
SENTENCIA 62/1991, de 22 de marzo (BOE núm. 98, de 24 de abril de 1991)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En El recurso de inconstitucionalidad núm. 376/85 y en el conflicto de competencia núm. 763/85, acumulados, promovidos ambos por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, dirigido el primero contra los arts. 1, 17, 18, 19, 20 a), 21, 22 y 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 12/19847 de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario; y el segundo contra el art. 6, el inciso «además de las funciones de arbitraje que tienen encomendadas» del art. 7 y el inciso «en atención a las funciones de arbitraje que normalmente desempeña» del párrafo 2 del art. 8 del Decreto de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Galicia 37/1985, de 7 de marzo, de creación de la Comisión Consultiva de Consumo. Ha comparecido la Junta de Galicia, representada por el Letrado don Heriberto García Seijo, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo su entrada en el Registro General de este Tribunal el 30 de abril de 1985, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor, haciendo expresa invocación del art. 161.2 C.E. El recurso se fundamenta en la falta de competencia de la Junta de Galicia en materia de defensa de los consumidores y usuarios y se contrae a la impugnación de los concretos artículos que se citan, sin perjuicio de extender la declaración de inconstitucionalidad a otros preceptos por conexión o consecuencia, solicitando su declaración de nulidad. Las alegaciones que se formulan son las siguientes:

Art. 1.º Se impugna en cuanto declara que la Ley tiene por objeto establecer «los principios y normas básicas» a los que deben atenerse los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma, pretendiendo negar la aplicabilidad directa de la legislación del Estado en ese ámbito (art. 149.1.1ª C.E.); y siendo contrario al carácter multidisciplinar de la defensa del consumidor, en la que inciden competencias estatales exclusivas en relación a la sanidad alimentaria, la legislación mercantil y la legislación civil.

Art. 17. Al disponer la reglamentación específica de los métodos de venta que limiten, dificulten o restrinjan la libertad de elección, contempla una regulación autonómica que incluirá un novum respecto de la legislación civil o mercantil, incidiendo en la competencia estatal y en la necesaria uniformidad que requiere la unidad de mercado.

Art. 18. Se impugna, a excepción de su primer inciso, por venir en último término a definir la noción de cláusulas abusivas y a establecer requisitos imperativos para los contratos tipo o de adhesión, incidiendo en el derecho de obligaciones. La sustancial reproducción del art. 10.1 c) de la Ley estatal 26/1984 no desdice la ubicación de la materia en la competencia de los núms. 6 y 8 del art. 149.1 C.E., disociándose, además, de la regulación estatal en el apartado c).

Art. 19. Se contrae la impugnación al segundo inciso del párrafo segundo de dicho artículo, por generar nuevas acciones de rescisión o de responsabilidad y por imponer una «exigencia» para los particulares que invade la competencia estatal exclusiva respecto de la legislación civil y mercantil.

Art. 20 a) Reproduce el contenido del art. 11.2 de la Ley estatal 26/1984, careciendo de título competencial el legislador gallego.

Art. 21. Reproduce el art. 11.1 de la Ley estatal 26/1984, añadiendo «en conformidad con la legislación general», lo que significa que el legislador autonómico está «petrificando» una regla que, al corresponder a la titularidad estatal del derecho de contratación, ha de quedar sujeta en sus términos y posibles variaciones a la decisión del legislador estatal.

Art. 22. Coincide en su significado con el art. 18 de la Ley vasca 10/1981, declarado inconstitucional por la STC [71/1982](#), por modificar el derecho contractual e invadir la competencia estatal del art. 149.1.8ª C.E.

Art. 31. La impugnación se contrae al párrafo segundo, y se apoya en que la atribución a la Comisión Consultiva de funciones de arbitraje carece de fundamento, tanto si se trata de una remisión a la potestad normativa del Gobierno autonómico, pues es una regulación de naturaleza jurídico-procesal; como si se pretende prefigurar para el ámbito autonómico el sistema previsto por el art. 31.1 de la Ley estatal 126/1984.

2. Por providencia de 16 de mayo de 1985, la Sección Tercera acordó: 1.º admitir a trámite el

recurso; 2.º dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y a la Junta y al Parlamento de Galicia, para que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones; 3.º tener por invocado el art. 161.2 C.E., con suspensión de la vigencia y aplicación de los artículos impugnados, y 4.º publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

Mediante escritos de 21 y 31 de mayo de 1985, respectivamente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no haría uso de sus facultades de personación ni de formulación de alegaciones, y el Presidente del Senado se personó en nombre de la Cámara y ofreció su colaboración.

3. La Junta de Galicia, a través de su Letrado, compareció por escrito que tuvo su entrada el 8 de junio de 1985 y formuló sus alegaciones, solicitando la desestimación del recurso y la declaración de conformidad de los preceptos impugnados con la norma fundamental. No puede negarse el carácter interdisciplinar de la materia, protección y defensa de usuarios y consumidores. sobre la que inciden diversos títulos competenciales, por lo que la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud del art. 30.1.4 del Estatuto (en adelante, E.A.G.) debe de ejercitarse dentro de las bases de la ordenación de la actividad económica general y de la política de precios (art. 149.1.13ª C.E.). Sobre los preceptos impugnados se alega lo siguiente:

Art. 1.º La expresión «principios y normas básicas» utilizada en dicho precepto no interfiere, como se desprende de la exposición de motivos de la Ley, en los aspectos civil, mercantil, procesal o penal en cuanto exceden de la competencia comunitaria, siendo equivalente a la expresión «Ley básica» utilizada en el art. 1 de la Ley vasca 10/1981, que no fue tachada de inconstitucional por la STC [71/1982](#).

