
SENTENCIA 71 /1982, de 30 de noviembre (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1982)

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 86/1982, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, y, en su nombre, por el Abogado del Estado, contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, en los artículos que se dirán en el antecedente primero de esta Sentencia, y en el que han comparecido en defensa de la Ley, el Parlamento Vasco, y en su nombre el Letrado de sus servicios jurídicos, señor Zamalloa Astigarraga, y el Gobierno Vasco, y en su nombre el Letrado del Departamento de Justicia, señor Portuondo Herrerías, y ha sido ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, interpuso el 15 de marzo pasado, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.

A) Los preceptos impugnados y la fundamentación de la impugnación, sucintamente recogida, puede sintetizarse en los siguientes términos:

Art. 4.º, que a juicio del Abogado del Estado, acusa un doble vicio de inconstitucionalidad; A) Por un lado, su propia amplitud, «bienes y servicios destinados a los consumidores o usuarios», pugna con competencias exclusivas del Estado, y la misma indeterminación de «cualquier peligro», podría dar lugar que cualquier medio de transporte, obra o producto, de los que atañen a la competencia del Estado, podrían ser retirados del mercado o eliminado su

uso, por pura determinación administrativa, al margen de las reglas precisas que sobre fabricación o manipulación podría haber dictado el Estado; B) Por otro lado, el género utilizado como supuesto de hecho de la Ley, genera un extensísimo margen de discrecionalidad, en pugna con los principios de legalidad y seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) (en adelante C.E.). La norma, añade, lesiona los principios que acaban de indicarse, así como los de reserva de Ley (art. 53.1, en relación con el art. 33 de la C.E.).

Art. 5.º, que a juicio del Abogado del Estado es contrario a una norma básica de exclusiva competencia estatal, pues se enmarca en el ámbito de la sanidad, materia regulada en la base XXVI de la Ley de 25 de noviembre de 1944, como propia del Estado, por cuanto es de la exclusiva competencia estatal (art. 149.1.16.ª de la C.E.). Se trata de una norma básica en razón a su propia materia: el principio de unidad de mercado que quedaría perjudicado si se admitieran regulaciones territoriales directas. Es perfectamente comprensible que una norma básica contemple la fijación de condiciones sanitarias mínimas de los alimentos, su manipulación y consumo, bajo una perspectiva de unidad territorial.

Art. 6.º, del que el Abogado del Estado afirma su inconstitucionalidad porque se refiere –su apartado segundo– a los productos farmacéuticos, materia en la que existe una reserva absoluta del Estado (art. 149.1.16.ª de la C.E.). El carácter general para cualquier producto, introduce elementos normativos ajenos a la pura cláusula de remisión y, por esto –se refiere al apartado último– sugiere cierta dificultad de entendimiento. En una interpretación podría entenderse que refleja una prohibición de fabricación, si no existe reglamentación, lo que lleva a una absoluta inseguridad en la actividad industrial. Desde otra perspectiva, la generalidad del precepto permite comprender productos cuyos procesos de fabricación quedan sometidos a una regulación de competencia exclusiva del Estado.

Art. 9.º, precepto que, según dice el Abogado del Estado, hace expresa proclamación de un derecho del usuario o consumidor a conocer las características técnicas de sus viviendas, pero sin concretar el sujeto obligado. Si se entendiera que el obligado es el cedente, habría establecido, a juicio del Abogado del Estado, una obligación nueva en el marco de las relaciones contractuales privadas, invadiendo la esfera del derecho civil, que no está dentro de la competencia autonómica de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral. Pero independientemente de esta invasión de competencia, la norma por la propia generalidad de su formulación afecta discriminatoriamente a sus destinatarios, pues no es lo mismo la empresa inmobiliaria que el cedente de una vivienda antigua.

Art. 12, precepto que puede referirse tanto a la responsabilidad contractual como a la extracontractual, podría conducir a interpretación dispar con las reglas de la responsabilidad por culpa que inspira el Código Civil (C.C.) y dejar sin efecto la reglas sobre evicción del Código de Comercio (C.Co.), por lo que invade competencia estatal en materia de derecho privado.

Art. 13, del que dice el Abogado del Estado que se sitúa en el marco de la legislación de la

defensa de la competencia, materia expresamente exceptuada en el art. 10.27 del Estatuto Vasco (E.V.), de la competencia autonómica.

