los fines indicados, como en coordinar la actuación de las Comunidades en el ejercicio de sus respectivas competencias, que deben resultar así no alteradas o enajenadas, sino coordinadas.

La recta interpretación del precepto impugnado conduce a precisar que el «carácter temporal» del llamado «órgano excepcional» no podrá exceder en su duración a la del supuesto que motivó su constitución; que la participación en él de representantes de las Comunidades Autónomas afectadas no podrá ser simbólica, o meramente pasiva, sino actuante; y que los poderes administrativos conferidos al órgano excepcional deberán estar encaminados primordialmente a la garantía de la salud y seguridad de las personas en más de una Comunidad Autónoma, debiendo entenderse los demás fines previstos como consecuencias derivadas de la «agresión indiscriminada» a la salud y seguridad.

Es claro que tanto en la hipotética creación del «órgano extraordinario» como en la actuación de éste cabe que se produzcan vulneraciones de competencias autonómicas. Pero ni el riesgo carecería de remedio, pues cada extralimitación competencial podría ser impugnada y en su caso reparada, ni su existencia potencial obliga en modo alguno a negar la competencia estatal rectamente ejercida.

Interpretado dentro de los términos del anterior razonamiento, el art. 24 no vulnera competencias comunitarias ni excede de las que al legislador estatal corresponden en virtud del art. 149.1.16 de la Constitución.

9. Del capítulo octavo, que se abre con la rúbrica «garantías y responsabilidades» han sido objeto de especial impugnación el art. 30 y el art. 31:

a) Impugna la Generalidad de Cataluña el art. 30 por estimar que las actuaciones que se confían al Gobierno de la Nación caen en la órbita de las potestades de desarrollo normativo y, eventualmente, en las de ejecución que ostenta la Generalidad en materia de seguros (art. 10.1.4 E.A.C.). La alegación, sin embargo, debe ser rechazada por cuanto no se vulneran en manera alguna las competencias que en materia de seguros corresponden a la Generalidad de Cataluña. Antes bien, pretende la Comunidad Autónoma impugnante una declaración de inconstitucionalidad olvidando que no todas las Comunidades Autónomas disponen de competencias en la materia referida, así como en la de protección del consumidor y usuario, por lo que es al Estado a quien corresponde la previsión y ordenación global de los sistemas obligatorios de seguros y fondo de garantía que cubran los daños y riesgos derivados del mal estado de determinados productos, servicios o actividades. Ello no es óbice, por lo demás, para que la Generalidad de Cataluña pueda establecer, en su caso, sistemas similares de protección, siempre que se atenga a las bases que en materia de seguros al Estado corresponde establecer. El precepto, por tanto, no es inconstitucional.

b) El art. 31 es impugnado por la Junta de Galicia, pero lo cierto es que ninguna razón se aporta como fundamento de la misma, por lo que, tal como advierte el Abogado del Estado, bastaría ya tal circunstancia para desestimar en este punto el recurso. Cabe añadir, no obstante, que el establecimiento de un sistema general de arbitraje es materia que incuestionablemente ha sido atribuida a la competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1, 6 y 8, C.E.), por lo que ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe oponer al art. 31.

10. Objeto de impugnación ha sido el capítulo noveno que versa sobre las infracciones y sanciones. Aun cuando no han sido objeto de especial impugnación la tipificación de infracciones y sanciones, sino solamente las reglas relativas a la aplicación de tales preceptos y la particular declaración de infracciones y sanciones, conviene señalar que, como este Tribunal tiene ya declarado, la producción de un derecho administrativo sancionador compete a las Comunidades Autónomas y serán competentes en la materia. En el caso de la presente impugnación, ceñida, como hemos dicho, a la ejecución de las normas establecidas en la Ley estatal, habrá que señalar que nada obsta que, en su caso, la ejecución de tales normas sea llevada a cabo por las Comunidades Autónomas:

a) Los arts. 34 y 35 son impugnados por la Junta de Galicia, por cuanto, correspondiendo al Estado sólo la tipificación de las infracciones y sanciones, se procede, sin embargo, en los referidos artículos a una «atribución genérica al Estado para la imposición de sanciones», incurriéndose así en inconstitucionalidad por conculcación de los arts. 149, 1, 13 y 16, C.E. y

30.1.4 y 37, 2 y 3 del E.A.G.