Art. 17. Se rechaza que se trate de una regulación ex novo en materias de legislación civil o mercantil, sino que se refiere a aspectos externos que se inscriben en el campo del comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, en el ejercicio de una actividad administrativa de policía, de lo que se infiere la existencia de una potestad de la Comunidad Autónoma para dictar la reglamentación necesaria para complementar el precepto impugnado.

Art. 18. La regulación contenida en el apartado c) respecto de lo que pueden constituir cláusulas abusivas entra dentro de lo que pueden entenderse ciertamente como temas propios del derecho de contratación, que requiere regulaciones uniformes, por lo que corresponde al legislador estatal.

Art. 19. El inciso impugnado se limita a proclamar un objetivo a cuyo fin la Junta de Galicia puede instrumentar los medios de policía administrativa sobre disciplina de mercado, sin que se invada la legislación civil.

Art. 20. Puede considerarse que el apartado a) introduce especificaciones que constituyen

una regulación directa que pudiera afectar a la «estructura de la obligación», y, en tal medida, como derecho contractual ha de entenderse de competencia estatal.

Art. 21. La reproducción de la normativa estatal no será una técnica legislativa correcta, pero cuando no desborda el ámbito competencial estatutario no puede considerarse inconstitucional.

Art. 22. El derecho a la información propugnado por dicho artículo no incide en las relaciones obligacionales, ni comporta modificación del derecho contractual. Únicamente proyecta el art. 51.2 C.E. y la legislación estatal en el ámbito de las competencias autonómicas.

Art. 31. El arbitraje al que se refiere el precepto no constituye en puridad lo que se entiende como funciones arbitrales de naturaleza jurídico-procesal. Se trata de una función arbitral de la Administración equidistante de su potestad ordenadora y de la esfera estrictamente privada, que se integra en la competencia reconocida por el 27.5 E.A.G.

4. Por escrito que tuvo su entrada en el Registro General de este Tribunal el 11 de junio de 1985, don Antonio Rosón Pérez, Presidente del Parlamento de Galicia, en nombre y representación del mismo, compareció y formalizó su oposición al recurso, solicitando la desestimación en su integridad. La Ley gallega 12/1984 ha puesto especial cuidado en respetar el marco general dentro del que debe operar la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma, lo que se refleja en el espíritu que informa su exposición de motivos, las referencias expresas a la normativa del Estado y el respeto del contenido normativo de la competencia exclusiva del Estado articulado en la Ley 26/1984, reconduciendo su carácter de principio informador del ordenamiento jurídico a sus justos límites. Para la defensa de los concretos preceptos impugnados articula las siguientes alegaciones:

Art 1.º Respecto de la aplicabilidad directa de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma en materia de defensa del consumidor aplicará directamente la legislación del Estado que fije los principios contenidos en el marco económico constitucional, que desarrolle los límites consignados en la STC [71/1982](#), y aquellas normas de la Ley estatal 26/1984, en cuanto afecten a sectores del ordenamiento jurídico o a materias de la exclusiva competencia del Estado, respetando en todo caso el principio general informador contenido en el art. 51 C.E., con la función normativa subsidiaria que le reconoce el art. 1.4 del Código Civil. Por otra parte, la constitucionalidad del carácter básico de las normas y principios que contiene la Ley impugnada se fundamenta en una opción de política legislativa en que respetando el bloque de constitucionalidad, el legislador gallego ha optado por una legislación, no de detalle, sino de principios y normas básicas que han de conformar la posterior legislación autonómica sectorial en aquellos aspectos que afecten expresamente a la defensa del consumidor y usuario. Frente a esta opción, no es de recibo que esta técnica persiga un propósito unificador de las titularidades competenciales fundamentado en la exposición de motivos, cuyo entendimiento requiere una interpretación sistemática de su apartado quinto: y en cuanto a la disposición final cuarta, debe admitirse que estamos frente a un concepto jurídico

equívoco con una interpretación polisémica, reconducible a su estricto significado en los términos previstos por la Ley 1/1983, reguladora de la Junta y de su Presidente. Por último, avala la constitucionalidad del precepto su similitud con el art. 1 de la Ley vasca 10/1981, al que no se ha opuesto el Gobierno, ni el Tribunal Constitucional lo ha declarado inconstitucional.

Art. 17. El legislador gallego también previene contra métodos o modalidades de venta limitativos de la libertad de elección o de la voluntad de contratar, pero no entra a regular las condiciones básicas de la contratación civil o mercantil. Tampoco prohíbe ni disciplina ni sanciona, sino que tan sólo impone al poder público autonómico la obligación de contribuir a su reglamentación específica como instrumento normativo idóneo que garantice la defensa del consumidor.

Art. 18. El objetivo del precepto impugnado se centra en poner de manifiesto la voluntad del poder autonómico gallego de proteger al consumidor y usuario dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma frente a las «eventuales cláusulas abusivas», utilizando para ello los instrumentos jurídicos que le ofrece la «normativa general vigente en la materia». No define nuevas cláusulas abusivas. Simplemente destaca por reproducción aquellas que tienen una especial incidencia en la Comunidad Autónoma por las características del comercio interior gallego. Podrá alegarse que esta técnica de reproducción de preceptos de la legislación estatal es superflua, insegura, hasta errónea; pero no puede ser calificada, por principio, de inconstitucional, máxime cuando en el supuesto controvertido la reproducción va precedida de un expreso reconocimiento de la normativa general vigente.