Art. 14, apartados a), c) y e), que se entiende pugna con el principio civil de la libertad contractual, pues la plenitud de garantías de un bien o servicio adquirido o utilizado es algo que como la determinabilidad del precio o la claridad en la exposición de las condiciones posventa queda remitida a la libre disponibilidad de las partes.

Art. 15, del que también dice el Abogado del Estado que incide en el marco del derecho civil y mercantil la introducción de un derecho a una prestación tan indeterminada en su configuración como la del servicio posventa (art. 15, párrafo 1.º). La adopción de medidas dirigidas al control de prácticas tendentes a disminuir la correcta y normal utilización de estos bienes, incide en la competencia estatal en materia de defensa de la competencia (art. 15.a).

Art. 18, que alega el Abogado del Estado que introduce un deber informativo, como deber ex lege [apartados a) y b)] o un derecho a una prestación dentro del desarrollo del contrato privado [apartados c) y d)], como constitutivos de una relación de derecho privado, ajena al contenido de los derechos forales.

Art. 31, del que se dice que introduce una regla sobre la responsabilidad jurídica, que no puede entenderse como reproducción de una regla civil y, por esto, incide en incompetencia.

Art. 32, que contiene –se alega– una norma procesal de legitimación, que altera sustancialmente las normas básicas que contienen las leyes procesales comunes.

B) Como consideraciones de carácter general antepone el Abogado del Estado al análisis de los preceptos invocados, las siguientes:

a) La Ley que se impugna reconoce como fundamento constitucional el art. 10, 27 y 28 del E.V. Con arreglo a tales preceptos podría considerarse que el País Vasco ostentaría una competencia general para cuanto concierne a la defensa del consumidor. Se trataría de una competencia definida más por el fin que por la materia o los instrumentos, sin otros límites que los que el precepto estatuye. Sin embargo, en la defensa del consumidor se interfieren muy diversos bloques normativos: derecho civil, mercantil, penal, procesal, administrativo.

b) La defensa del consumidor y la habilitación de las consecuentes medidas protectoras, representan, sobre todo, un principio rector de la política social y económica que afecta y vincula a todos los poderes públicos (art. 51 de la C.E.). No se configura una competencia exclusiva, sino un deber general.

c) Si una norma atribuye competencia a un ente público para definir cómo se han de fabricar determinados bienes, y qué garantías deben concurrir en el producto final, no es posible que

una norma emanada de distinto ente determine en qué condiciones debe ser consumido.

d) Condicionamientos perfectamente asumibles a nivel estatal y general, no pueden estimarse correctos desde el punto de vista de una legislación territorialmente limitada; produciría una limitación en el comercio interior, afectando incluso a las condiciones requeridas para los productos importados, según convenios y tratados internacionales que verían limitada indirectamente su eficacia.

e) Las medidas de defensa del consumidor, como las medidas de comercio interior en general pueden incidir en la libre circulación de bienes.

f) La Ley impugnada genera en muchos casos una situación normativa de absoluta indeterminación e inseguridad jurídica, no compatible con el principio de legalidad.

g) La declaración de respeto a la normativa estatal no se corresponde con las intensas innovaciones normativas contenidas en la Ley impugnada, ni es posible acomodar los preceptos impugnados en la previsión de la disposición transitoria séptima. Cuando el Parlamento Vasco legisle, la vigencia de las Leyes del Estado, ceden paso a la preferente aplicación de las normas autonómicas.

C) Después de estas consideraciones generales y del análisis de los preceptos que el Abogado del Estado considera inconstitucionales (V. Antecedente 1), termina solicitando declaremos la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos cuarto, quinto, sexto, en sus párrafos 2.º (desde «los productos farmacéuticos» hasta «caducidad») y 4.º (desde «con carácter general» hasta «por parte del consumidor o usuario»), noveno, duodécimo, decimotercero, decimocuarto, en sus apartados a), c) y e), decimoquinto, decimosexto, trigésimo primero y trigésimo segundo.

2. El Abogado don Carmelo Zamalloa y Astigarraga, de los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco, se opuso en nombre de éste a la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, y solicitó que se declare que la Ley impugnada es plenamente conforme a la Constitución.