La impugnación carece de todo fundamento, ya que ni en el art. 34 ni en el art. 35, que proceden justamente a la tipificación de las infracciones y sanciones en materia de consumo –lo cual no se cuestiona en manera alguna–, se prejuzga cual sea el órgano competente para sancionar, por lo que, sin necesidad de mayores consideraciones, procede su desestimación.

b) También impugna la Junta de Galicia el art. 36, basándose en idénticas razones a las alegadas en relación a los arts. 34 y 35. Aunque sin precisión de ningún tipo, la impugnación en este caso adquiere cierto sentido por cuanto en el núm. 2 de este art. 36 se reconoce al Consejo de Ministros la potestad de acordar, en los supuestos de infracciones muy graves, el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo de hasta cinco años, siendo en tales casos de aplicación lo prevenido en el art. 57.4 del Estatuto de los Trabajadores.

Esta previsión es, igualmente, impugnada por la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, por considerar que esa atribución al Consejo de Ministros vulnera las competencias ejecutivas que en materia de protección al consumidor y usuario corresponden a las respectivas Comunidades Autónomas (arts. 12.1.5 E.A.C. y 10, 27 y 28, y 18.1 E.A.P.V.). La declaración de inconstitucionalidad que se pretende debe, sin embargo, ser rechazada, en aplicación de las consideraciones ya expuestas a lo largo de los apartados precedentes, sin perjuicio de que en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias ejecutivas en la materia, la competencia sancionadora que se atribuye al Consejo de Ministros corresponda ejercitarla a los órganos pertinentes de esas Comunidades.

c) Los arts. 37 y 38 se impugnan por la Junta de Galicia sobre la base de idénticas consideraciones a las alegadas en relación a los arts. 34, 35 y 36.

Al margen de que el art. 38 no es ni tan siquiera mencionado en el apartado de la demanda relativo a la fundamentación pormenorizada de la impugnación, cabe reiterar respecto de ello las mismas razones antes expuestas.

11. La Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia impugnan el art. 39 en su integridad, mientras que el Gobierno Vasco ciñe la suya al núm. 5 del referido art. 39. Conviene por ello comenzar por el análisis de lo dispuesto en ese núm. 5 para examinar posteriormente el artículo en su globalidad.

Alega el Gobierno Vasco que el art. 39.5, al establecer que corresponde a la Administración del Estado «ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras», viola los arts. 10, 27 y 28, y 18.1 del E.A.P.V., ya que con arreglo a los referidos preceptos, esa potestad sancionadora, al ser subsumible en la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma sobre protección de consumidores y usuarios, a sus propios órganos cumplirá ejercitarla. Idénticas consideraciones exponen la Generalidad de Cataluña y la Junta

de Galicia, trayendo a colación lo dispuesto en los arts. 12.1.5 y 37.2 de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La cuestión ahora suscitada es la misma que se planteara a propósito del art. 36.2, por lo que no cabe sino dar por reproducidas las razones expuestas en el apartado b) del fundamento jurídico o, rechazando, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad que se pretende, y reconociendo, a la vez, que el alcance de esa potestad sancionadora de la Administración estatal cederá a favor de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que hubieren asumido esa competencia en materia de defensa del consumidor y del usuario.

En cuanto a la impugnación global que del art. 39 llevan a cabo Cataluña y Galicia, hay que señalar que la causa principal en que se sustenta estriba, según afirman, en la pretensión que caracteriza a la Ley de ser aplicada directa e inmediatamente en todo el territorio, lo que se demuestra a la luz del «panorama competencial» que la Ley proporciona con relación al Estado y las Comunidades Autónomas, no siendo función del legislador estatal el precisar el alcance de las competencias del poder central y de las Comunidades Autónomas en la materia que nos ocupa. La Ley, por tanto, procede a una amplia redefinición de competencias que constitucionalmente han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas.