Art. 19. Lo que constituye la base y fundamento del artículo es la calidad de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado. Partiendo de esta base inicial, la exigencia se predica de los bienes, como un mandato para que, en aras de la defensa de su calidad, se adopten las medidas no sólo precisas, sino también oportunas. Se entiende exclusivamente como un principio dirigido a la acción de los poderes políticos dentro de las normas vigentes. Que los bienes, dentro de sus normas de calidad, se ajusten a la finalidad que motiva su adquisición, es un requisito imprescindible de la defensa constitucionalmente reservada en favor de los consumidores. Que los bienes se ajusten a las expectativas razonables es otro aspecto de la defensa mínima en favor de los consumidores. La expresión «que se derive» (de su descripción, peso y otras circunstancias) completa el cuadro de fidelidad absoluta a la normativa vigente. Además, la competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios se completa con la competencia exclusiva que también corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de comercio interior. En definitiva, la exigencia que se considera como atributiva de derechos subjetivos en el segundo inciso del artículo carece de todo valor en forma aislada, y sólo adquiere sentido si se comprende dentro del régimen competencial adecuado y, además, si se tomasen las medidas oportunas.

Art. 20. a) Poniendo en relación el párrafo impugnado con el encabezamiento del artículo

resulta manifiesto su alcance. La referencia a la «normativa vigente» permite aclarar que los elementos de la garantía no están regulados por el legislador gallego, y al hablar de las medidas que conduzcan a lograr la entrega de una garantía, no se trata de establecer un derecho sustantivo ni de regular aspectos de derecho contractual, sino de establecer el objetivo de defensa directa para que la garantía sea realmente eficaz. La exigencia de la garantía, como documento, como formar es un aspecto básico de la defensa del consumidor, sin entrar en su contenido. La exigencia de la entrega de la garantía como aspecto básico de la defensa del consumidor se justifica claramente al modular la entrega del documento recordando las normas legales que lo hacen posible.

Art. 21. La finalidad del artículo es simplemente defender al consumidor o usuario sobre la naturaleza, características, etc., de los productos y servicios que puedan afectarle y hacer efectivas las garantías establecidas, pero sin incidir en ningún caso en facultades y competencias que no corresponden a la Comunidad por estar atribuidas específicamente a la legislación general.

Art. 22. Aunque en el escrito rector se dice que el artículo impugnado coincide en su significado con el art. 18 de la Ley vasca 10/1981, declarado inconstitucional, su atenta lectura permite establecer claras diferencias, puesto que el precepto de la Ley vasca habla de reivindicar la reparación de los eventuales daños causados por el producto o servicio recibido, aspecto en el que no incide el precepto gallego, y consciente de esta exigencia, el legislador gallego excluyó el rasgo que pudiera aproximarlos a la creación de un derecho subjetivo de consumidor frente al empresario.

Art. 31. Lo que se establece en el apartado segundo de dicho artículo es solamente la posibilidad de que las partes, mediante compromiso expreso, puedan acordar someter sus diferencias en materia de consumo a la Comisión. Se trata de un acuerdo válido y obligatorio a la luz del art. 1.255 del Código Civil. Por tanto, no es aplicable a este tipo de arbitrajes la legislación estatal que, por ser materia jurídico–procesal, corresponde al Estado.

5. Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección Cuarta acordó oír a las partes para que, en el plazo común de cinco días, expongan lo que estimen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos de la Ley impugnada. El Pleno, por Auto de 17 de octubre de 1985, acordó ratificar la suspensión de la vigencia.

6. Por escrito que tuvo su entrada en el Registro General de este Tribunal el 5 de agosto de 1985, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, planteó conflicto positivo de competencia frente a la Junta de Galicia contra diversos artículos del Decreto de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Galicia 37/1985, de 7 de marzo, de creación de la Comisión Consultiva de Consumo, haciendo invocación expresa del art. 161.2 C.E. Por ser los preceptos impugnados desarrollo del párrafo segundo del art. 31 de la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, de 28 de diciembre, el Abogado del Estado se remite a las

alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 376/85, solicitando la declaración de la titularidad estatal de la competencia para establecer el sistema de arbitraje previsto por el art. 31.1 de la Ley 26/1984.

7. Por providencia de 7 de agosto de 1985, la Sección de Vacaciones acordó: 1.º Admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados a la Junta de Galicia; 3.º dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de La Coruña para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, a los efectos del art. 61.2 LOTC; 4.º tener por invocado el art. 161.2 C.E., produciendo desde la fecha de formalización del conflicto la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados; y 5.º publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

8. En representación de la Junta de Galicia compareció el Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurídica. quien por escrito que tuvo su entrada en el Registro el 14 de septiembre de 1985 solicitó la desestimación de la demanda y la declaración de que los preceptos impugnados son conformes con la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En defensa de su competencia se reiteran los argumentos esgrimidos en las alegaciones contra la impugnación del párrafo segundo del art. 31 de la Ley gallega 12/1984. considerando que la función arbitral regulada es una «actividad servicial» cuyo ejercicio se amparó en el art. 27.5 E.A.G.

9. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC, la Sección Cuarta acordó oír a las partes para que, en el plazo común de cinco días, aleguen lo que estimen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Por Auto de 23 de enero de 1986, el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados del Decreto 37/1985.

10. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 29 de octubre de 1990, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, conceder a las partes personadas en el conflicto positivo de competencia núm. 763/85 un plazo de diez días para que aleguen acerca de los efectos que pueda tener, sobre el mantenimiento y resolución del conflicto, la doctrina constitucional contenida en la STC [15/1989](#), de 26 de enero.

El Abogado del Estado, por escrito que tuvo su entrada en el Registro el 16 de noviembre, formuló sus alegaciones y terminó solicitando que se dicte Sentencia acogiendo íntegramente las pretensiones deducidas en el escrito de interposición del conflicto, y que, previos los trámites legales, se acumule el conflicto al recurso núm. 376/85. Por su parte, la Letrada de la Junta de Galicia, por escrito que tuvo su entrada el 26 de noviembre, solicitó que se dictase Sentencia desestimando el conflicto.

La Sección Primera, por providencia de 14 de enero de 1990, acordó incorporar a los autos los escritos presentados y oír a la Junta y al Parlamento de Galicia sobre la solicitud de

acumulación solicitada. Evacuado traslado, por escrito de 16 de enero, el Letrado de la Junta mostró su conformidad a la acumulación.

Por Auto de 12 de febrero de 1991, el Pleno acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 763/85 al recurso de inconstitucionalidad núm. 376/85.

11. Por providencia de 21 de marzo de 1991 se fijó para deliberación y votación el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los presentes procesos acumulados han sido promovidos por el Gobierno de la Nación en recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario, y en conflicto positivo de competencia frente a los artículos que desarrollan el párrafo segundo del art. 31 de la anterior Ley en el Decreto de la Consejería de Sanidad y Consumo 37/1985, de 7 de marzo, de creación de la Comisión Consultiva de Consumo. La impugnación de diversos preceptos se centra en ambos procesos única y exclusivamente en una disputa sobre la distribución constitucional y estatutaria de la titularidad de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia. Las impugnaciones giran en torno a tres aspectos a partir de cuyo desglose procederemos a examinarlas.

En primer lugar se plantea con carácter general la especificidad del título competencial «defensa del consumidor y del usuario» recogido en el art. 30.1.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante, E.A.G.) en relación a los títulos competenciales atribuidos al Estado y, a través de lo dispuesto por el art. 1 de la Ley gallega 12/1984, el problema de la articulación de la normativa estatal con la autonómica en la materia. En segundo lugar, en la impugnación por invasión competencial de distintos preceptos de la Ley gallega, deberemos dilucidar la constitucionalidad de los mismos al hilo de los títulos competenciales contradictoriamente invocados por las partes: la defensa del consumidor y del usuario, alegada por la representación de la Junta de Galicia, y el derecho contractual, civil o mercantil, invocado por la representación del Estado. Por último, la impugnación del art. 31, párrafo segundo, de la Ley gallega y su desarrollo por diversos artículos del Decreto gallego 37/1985 suscita la controversia sobre la titularidad de la competencia respecto del arbitraje en relación a la materia de consumo.

2. El Abogado del Estado recurre contra el art. 1 de la Ley gallega 12/1984, en el que se declara que conforme a lo dispuesto por el art. 30.1.4 E.A.G., «la presente Ley tiene por objeto establecer los principios y normas básicas a que debe atenerse la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma». La impugnación se fundamenta en que la expresión «principios y normas básicas» supone negar la aplicabilidad directa de la legislación estatal en su ámbito material a

pesar de la reserva competencial del art. 149.1.1ª C.E., reduciéndola a mera legislación supletoria (art.149.3 C.E.). Por otro lado, el carácter multidisciplinar de la defensa del consumidor y del usuario implica la concurrencia sobre la misma de competencias exclusivas del Estado que impiden para cualquier Comunidad Autónoma pretender el carácter básico para sus normas de defensa del consumidor.

Para examinar esta cuestión debemos abordar la distribución constitucional y estatutaria de competencias en la materia de defensa de los consumidores y usuarios entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia. El art. 51 C.E. que, dentro de los principios rectores de la política social y económica, impone a los poderes públicos en general la obligación de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, la promoción de la información y educación de los mismos, el fomento de sus organizaciones, y la regulación por Ley dentro de este marco del comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales. No cabe duda que, como hemos afirmado en ocasiones anteriores (STC [88/1986](#), fundamento jurídico 4.º; y STC [15/1989](#), fundamento jurídico 1.º), dicha norma no es conceptuable como distribuidora de competencias, si bien introduce un concepto de gran amplitud, no contemplado expresamente en el art. 149.1 C.E. entre las competencias reservadas al Estado frente a las Comunidades Autónomas que, como en el caso de la gallega, accedieron a la autonomía por la vía del art. 151.2 C.E., permitiendo que aquéllas las asumieran en virtud de sus Estatutos (art.149.3 C.E.). Así, Galicia asumió competencia exclusiva en defensa del consumidor y del usuario según lo dispuesto por el art. 30.1.4 E.A.G. Dicha competencia queda acotada, conforme dispone la propia norma estatutaria, por el principio de libertad de Empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 C.E.; STC [88/1986](#), fundamento jurídico 4.º), las competencias estatales en política monetaria (art. 149.1.11ª C.E.) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (arts. 131 y 149.1.13ª C.E.); y de acuerdo con la fórmula «sin perjuicio» que se utiliza en el propio punto 4 del art. 30.1, limitado también por la política general de precios y la legislación estatal sobre defensa de la competencia. Pero, asimismo, en razón del carácter pluridisciplinar del conjunto normativo que tiene por objeto la protección del consumidor (STC [71/1982](#), fundamento jurídico 2.º), resultante de normas sectoriales reconducibles a otras materias sobre las que el Estado tiene atribuidas competencias, la competencia exclusiva de Galicia en la defensa del consumidor y usuario queda limitada por la competencia exclusiva estatal en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (art. 149.1.1ª C.E.), y las competencias reservadas sobre distintas materias (legislación civil y mercantil, protección de la salud, etc.) en diferentes números del art. 149.1 C.E., o por decirlo en los términos de la STC [15/1989](#), «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» (fundamento jurídico 1.º).