A) En primer lugar, con carácter introductorio, establece una serie de premisas sobre las que posteriormente fundamenta las defensas puntuales de los preceptos cuya nulidad ha sido instada por el Presidente del Gobierno. Estas premisas son las siguientes:

a) La defensa del consumidor y del usuario es una parte de lo que puede definirse como la ordenación del mercado. La materia de la que se ocupa la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, no contiene contornos del todo precisos, al tener conexión con otros que se refieren también a la ordenación del mercado; los problemas que su regulación presenta se ven incrementados en la medida que las normas se diseminan y abarcan campos diferenciados que van desde el derecho civil y mercantil hasta el penal, sin olvidar las normas administrativas y procesales.

Los elementos básicos que han inspirado la elaboración de la Ley, han sido, por un lado, el art. 51 de la C.E. y, de otro, los apartados 27 y 28 del art. 10 del E.V. Desde esta perspectiva la Ley 10/1981 tiene una triple finalidad: regular la defensa de consumidores y usuarios en el marco de las competencias autonómicas; sistematizar las normativas tradicionalmente dispersas que regulan la materia en los diferentes ámbitos del derecho positivo; informar a todos los ciudadanos de sus derechos de consumidores y usuarios, presentando una especie de carta recopiladora.

b) La Ley es respetuosa con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía. En este sentido hay que entender las constantes referencias a la «normativa vigente», «legislación vigente», etc., así como el carácter de la disposición transitoria única. Mención especial dedica al art. 1.º de la Ley y a la disposición transitoria séptima del Estatuto. El art. 1.º quiere significar que en las materias conexas en las que la Comunidad tiene competencia legislativa se mantendrá la legislación estatal.

Especial dedicación se hace a la interpretación que de los preceptos impugnados hace el Abogado del Estado. Parece lógico pensar, dice la representación del Parlamento Vasco, que las leyes que dicten las Comunidades Autónomas se entienden referidas –mientras no se diga otra cosa en ellas– al ámbito de sus competencias. Esta interpretación general de las leyes en el sentido de entenderlas limitadas a su ámbito competencial, implica que aun cuando pueda existir una posibilidad de interpretación de dudosa constitucionalidad, deberá prevalecer aquella otra que circunscriba el alcance de la Ley a nivel que le corresponda. Se trata de aplicar el principio de la interpretación conforme a la Constitución (Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 23 de noviembre de 1981).

c) Se trata de una Ley que pretende entrar en un terreno hasta la fecha virgen y que plantea graves dificultades e interrogantes. No parece razonable deducir que sea el deseo del legislador, en general, conculcar el principio de legalidad confiriendo a la Administración un ámbito de discrecionalidad amplísimo, sino más bien hay que entender que esta materia, por su novedad, se mueve en gran medida en el terreno de los principios. La Ley utiliza la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados. Por último, la remisión normativa que se apunta en la disposición final tercera de la Ley y las particulares que se realizan en algunos artículos, se encuentra en lo que se ha dado en llamar «estándar normativo discernible». En todo caso, las disposiciones necesarias reglamentarias habrán de limitarse a constituir el complemento indispensable de la Ley.

d) El cauce del art. 87.2 de la C. E. es una facultad para ejercitar la iniciativa legislativa. Sería poco lógico utilizarle en el ámbito de las competencias legislativas propias.

B) A continuación el Abogado del Parlamento Vasco desarrolla las alegaciones a los preceptos concretos que se impugnan:

Art. 4.º: Contesta al doble vicio de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado. En

cuanto a la impugnación «por su propia amplitud», recuerda lo que en las consideraciones generales ha dicho respecto al alcance de las leyes dictadas por el Parlamento Vasco, que deberán ser interpretadas constreñidas al nivel de sus competencias. En cuanto a la impugnación en función del «género» utilizado, en cuanto genera un extensísimo e insoportable margen de discrecionalidad, dice que no se ha fijado el Abogado del Estado en la matización que supone el hecho de que el «peligro» de los bienes o servicios está delimitado por unas «condiciones prevesibles». Los procedimientos eficaces son los legalmente dispuestos por la normativa vigente y que en virtud de la transitoria séptima del Estatuto Vasco es la estatal. Esta interpretación se reafirma en la disposición final primera que remite en materia de sanciones al régimen general.