La problemática general que a lo largo de los recursos planteados se suscita vuelve a reproducirse aquí, por lo que una vez más habrá que insistir en que el ámbito de aplicación y eficacia de las previsiones de este art. 39 será el resultante de las competencias que estatutariamente hayan asumido las Comunidades Autónomas en materia de protección del consumidor y usuario. Sobre este particular cabe señalar que en el núm. 1 del art. 39 se establece que corresponde a la Administración estatal elaborar y aprobar una serie de disposiciones de general aplicación en todo el territorio nacional, pero lo cierto es que en el párrafo tercero del mismo núm. 1 se precisa que «lo dispuesto en este número se entiende sin perjuicio de las potestades normativas que corresponden a las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos». Esta precisión deja a salvo la constitucionalidad del precepto y rectifica el alcance de la expresión «disposiciones de general aplicación en todo el territorio nacional», ya que esa eficacia general será tal cuando la disposición se dicte correctamente en el legítimo ejercicio de la correspondiente competencia estatal, sin que en este momento proceda formular mayores precisiones sobre el particular.

De otra parte, particulariza su impugnación la Generalidad de Cataluña en los núms. 3 y 4 del mismo art. 39, la cual, sin embargo, debe ser rechazada. El núm. 3 no recoge sino un mandato dirigido a la Administración estatal para apoyar la actuación de las autoridades y corporaciones locales y de las Comunidades Autónomas, tratándose de una medida incardinable en la idea misma de colaboración y auxilio que no sólo no lesiona la autonomía local y de las Comunidades Autónomas, sino que la complementa. Obviamente, si en el cumplimiento de ese mandato normativo se produjesen extralimitaciones que vulneraran o

menoscabaran el orden constitucional de distribución de competencias, la Comunidad Autónoma afectada dispondrá de los medios procesales oportunos en defensa de sus competencias.

Y por lo que respecta al núm. 4, tampoco cabe apreciar lesión del autogobierno de la Generalidad (art. 9.1 E.A.C.), ya que la indeterminación del mandato («promover la actuación de las demás Administraciones Públicas») y el diferente nivel competencial que en materia de defensa del consumidor y del usuario se da entre esas Administraciones, no prejuzga en sí mismo vulneración alguna de las competencias que ostenten las Comunidades Autónomas. Finalmente, que la Administración estatal venga obligada, según precisa la parte final de este núm. 4, a adoptar, en casos de necesidad o urgencia, cuantas medidas sean convenientes para proteger los derechos de los consumidores y usuarios, especialmente en su salud y seguridad, tampoco prejuzga el sentido y alcance de esa intervención que, en abstracto, no puede considerarse inconstitucional tal como ya se dijera en la STC [33/1982](#), de 8 de junio (fundamento jurídico 7.º).

El art. 40 se impugna por la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia sobre la base de las mismas consideraciones expuestas a propósito del art. 39.

En esta ocasión, la conclusión a la que debemos llegar difiere, no obstante, de la alcanzada en relación al art. 39, ya que ahora, el art. 40 asume una función que en manera alguna puede reconocerse ajustada a la Constitución. Se establece, en efecto, que «corresponderá a las Comunidades Autónomas promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores o usuarios, de acuerdo con lo establecido en su respectivos Estatutos y, en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas complementarias de transferencia de competencias», asumiendo así la Ley un carácter aparentemente atributivo de competencias e incorporando un mandato dirigido a las Comunidades Autónomas que transgrede la regla constitucional en virtud de la cual la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se concreta por el juego combinado de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y, residualmente, por las Leyes Orgánicas a que se refiere el art. 150.2 de la C.E. Procede, por ello, la declaración de inconstitucionalidad del art. 40 por vicio insubsanable de incompetencia.

La Junta de Galicia y el Gobierno Vasco impugnan el art. 41. La Junta de Galicia se limita a reproducir el planteamiento general en el que apoya la inconstitucionalidad de los arts. 39 y 40 ya examinados, mientras que el Gobierno Vasco razona con mayor detalle y precisión el fundamento de la declaración de inconstitucionalidad que pretende. La disposición cuestionada no puede incluirse, afirma el gobierno Vasco, en la materia de «Régimen local» prevista en el art. 149.1.18 C.E., debiéndose resolver el problema competencial atendiendo al título protección de los consumidores y usuarios, lo que debe conducir a reconocer que corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 10.28 E.A.P.V.) la disponibilidad sobre las facultades que en los núms. 1, 2, 3 y 6 de este art. 41 se otorgan a las Corporaciones

Locales.