De toda esta pluralidad de títulos competenciales que asisten al Estado en esta heterogénea materia, que es el consumo, cobran singular relieve los referentes a la legislación mercantil y

civil (art. 149.1.6ª y 8ª) que, como se ha dicho, actúan como límite a la competencia exclusiva de la Comunidad gallega en la defensa del consumidor. En la medida, pues, que las normas del Estatuto gallego del consumidor y usuario no vengán a consagrar (o a reproducir de la legislación estatal) nuevos derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil, incidan sobre materias de la competencia de la Comunidad gallega o vengán a arbitrar medidas de carácter administrativo tendentes a proteger al consumidor ninguna tacha de inconstitucionalidad hemos de apreciar en el examen de cada uno de los preceptos impugnados.

3. En orden a propugnar la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley impugnada, aduce el Abogado del Estado que la expresión «normas y principios básicos» contenida en el precepto conlleva, de un lado, la negación de la aplicación directa de la legislación estatal sobre la materia, reduciéndole a un nivel de estricta supletoriedad y, de otro, erigir en básicas a tales normas autonómicas de defensa del consumidor con desconocimiento del carácter multidisciplinar de dicha materia y de la multiplicidad de los títulos estatales competenciales.

La anterior argumentación, sin embargo, no puede ser acogida. Tal y como correctamente aduce el representante de la Junta de Galicia y tuvimos ocasión de declarar en la STC [15/1989](#) (fundamentos jurídicos 1.º y 2.º), tratándose de una materia como es el caso de la defensa del consumidor, en la que tiene competencia exclusiva la Comunidad Autónoma, la legislación estatal carece de aplicación directa, todo ello sin perjuicio de que determinadas normas de la Ley estatal que disciplinen materias propias de otros títulos competenciales estatales hayan de aplicarse en la Comunidad Autónoma. Por otra parte, de la lectura del mencionado precepto, no cabe extraer la conclusión de que el concepto «principio y norma básica» viene entendido en su dimensión competencial (ni mucho menos en el de norma habilitante para la delegación legislativa, como apunta el Abogado del Estado), ya que, dada su naturaleza de norma autonómica y tratándose, además, de una competencia exclusiva, ninguna pretensión puede tener de erigirse en norma «básica» en el sentido de las reservadas por el art. 149.1 en favor del Estado; antes al contrario, descartada esta interpretación gramatical y atendiendo al sentido lógico de la norma, cabe entender que el objeto de la Ley es establecer las normas y principios esenciales e informadores del Estatuto del Consumidor Gallego desde la especial consideración de su defensa, por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar al referido precepto.

4. La impugnación de la Ley gallega se dirige en segundo lugar contra una serie de artículos a los que el Abogado del Estado achaca la regulación de condiciones generales de la contratación civil o mercantil, invadiendo las competencias atribuidas con carácter exclusivo al Estado por el art. 149. 1.6ª y 8ª C.E. Pues bien, para deslindar cuál es la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de defensa del consumidor y usuario frente a los títulos competenciales alegados por el Estado, debemos acudir, una vez más, a los criterios sentados en nuestra STC [71/1982](#), fundamento jurídico 2.º, en el sentido de que en la concurrencia de diversas reglas competenciales, en este caso,

legislación civil y mercantil en favor del Estado, frente a la defensa del consumidor en favor de Galicia, deberá determinarse cuál es el título aplicable en cada caso, cuando no puedan aplicarse conjuntamente, teniendo en cuenta la razón o finalidad de la regla, la competencia exclusiva de la Comunidad sobre la «defensa del consumidor» y los límites externos a dicha competencia estatutaria. Procede aplicar estos criterios a cada uno de los preceptos impugnados:

a) El art. 17 se impugna por considerar que en la medida en que no se reduzca a un mero enunciado de objetivos, las reglamentaciones a las que remite introducirán una novum en materia contractual, contrario a la competencia estatal y rompiendo la necesaria uniformidad que exige la unidad de mercado.