Art. 5.º: La interpretación que el Abogado del Estado hace de este precepto es errónea. Las listas positivas aparecen con una finalidad eminentemente publicitaria de lo legalmente autorizado siendo el procedimiento de inclusión objeto de regulación posterior. Se trata, también en cuanto al último inciso del art. 5.º, de una interpretación errónea del Abogado del Estado, pues recopilación de prohibiciones dispersas y publicidad de las listas, no suponen mediatizaciones a la libre circulación de bienes en el territorio del Estado.

Art. 6.º: No entraña una novedad. Cualquier producto que pueda suponer riesgo para la seguridad y salubridad sólo podrá fabricarse con sujeción a lo reglamentado al respecto, deduciéndose que estarán sometidos a la reglamentación los que la tengan establecida, aunque pueda resultar extraño que un producto que pueda suponer riesgo no tenga una reglamentación. Por los que se refiere a las competencias del Estado en la fabricación, remite a sus anotaciones al análisis del art. 4.º

Art. 9.º: Se limita a concretar puntualmente y con carácter programático, aspectos del derecho a la información (art. 51 de la C.E.). Se remite, por lo demás, a las consideraciones generales.

Art. 12: Se trata de un precepto con un carácter informador de los derechos de los ciudadanos, de una definición general del reconocimiento del derecho del consumidor a ser protegido por los daños causados. El precepto no está en oposición a las reglas del C.C. y del C.Co., mientras que la impugnación se basa en una interpretación contraria al principio de interpretación conforme.

Art. 13: Los extremos regulados en este artículo se inscriben en el campo de la disciplina de mercado. Ciertamente, no se entiende, dice el Abogado del Parlamento Vasco, cómo puede impugnarse un artículo en el que se compromete al Gobierno Vasco a orientar su actividad a la efectiva aplicabilidad de la normativa vigente y a la consecución de aquella que evite y sancione práctica como las referidas.

Art. 14: Supone, ante todo, una obligación que debe asumir el gobierno Vasco para alcanzar los fines que se detallan. Se hace una mención, ad exemplum, a la medida del art. 87.2 de la C.E. y art. 28.6 del E.V.

Art. 15: Recoge igualmente una serie de objetivos hacia cuya consecución se adoptaran las medidas oportunas, dentro de la normativa vigente. En consecuencia habrá que entender que si los poderes vascos se apartan de aquélla para conseguir los fines descritos objetivos, estará incurriendo en el vicio que al precepto se imputa, lo cual no puede ser aceptable a priori, toda vez que la norma impugnada proclama la actuación administrativa dentro de la legalidad.

Art. 18: Simplemente se describe un derecho establecido en la Constitución (derecho a la información), señalándose un objetivo a conseguir: el que el consumidor y el usuario puedan disponer de una información adecuada, derecho que puede alcanzarse de diversas formas. Se cita el art. 2.º a) y f) del Decreto 2950/1975.

Arts. 31 y 32: En ambos artículos cabe plenamente el principio de la «interpretación conforme». Tiene un alcance meramente recordatorio, sistemático e informador, remitiéndose a las normas estatales en la materia. Por su parte el art. 32 supone íntegramente el reconocimiento de las leyes procesales vigentes, y que desde luego puede guardar paralelismo con la modalidad de defensa y reclamaciones incluidas en las pólizas de seguro voluntario de automóviles (Orden del Ministerio de Hacienda de 31 de marzo de 1977).

3. El Abogado don José J. Portuondo Herrerías, del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, se opuso en nombre de éste a la demanda de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la Ley 10/1981. Desarrolla sus alegaciones en dos partes: una, bajo el epígrafe de observaciones generales previas; otra, frente a los preceptos impugnados.

A) Las consideraciones previas y generales las desarrolla en siete apartados, que pueden resumirse en los siguientes términos:

a) Señala, en primer lugar, la incorrecta articulación que, a juicio de dicha representación, hace el escrito de impugnación entre el principio de congruencia, como principio inspirador de la interpretación jurídica, y el principio de eficacia máxima de la norma.

b) Destaca que, a su entender, la técnica del Gobierno ha consistido en olvidar que las disposiciones del Estatuto del Consumidor deben interpretarse en congruencia unas con otras y que no cabe aislar una norma del texto normativo en que figura y el conjunto del ordenamiento en que se inserta. En términos generales, el Abogado del Estado, ha olvidado en la interpretación la disposición transitoria única del Estatuto del Consumidor.

c) La protección del consumidor y del usuario requiere de técnicas legislativas distintas. Con carácter general las medidas a adoptar son encuadrables en tres grandes categorías:

– Medidas de orientación y/o de vigilancia del mercado.