Lleva razón el Gobierno Vasco al afirmar que la cuestión no debe resolverse desde la consideración de la competencia que el art 149.1.18 C.E. reconoce al Estado, lo cual en momento alguno se discute por el Abogado del Estado. Más bien, las competencias y funciones que en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios puedan corresponder a las Corporaciones Locales, se determinarán por la legislación estatal o por la legislación de las Comunidades Autónomas según los casos [art. 25.2, f), de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local], lo que significa que, dadas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca y Gallega en la materia que nos ocupa, a ellas corresponderá esa función delimitadora, en los términos mismos en que han sido asumidas. No quiere ello decir, sin embargo, que el art. 41 incurra en inconstitucionalidad por la razón ya expuesta reiteradamente de que el Estado ha retenido todas aquellas competencias en la materia que, por imposibilidad constitucional, o por simple disposición estatutaria, no han sido asumidas por las Comunidades Autónomas. En consecuencia, el precepto no incurre en inconstitucionalidad, si bien su ámbito de aplicación y eficacia no alcanzará a aquellas Comunidades Autónomas con competencias normativas y ejecutivas en la materia.

12. La Disposición final primera es impugnada en solitario por la Junta de Galicia, alegando que al socaire de la «colaboración» se procede a una redefinición de competencias, ya que se tiende a anular o condicionar las decisiones de la Comunidad Autónoma en el ámbito de su competencia exclusiva.

La impugnación carece de fundamento, por cuanto la previsión de elaborar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un plan para el tratamiento informático del Registro General Sanitario de Alimentos y de los demás registros sanitarios, se adecua plenamente a la competencia que al Estado corresponda para la coordinación en materia sanitaria (art. 149.1.16 C.E.), siendo, a la vez, una clara manifestación del principio de colaboración, dada la previsión expresa de la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación y determinación del referido plan informático.

La Disposición final segunda es objeto de impugnación, tanto por la Junta de Galicia como por el Gobierno Vasco. Ninguna alegación formula al respecto la Junta de Galicia, mientras que el Gobierno Vasco expone que la inconstitucionalidad deriva de la amplia remisión que se hace al Real Decreto 1.945/1983, de 22 de junio, en su Capítulo Noveno, ya que la remisión debe quedar reducida al contenido de dicho Real Decreto, que se refiere estrictamente a la tipificación de infracciones y determinación de sanciones, y no a las previsiones que constituyan atribución de potestad sancionadora a los órganos de la Administración del Estado.

No procede, sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad solicitada, ya que, siendo válida constitucionalmente la remisión que la Ley efectúa al referido Reglamento, el ámbito de aplicación y eficacia de éste será el mismo que tenga el art. 39.5 de la propia Ley, en los

términos ya precisados en el fundamento jurídico 11 y en el apartado b) del fundamento jurídico 10. Es decir, el alcance de la potestad sancionadora de la Administración estatal prevista en el Reglamento cederá a favor de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que hubieren asumido la competencia sancionadora en materia de protección del consumidor y del usuario.

Las Disposiciones finales tercera y cuarta son, finalmente, impugnadas por la Junta de Galicia. Ni una ni otra incurren en inconstitucionalidad, ya que la primera de ellas tiene un alcance puramente autoorganizativo, en relación con el Instituto Nacional del Consumo y los restantes órganos de la Administración estatal con competencia en la materia, que en nada afecta a las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, mientras que la disposición final cuarta, habilitando al Gobierno para que dicte el Reglamento o Reglamentos necesarios para la aplicación y desarrollo de la Ley, en forma alguna prejuzga el orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio, claro es, que el ámbito mismo de aplicación y eficacia de tales normas sea el que en cada caso corresponda en función de los títulos competenciales concurrentes de cada una de las Comunidades Autónomas y los propios del Estado.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA.