Dicho artículo dispone que aquellos métodos de venta que limiten, dificulten o restrinjan la libertad de elección, la comprobación de la calidad o la voluntad de contratar de los consumidores y usuarios «serán debidamente reglamentados» y, en particular, los distintos métodos de venta que se enumeran (ventas ambulantes, a domicilio. Por correspondencia, mediante saldos y liquidaciones o de las que incluyan la concesión de un premio, la participación en un sorteo o concurso o cualquier clase de prima) serán objeto de «las correspondientes reglamentaciones específicas». De la lectura de precepto no se deduce más que la voluntad del legislador gallego de atender al mandato constitucional de proteger a los consumidores y usuarios (art. 451.1 C.E.) mediante la reglamentación de diversas modalidades de venta en las que pueden derivarse especiales perjuicios para el consumidor. En principio, y a reserva de cuál sea el concreto contenido de dichas reglamentaciones, su previsión genérica no incide en el derecho contractual. En efecto, como ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal con motivo de la impugnación de la regulación por Comunidades Autónomas con análogas atribuciones competenciales en la materia de distintas modalidades de ventas (STC [71/1982](#), fundamento jurídico 13, en relación al art. 13 de la Ley vasca 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto de Consumidores; y STC [88/1986](#), fundamento jurídico 8, en relación a distintos artículos de la Ley catalana 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales), la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta no supone introducir una innovación en el seno de los derechos obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. Tampoco afecta a la unidad de mercado en el sentido de que ésta implique uniformidad de regímenes jurídicos, puesto que la diversidad derivada de la estructura autonómica del Estado puede comportar diversidad de regímenes jurídicos que serán legítimos en tanto resulten del ejercicio de una competencia atribuida a la Comunidad, en la medida en que las diferencias y peculiaridades introducidas resulten adecuadas a su finalidad, y que se respete, en todo caso, la igualdad básica de los españoles. Cumpliendo tales premisas resulta legítimo, pues, que el legislador gallego prevea la reglamentación de tales métodos de venta, sin que en abstracto, y al margen del contenido concreto de las mismas, el art. 17 invada ninguna competencia estatal.

b) El art. 18 se impugna, excepto en su primer párrafo, por cuanto en relación a la protección contra las cláusulas abusivas en los contratos tipo o de adhesión establece una serie de requisitos, que en parte reproducen literalmente los dispuestos por el art. 10.1 de la Ley estatal 26/1984, y en parte, en relación a la buena fe y justo equilibrio de las contrataciones, excluye «además de las previstas en la legislación general», diversas condiciones no coincidentes en todo caso con las previstas por el artículo citado de la Ley estatal.

No cabe duda, como incluso reconoce la representación de la Junta de Galicia, que el establecer los requisitos que debe cumplir un determinado tipo de contrato incide de lleno dentro del derecho contractual, pues, se está definiendo al fijarse unas obligaciones y un sistema de listado de exclusiones lo que se entiende por cláusulas abusivas en un determinado tipo de contrato. Tratándose de un tema capital del derecho de contratación –como dijimos en la STC [71/1982](#), fundamento jurídico 14– queda comprendido dentro del título competencial del art. 149 1.8ª C.E., que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que ha de prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa del consumidor y del usuario.

No se salva tampoco, como pretende el representante de la Junta de Galicia, la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en todo lo referente a las prescripciones que constituyen una mera reproducción del art. 10.1 de la Ley estatal 24/1986, y que, por tanto, no incurre en contradicción con la regulación estatal. La determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC [10/1982](#), fundamento jurídico 8.º).

c) Respecto al art. 19, relativo a la defensa de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado y a la transparencia de los precios, la impugnación se limita al inciso de su segundo párrafo en el que se establece: «y en general se exigirá de los mismos (bienes y servicios puestos a la venta) que sean ajustados a la finalidad que puede motivar su adquisición, conforme a las expectativas razonables que se deriven de su descripción, precio y otras circunstancias». Se cuestiona la constitucionalidad de la introducción por la norma autonómica de una exigencia a los vendedores del bien o servicio.

El establecimiento de esa exigencia no se inmiscuye en la legislación contractual que corresponde al Estado, en la medida que la exigencia de correspondencia de los bienes y servicios con su calidad y su adecuación a la finalidad que puede motivar su adquisición con arreglo a las expectativas razonables que se deriven de su descripción, precio y otras circunstancias, se inserta dentro de lo más propio de la actividad administrativa para la protección del consumidor, que, sin alterar la relación contractual ni afectar a la validez de los contratos privados, responde al específico deber de los poderes públicos que impone el art. 51.1 C.E. La prescripción de la exigencia y la actuación encaminada a su cumplimiento

efectivo se insertan en la actividad de política administrativa derivada del título competencial autonómico (STC [71/1982](#), fundamento jurídico 16).

d) El apartado a) del art. 20 impugnado, reproduce el apartado 2.º del art. 11 de la Ley estatal 26/1984 con un contenido casi idéntico pero con distinta ordenación, en cuanto a la regulación del contenido de la garantía que deberá entregar el fabricante o vendedor de bienes de naturaleza duradera. Únicamente difieren en cuanto la norma estatal lo impone como deber y la norma autonómica, en su primer párrafo, lo establece como «objetivos» para los que «se adoptarán dentro de la normativa vigente las medidas» para lograrlos; y por otra parte, en su punto 5 la Ley gallega añade que la garantía debe contener información que distinga los servicios posventa debidos al vendedor o fabricante en concepto de garantía contractual de los que deban ser costeados a cargo del comprador.