- Sistemas de autorización no sólo de bienes sino también de procesos de elaboración.
- Modificación de las condiciones generales de contratación.

Pues bien, dentro de estas grandes categorías, la Ley vasca se inserta en el desarrollo de las dos primeras. Esta es la razón de ser de la disposición transitoria única: las medidas del grupo tercero implican competencia estatal; el consumidor encuentra su protección preferente en la modificación de la legislación reguladora de los contratos.

d) Ello implica que la protección del consumidor y del usuario tiene limitaciones competenciales. Este reconocimiento inequívoco es a menudo olvidado por el representante del Gobierno que entra en un juego de suposiciones, que tiene como hilo conductor el aislamiento de la norma.

e) La Ley 10/1981 se dicta en desarrollo del art. 51 de la C.E. Este artículo no atribuye directamente competencias. La determinación del poder competente debe hacerse por remisión a otros preceptos.

f) El art. 139 de la Constitución no constituye una competencia del Estado en base a la libre circulación de bienes. Contiene un mandato a todos los poderes públicos. No establece un criterio de competencia.

La expresión del art. 51.3 de la C.E. no cabe absolutizarla entendiendo que todos los productos deben encontrar la autorización para su circulación libre en la Ley formal.

g) No es del todo correcta la afirmación de que la Ley es puramente programática. Un juicio de esta naturaleza sólo se explica por una razonable obsesión mercantilista de la protección del consumidor: que la protección más efectiva encuentra apoyo en la modificación de las condiciones generales de contratación.

No hay, por tanto, indeterminación normativa. Se trata de una norma básica de carácter estatutario.

B) Examina a continuación la representación y defensa del Gobierno Vasco las alegaciones del Abogado del Estado respecto a cada uno de los artículos impugnados:

Art. 4.º: En cuanto a la alegación de que se invaden ámbitos de competencia estatal, opone que arranca de una suposición no posible si la interpretación se somete al principio de interpretación conforme. No se justifica la invasión competencial, sino que se limita a hacer la afirmación.

En cuanto a la acusación de «generalidad», se destaca que este art. 4.º es cabeza de capítulo, enunciador de principios generales que luego se concretan en otros artículos. Contesta a continuación a las alegaciones del Abogado del Estado y dice que la naturaleza del bien o del

servicio establece un criterio objetivo que se enlaza a otro criterio objetivo, las circunstancias personales del destinatario. Frente a la alegación de que el género escogido pugna con la técnica tradicional sobre la materia que descende a niveles normativos de gran concreción, se dice que no se tiene en cuenta las técnicas jurídicas que se utilizan en la legislación de defensa del consumidor.

En consecuencia, no cabe hablar de margen intolerable de discrecionalidad. Estamos en presencia de una norma estatutaria que configura y explicita el alcance de un derecho constitucional.

Art. 5.º: No cabe, en principio, alegar como argumento a favor de la competencia estatal, la existencia de la base XXVI de la Ley de 25 de noviembre de 1944. La competencia estatal resultará de lo que establezca la Constitución.

Aunque se afirmara que del principio de unidad de mercado y de la libre circulación de bienes podría resultar una competencia implícita para el Estado, la misma no podría tener el alcance que pretende el representante del Gobierno.

A continuación analiza la estructura del art. 10.27 del Estatuto y, en congruencia, del art. 139 de la Constitución. El art. 139 no implica la existencia de una norma atributiva de competencia. La competencia comunitaria (la del art. 10.27) tiene los límites que señala el art. 20.6 del Estatuto. El art. 139 implica una limitación a la competencia comunitaria.

El art. 5.º impugnado remite con exclusividad al marco de la Comunidad Autónoma: sus únicos destinatarios son los fabricantes vascos cuando venden sus productos en la Comunidad Autónoma o los vendedores que tienen establecimiento abierto en Euskadi. Desde la perspectiva de la libre circulación de los bienes, no pueden imponerse condiciones distintas a las generales a fabricantes de fuera de la Comunidad. Alude también a los problemas derivados de la diversidad de legislaciones.

En cambio la vigilancia del comercio, a fin de evitar la circulación de los no autorizados, o que los autorizados se expidan en las condiciones legalmente exigibles, es una cuestión diferente que no presenta problemas jurídicos competenciales.