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y, en consecuencia:

a) Declarar que son inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 8.3, inciso segundo, en la expresión «constituidas de acuerdo con lo establecido en esta Ley», y 40.

b) Declarar que los arts. 1.1; 6; 7; 13.2, último inciso; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 22, 1, 2, 3, 4 y 6; 23; 36.2; 39.5, y 41 no son de aplicación directa en las Comunidades que constitucionalmente, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, hayan asumido la competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios.

c) Declarar que el art. 20, 1 y 2 no es de aplicación directa en las Comunidades Autónomas que constitucionalmente, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, hayan asumido competencia sobre las asociaciones de consumidores y usuarios.

d) Declarar que el art. 24 de la Ley no es inconstitucional interpretado en los términos que se contienen en el fundamento jurídico 8.º, letra b).

2.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de enero de mil novecientos ochenta y nueve.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Miguel Rodríguez–Piñero y Bravo–Ferrer en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 728, 731 y 735/84

Aunque estoy de acuerdo con parte de la fundamentación y del fallo de la Sentencia, sin embargo discrepo con parte de esa fundamentación y fallo. A mi juicio, de los arts. 51 y 149.1.1 de la Constitución deriva una competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en cuanto a su derecho a la defensa como consumidores y usuarios, pues, de acuerdo con el art. 10.2 de la Constitución, dicho art. 51 ha de ser interpretado conforme a los Tratados internacionales en los que viene configurándose ya como derecho de la persona también la tutela del consumidor. En esta misma línea es muy significativa la referencia a la ley que hace el art. 51.2 de la Constitución, dicha referencia no sólo crea una reserva de ley, sino que impone un determinado contenido a la ley, ley que, además por el juego del art. 149.1.1 de la Constitución, debe ser también ley estatal.

La consecuencia lógica de ello es reconocer la competencia del Estado para fijar condiciones básicas no sólo, como se dice en la Sentencia, cuando está en juego la salud, sino también cuando ha de establecerse el nivel básico de los derechos de los consumidores y usuarios, incluido su derecho a la información, cuando se trata de fomentar y oír a las organizaciones en las cuestiones que puedan afectar a los consumidores y usuarios o cuando se trata de regular la educación de los consumidores y usuarios. Por ello entiendo que serían aplicables directamente en las Comunidades Autónomas con competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios algunos preceptos más de la Ley impugnada como, en especial, en contra del parecer de la mayoría del Pleno, sus arts. 18, 22 y 41.

Madrid, a treinta de enero de mil novecientos ochenta y nueve. Voto particular que formula el Magistrado don Luis Díez–Picazo y Ponce de León en la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 728, 731 y 735/84

He expresado en esta Sentencia el parecer del Pleno del Tribunal, que no ha coincidido con el mío propio en todos sus extremos. Las divergencias se han producido, en especial, en los dos puntos siguientes: En primer lugar, en la aplicación que se hace del concepto de bases –Bases de la Sanidad–, en lo que concierne a los arts. 4 y 5 de la Ley. En mi opinión, de acuerdo con la más reciente doctrina del Tribunal, había que acentuar el carácter formal de las bases y, por consiguiente, la necesidad de que el legislador les atribuya expresamente este carácter.

Estoy dispuesto a aceptar también la línea de la llamada «inferencia natural» a partir de la estructura de la norma, pero, a mi juicio, en el caso debatido, no había nada que permitiera tal natural inferencia, porque cosa distinta es, según mi criterio, deducir del contexto una voluntad del legislador, que no ha recibido un mínimo de expresión textual. Ello llevaba, según mi criterio, a declarar inaplicable, en las Comunidades Autónomas impugnantes, el art. 4.1 g) y el art. 5 de la Ley.

También, en mi opinión, el art. 24 de la Ley debiera haber sido declarado inconstitucional, por cuanto que sobre la base de un supuesto de hecho de máxima inconcreción, atribuye al Estado unos poderes excepcionales, que significan recorte de las competencias de las Comunidades Autónomas. Si el Estado dispone o puede disponer de tales poderes de excepción, deberá ser siempre en virtud de la Constitución misma y no por el apoderamiento que a estos efectos haga una ley ordinaria, pues el legislador ordinario carece, desde mi punto de vista, de competencias en este sentido.

Madrid, a treinta de enero de mil novecientos ochenta y nueve.