Aunque el Letrado de la Junta admite de plano que el precepto impugnado cae dentro de la esfera de la competencia estatal sobre el derecho contractual, sin que ello, no obstante, se allane a la pretensión en el suplico de su escrito de contestación a la demanda, la cuestión no puede zanjarse sin más en favor de la pretensión del Gobierno. Pues, si bien resulta incontrovertible que la preceptuación de la formalización de una garantía para los bienes duraderos y la determinación de su contenido mínimo es materia incluida dentro de los derechos y obligaciones contractuales, y por tanto de titularidad estatal, lo cierto es que el primer párrafo del art. 20, no impugnado, de la Ley gallega no impone una obligación a los fabricantes o vendedores con un correlativo derecho de los compradores, lo que si hace, por supuesto, la norma estatal al prescribir que «el productor o suministrador deberá entregar una garantía...», sino que se limita a señalar que «se adoptarán dentro de la normativa vigente las medidas que conduzcan a lograr los siguientes objetivos». Entendida la remisión a la legislación vigente como referencia a la legislación estatal en materia contractual, imponiendo a los poderes públicos gallegos la obligación de hacerla efectiva a través de su actuación y adoptando medidas adecuadas para ello, el precepto se inserta dentro de la competencia autonómica para hacer efectiva, conforme al mandato constitucional, la protección del consumidor.

Por consiguiente, el precepto impugnado, en la medida en que viene a enunciar como «objetivos» los mandatos contenidos en la norma estatal no invade la competencia del Estado.

A idéntica conclusión hay que llegar con respecto a la declaración contenida en el número cinco del art. 20, siempre que se efectúe una interpretación adecuada de la norma, de conformidad con los títulos competenciales en conflicto. En efecto, aun cuando dicha prescripción no constituya una transcripción de la normativa estatal, la previsión de medidas administrativas, tendentes a asegurar el cumplimiento por el vendedor de su deber de información con respecto al comprador del servicio posventa cubierto por la garantía, es una materia que se enmarca dentro de la «defensa del consumidor» cuya competencia pertenece

en exclusiva a la Comunidad Gallega. En la medida, pues, de que no se trata aquí de consagrar una nueva obligación civil o mercantil, sino tan solo de facultar a la C.A. a que pueda arbitrar la actividad de policía que estime conveniente para obtener el cumplimiento de tal deber de información, ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar a la citada norma.

e) El art. 21 de la Ley gallega se limita a reproducir el art. 11.1 de la Ley estatal 26/1984, en el que se establecen las exigencias que en favor de los consumidores y usuarios deberá satisfacer el régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos, añadiendo el precepto impugnado «de conformidad con la legislación general».

No requiere de mayores disquisiciones afirmar que la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se insertan dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6ª y 8ª C.E. Ahora bien, lo que se cuestiona no es, evidentemente, el contenido del precepto, sino la posibilidad de que el legislador autonómico reproduzca un precepto estatal que, aun cuando tenga por finalidad la defensa del consumidor, incide claramente en el derecho de obligaciones, con respecto al cual ningún título competencial ostenta la Comunidad Autónoma. La determinación del contenido de los contratos, aunque su finalidad sea como en el presente caso la protección del consumidor y del usuario, no puede ser entendida, como pretende el representante de la Junta, como una «declaración de objetivos generales». Se trata, por el contrario, de un reforzamiento de las obligaciones del vendedor sobre cuya determinación tiene competencia exclusiva el Estado (art. 149.1.6ª C.E.), en tanto que la Comunidad Autónoma no disponga de competencia en virtud de su derecho foral. Como este no es el caso, el precepto de la Ley gallega incurre en inconstitucionalidad.

f) Por último, se cuestiona la constitucionalidad del art. 22 por cuanto establece con carácter general el derecho de los consumidores y usuarios a recibir una información veraz, completa, objetiva y eficaz sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a su disposición.

Este derecho a la información del consumidor y usuario, que tiene como correlato el deber de informar del empresario, ya fue configurado, en términos no coincidentes, por el art. 13.1 de la Ley estatal 26/1984. Se trata de la concreción a nivel legislativo del principio proclamado en el art. 51.2 C.E., sobre lo que tuvo ocasión de pronunciarse este Tribunal en la [STC 71/1982](#), fundamento jurídico 18. Allí se dijo, como fundamento para declarar la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley vasca 10/1981, de contenido análogo, que el precepto entendido en el sentido de que habilita para exigir al empresario una específica obligación de proporcionar al consumidor una información veraz, excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación. La configuración del derecho a la información con un alcance superior al

sectorial implica una modificación del derecho contractual, cuya competencia corresponde al legislador estatal (art. 149.1.8ª C.E.).

Ahora bien, con ser cierto lo anterior, tampoco lo es menos que entre la citada norma de la Ley vasca y el precepto impugnado de la Ley gallega existan notables diferencias que se plasman, no sólo en el contenido de la información [así, la relativa a la reparación de los daños causados –art. 18 d)– que contiene una acción civil de saneamiento, inexistente en la norma gallega impugnada], sino también, y sobre todo, en las medidas arbitradas para garantizar dicho deber de información, que, en el caso de la norma gallega se reconducen única y exclusivamente al ámbito administrativo. En efecto, de la puesta en relación del art. 22 con el art. 23, claramente se deduce que el derecho del consumidor a recibir una información veraz sobre las características del objeto y correlativa obligación del vendedor de suministrarla no constituyen derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil, sino que, antes bien, dichos derechos y obligaciones han de ser afianzados exclusivamente por la Administración de la Comunidad Autónoma mediante medidas administrativas, tales como los «reglamentos de etiquetado». Desde dicha interpretación sistemática claramente se infiere, pues, que las medidas previstas por la Comunidad Autónoma gallega no implican la instauración de nuevas obligaciones civiles o mercantiles, sino la previsión de los oportunos servicios de vigilancia, inspección o el establecimiento del oportuno régimen disciplinario tendente a salvaguardar dicho deber de información, por lo que es indudable que el precepto impugnado, al pertenecer al título competencial de defensa del consumidor de la Comunidad Autónoma, no es inconstitucional.