Art. 6.º: El apartado 2.º, que se refiere a los productos farmacéuticos, incluye la remisión al Derecho estatal (art. 18.3 del Estatuto y art. 149.1.16.ª de la Constitución).

En esta materia, dada la naturaleza de lo regulado, la remisión a norma de carácter reglamentario es obligada. El sentido de la norma es: prohibición de fabricación si no existe reglamentación. El sistema es el de listas positivas, completado con la posibilidad de listas negativas. Estas con la finalidad de información y general rapidez de actuación.

Art. 9.º: El Estatuto parte de que también el tráfico inmobiliario, en lo que se refiere a

viviendas, debe entrar en la órbita de la protección del consumidor. Se ha señalado la insuficiencia del C.C. para garantizar la posición equilibrada de las partes en el momento de la contratación y las obligaciones de las partes en garantía de la buena fe y la reciprocidad de las obligaciones. Pues si se lee el art. 9.º en relación con la transitoria única, aparece que la única interpretación del art. 9.º que no cabe es la que dice el Abogado del Estado de que innova el derecho de contratación privada. Podrá decirse que el art. 9.º en el contexto de una legislación garantista pierde gran parte de su efectividad al estar condicionada la protección del consumidor o usuario a la necesaria innovación que sólo puede proceder de normas estatales. El sentido del art. 9.º es que los poderes públicos asumen la obligación de orientar al consumidor en algunos aspectos que giran en torno al tráfico inmobiliario. El art. 9.º sólo puede ser interpretado en conexión con la exposición de motivos, el art. 17 y la disposición transitoria única.

Art. 12: No tiene un sentido distinto que el del art. 4.º: definir el alcance del enunciado del capítulo II del título I.

Art. 13: Se contempla la simple actividad de ejecución de legislación que, constitucionalmente, sólo puede proceder del Estado.

Detrás del art. 13 no hay una cuestión menor: si se reitera o no legislación sobre defensa de la competencia. Detrás del art. 13 hay la voluntad clara del Parlamento Vasco de aplicar el art. 51.

Arts. 14 y 15: No existe intromisión en el marco civil de la libertad contractual. Lo que el art. 14 señala es la adopción de medidas por los poderes públicos para garantizar que los servicios posventa sean ofrecidos en las condiciones que los mismos establezcan. Se hace una alusión a los principios de transparencia del mercado y veracidad.

En el art. 15 no se modifica el principio de libre disponibilidad ni las condiciones generales ni la libre circulación de bienes. Lo que el art. 15 viene a regular es que si se ofrecen servicios posventa, dichos servicios se presten en las condiciones del compromiso.

Art. 18: Establece el contenido del derecho a la información. No nos encontramos en una relación de Derecho privado.

Art. 31: Su sentido no es otro que el de evidenciar el principio general de la responsabilidad por daños. Por ello mismo entiende que puede ser inconstitucional, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de marzo de 1982. Pretende informar de un derecho, no innovar.

Art. 32: El art. 32 viene a explicitar la legitimación procesal de las Asociaciones (art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa).

Concluye la representación y defensa del Gobierno Vasco pidiendo que se declare que la Ley 10/1981 es conforme con la Constitución, a excepción del art. 31, reiteración innecesaria de precepto estatal.

4. El presente procedimiento se inició en virtud de demanda de la que se ha dado noticia suficiente, de sus elementos principales y de la argumentación básica (ut supra, primero) y que fue admitida a trámite por la Sección Tercera y comunicada al Parlamento y Gobierno Vasco a los efectos de personación, contestación y suspensión de la Ley impugnada y publicada la interposición del recurso en los periódicos oficiales del Estado y del País Vasco. Todo esto se acordó por providencia de 18 de marzo actual.

El Parlamento Vasco se personó y contestó a la demanda mediante escrito que entró en este Tribunal Constitucional el 16 de abril último y que hemos resumido en lo que se ha entendido suficiente (ut supra, segundo). También el Gobierno Vasco compareció y contestó mediante escrito que se presentó en este Tribunal el 14 del referido mes de abril (V. III).