5. Finalmente, el representante del Gobierno impugna en el recurso de inconstitucionalidad el párrafo segundo del art. 31 de la Ley gallega 12/1984 por el que se atribuye a la Comisión Consultiva de Consumo la realización de funciones de arbitraje, «teniendo sus decisiones un carácter vinculante para las partes cuando así lo aceptasen por compromiso expreso», por tratarse de una regulación de naturaleza jurídicoprocesal que fue regulada por el legislador estatal en el art. 31.1 de la Ley 26/1984; y en el conflicto positivo de competencia impugna el art. 6 del Decreto 37/1985, que desarrolla el anterior precepto legislativo, así como, por conexión, los incisos «además de las funciones de arbitraje que tienen encomendadas» del art. 7 y «en atención a las funciones de arbitraje que realmente desempeñan» del párrafo segundo del art. 8.1.º. Para el representante de la Junta de Galicia, por contra, dicha función de arbitraje se integra en la actividad administrativa y, por consiguiente, corresponde su regulación a Galicia en base al título competencial del art. 27.5 E.A.G.

Sin embargo, no cabe duda que el establecimiento de un sistema de arbitraje, como dijimos en la STC [15/1984](#), fundamento jurídico 9.º b), es materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales del art. 149.1, 5 y 6, pues, siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada), es evidente que la creación de órganos de

naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil, relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la Administración de Justicia, tal y como lo confirma la supletoriedad que respecto del art. 31 de la Ley 26/1984 establece la disposición adicional primera de la Ley estatal 36/1988, de 5 de diciembre, de arbitraje, por lo que, tanto el segundo párrafo del art. 31 de la Ley gallega como el art. 6 del Decreto 37/1985 invaden la competencia estatal. Por conexión con los anteriores, devienen igualmente inconstitucionales el inciso del art. 7 y la totalidad del párrafo segundo del art. 8.1 del mismo Decreto.

Fallo

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, del Estatuto Gallego del consumidor: y el conflicto positivo de competencia contra el Decreto de la Junta de Galicia 37/1985, de 7 de marzo, de creación de la Comisión Consultiva de Consumo, y, en consecuencia:

1.º Declarar que son inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 18, excepto el párrafo primero; 21 y 31, en su párrafo segundo, de la Ley gallega 12/1984: y los arts. 6, 7, inciso «además de las funciones de arbitraje que tienen encomendadas» y 8.1, párrafo segundo, del Decreto gallego 37/1985.

2.º Declarar que no es inconstitucional el art. 20^a.5 de la Ley gallega 12/1984, interpretado en el sentido indicado en el fundamento jurídico 4.º d.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de marzo de mil novecientos noventa y uno.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Jesús Leguina Villa a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 376/85 y en el conflicto positivo de competencia núm. 763/85, acumulados

Mi discrepancia con esta Sentencia se ciñe exclusivamente a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 18 y 21 y al razonamiento que conduce al fallo invalidante de

tales preceptos. En la Sentencia se afirma que estas dos normas del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario son simple reproducción de preceptos de la legislación estatal, y se admite expresamente que no hay contradicción alguna de fondo entre las normas autonómicas y los preceptos estatales; no obstante lo cual, se entiende que las normas legales gallegas han entrado a regular una materia de legislación contractual cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado y, por lo tanto, han incurrido en inconstitucionalidad. A mi juicio, no hay tal inconstitucionalidad, porque no hay invasión alguna de la competencia del Estado en materia de legislación contractual, civil o mercantil. Con independencia de que sea dudoso que los arts. 18 y 21 de la Ley gallega incidan en el ámbito reservado a la legislación contractual, es lo cierto que, aunque así fuera, su regulación coincide plenamente con la que se contiene en preceptos equivalentes de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de los que las normas gallegas son pura y simple reproducción, y por lo mismo en nada se vulnera la legislación estatal ni se usurpan o invaden competencias estatales. Se podrá censurar esta opción del legislador gallego desde el ángulo de la técnica legislativa empleada, y aun ello sería discutible, pues en la configuración de un Estatuto completo de los consumidores y usuarios, que es competencia exclusiva de Galicia dentro de su territorio, puede estar justificada la incorporación de preceptos estatales, sin alteración alguna, sobre materias colindantes o compartidas, en lugar de utilizar con reiteración la técnica del reenvío al ordenamiento estatal. Pero en cualquier caso no merece, en mi opinión, reproche alguno de inconstitucionalidad. Declarar, como se hace en la Sentencia, que las normas gallegas no son materialmente inconstitucionales por su contenido, pero que si lo son desde una perspectiva estrictamente formal es, por lo demás, adoptar una posición formalista que se aleja abiertamente de la que es habitual en este Tribunal. En consecuencia, nuestro fallo debería haber desestimado también la impugnación de estos dos preceptos –arts. 18 y 21– de la citada Ley gallega.

Madrid, a veintidós de marzo de mil novecientos noventa y uno.