Por providencia del Pleno de fecha 4 de noviembre actual se señaló para la deliberación de este recurso el día 18 del mismo mes, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), día en que se deliberó y votó la Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, calificada como «Estatuto del Consumidor» y de la que se afirma en el primero de sus artículos, que es una Ley básica que se promulga en ejercicio de las competencias definidas en los apartados 27 y 28 del art. 10 del Estatuto del País Vasco, no se impugna por el Gobierno de la Nación, en la totalidad de su contenido; son los arts. 4.º, 5.º, 6.º (párrafos 2.º y 5.º), 9.º, 12, 13, 14 [apartados a), c) y e)], 15, 18, 31 y 32, desde un análisis de las reglas definidoras de las competencias, que tienen en los arts. 148 y 149 de la Constitución un marco definitorio imperativo y en el Estatuto del País Vasco su concreción o determinación, o desde los principios de legalidad y seguridad jurídica, que tienen su expresión capital en el art. 9.3 de la Constitución, los que se tachan por el Gobierno de la Nación como contrarios a la Constitución, y, por esto, se pide declaremos su inconstitucionalidad, garantizando, de este modo, la primacía de la Constitución, según lo mandan los arts. 27, 28.1 y 39 de la LOTC. El Gobierno de la Nación ha limitado el debate y la impugnación a aquellos preceptos y los poderes públicos vascos que se han opuesto al recurso (el Parlamento y el Gobierno), al construir su defensa, han sostenido la constitucionalidad de todos ellos, con la salvedad, el Gobierno Vasco, del art. 31, que si bien entiende que su sentido no es otro que el de evidenciar el principio general de responsabilidad por daños, admite que pudiera ser inconstitucional, siguiendo lo que dijo este Tribunal Constitucional en la Sentencia de 23 de marzo actual (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 21 de abril). Acotado así el objeto del proceso mediante la precisión de

los textos en los que se aprecia, desde la posición actora del Gobierno de la Nación, la inconstitucionalidad, nuestro enjuiciamiento ha de ser respecto de indicados textos, pues sólo en la medida que tuvieran que entrar en juego razones de conexión o consecuencia, la armonía jurídica exigiría la extensión de la inconstitucionalidad a otros preceptos de la misma Ley, tal como dispone el art. 39.1 de la LOTC, el enjuiciamiento del texto ha de hacerse separadamente y lo haremos siguiendo el mismo orden del articulado, analizando en cada precepto las razones que han de llevar a la decisión. Sin embargo, como la respuesta a los problemas competenciales ha de buscarse en unos principios sobre los que se ordena la articulación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, es conveniente que previamente a aquel análisis, hagamos unas consideraciones más generales, si bien en la medida que resulten provechosas para el ulterior estudio.

2. Defensa del consumidor (art. 10.28 del Estatuto del País Vasco) y mercado interior (art. 10.27, ídem), y la competencia exclusiva que dicen estos preceptos, con el límite que respecto a precios, circulación de bienes y defensa de la competencia establecen, son los títulos competenciales que se invocan por el legislador vasco –y las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno– para justificar la Ley 10/1981, y, en especial, los preceptos objeto de impugnación, desde este aspecto competencial. La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud, y de contornos imprecisos, que, con ser dificultoso 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. Y esto podrá ocurrir –y como veremos, ocurre en el caso que enjuiciamos– cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor, pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el art. 149.1 de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.). A esto se une el que la Constitución (arts. 148 y 149) –y dentro del marco establecido en ella, que condiciona necesariamente el contenido estatutario–, además del aludido criterio de distribución competencial, define competencias atendiendo a lo que es el objeto de la norma (la sanidad, por ejemplo). Concurren así, varias reglas competenciales, respecto de las cuales, en este recurso, deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso. La concurrencia de reglas determinará, en ocasiones, la exclusión de una, mas en otras, la competencia, además de apoyarse en la definidora de competencia en el sector de la defensa del consumidor, podrá justificarse también por otra regla, lo que refuerza la solución. El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos como pueden ser el del consumo y el de la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable. Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer –cuando no puedan aplicarse conjuntamente–, tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de

competencias posible según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico, son, según entendemos, límites que deben tenerse presentes, pues sin ellos, la competencia que con amplitud determina el art. 10, apartados 27 y 28 del Estatuto, debe en principio desarrollar todo su contenido. Estudiemos ahora, con estos criterios, los preceptos impugnados.

3. El primero de los artículos de la Ley 10/1981 que el Gobierno de la Nación y, en su representación, el Abogado del Estado, considera incurso en inconstitucionalidad, es el cuarto, primero de los que en un título, que lleva por rúbrica «derechos del consumidor», abre el capítulo dedicado al derecho a la protección de la salud y la seguridad. El precepto traduce a un precepto legal el principio que dentro de los objetivos tendentes a la protección de la salud y seguridad del consumidor ocupa el primer lugar entre las acciones de un programa preliminar de la CEE para una política de protección y de información de los consumidores («Journal Officiel CEE», C 92, 25 de abril de 1975). La impugnación no es –resulta innecesario decirlo– porque en el epígrafe que hemos dicho se proclame el derecho a la protección de la salud y seguridad de los consumidores y porque en el principio, en sí, se recoja algo que pugne con la Constitución, pues este texto constitucional, decididamente en el marco de las corrientes últimas en la materia, se orienta en una línea coincidente con los criterios de la CEE, como puede inferirse del art. 51 de aquélla, al que el art. 4.º no se opone. La impugnación se centra, propiamente, en que al traducir el principio a los términos de una Ley se hace con un grado de generalización, que si bien es válido en el terreno de los principios, genera una norma con contenido tan amplio, o con tal vaguedad en la formulación de la regla jurídica, que puede pugnar con competencias exclusivas del Estado y, atentar contra los principios de legalidad (y de reserva de Ley) y de seguridad jurídica. En la primera de las censuras de inconstitucionalidad, esto es, la que se hace desde el alegato de la invasión de competencias del Estado, se acusa la vaguedad de las expresiones «bienes y servicios destinados a los consumidores» y «cualquier peligro» como generadoras de que cualquier producto, medio de transporte, etc., de los que atañe a la competencia del Estado, podrían ser retirados del mercado, o eliminado su uso, por determinación administrativa, con claro exceso competencial. En la otra denuncia de inconstitucionalidad, la tacha es de que los supuestos fácticos de la norma generan un margen de discrecionalidad, en pugna con los principios que antes hemos dicho. El doble aspecto de la impugnación, aunque con algún elemento argumental común, debe llevarnos a un análisis separado.

4. El art. 4.º que ahora estamos estudiando no contiene unas normas que, en principio, se presenten como agotadoras de la regulación de una materia o cuestión, pues, por el contrario, necesitarán del complemento reglamentario, indispensable en estas áreas de protección del consumidor y del usuario, en las que la complejidad técnica, la prontitud de actuación y las precisiones normativas, exigen que la Ley reservada al menos a la definición y regulación del contenido principal del derecho a la protección de la salud y seguridad de los consumidores y a las directrices de las limitaciones que ello comporta en el mercado, pueda

tener la complementariedad y colaboración de la producción reglamentaria. Utilizando este punto de partida, debe entenderse que la primera de las reglas del art. 4.º (la del párrafo primero) encierra una implícita remisión a las reglamentaciones específicas respecto a las condiciones de fabricación, distribución o prestación de bienes, o, en su caso, de servicios. El precepto se llena así de contenido y gana en determinación, pues, ante todo, está disponiendo que los bienes y servicios se presten con sujeción a las reglamentaciones específicas, las que, por otra parte, no dejan inerte a los poderes públicos, a los que compete la defensa de la salud y de la seguridad, cuando situaciones imprevistas amenacen estos bienes, reclamando actuaciones urgentes y eficaces. La descripción aquí de las condiciones de suministro o de prestación de los bienes y servicios, o la utilización de los conceptos de «peligro», «riesgo», «normal utilización» u otros no puede decirse que atente a los principios de seguridad jurídica o al de reserva de Ley, que son, en lo principal, los que invoca el Abogado del Estado, para sostener que el precepto –además, de violar reglas competenciales– es inconstitucional. Y es que si bien la seguridad jurídica se enlaza con el principio de reserva de ley, y, en sentido más general, con el de legalidad, y también la seguridad jurídica requiere certeza en la regla de derecho y proscribiera fórmulas proclives a la arbitrariedad, aquí no hay habilitación legal para que, mediante reglamentaciones subordinadas, se incida en áreas reservadas a la Ley, y, por otra parte, desde el aspecto de la certeza, la complementariedad necesaria de los reglamentos y la utilización de conceptos indeterminados, como indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, desvanece todas las acusaciones que desde la invocación del art. 9.º-3 de la Constitución hace el Abogado del Estado. Por lo que se refiere al principio de reserva de ley, alega el Abogado del Estado, que el art. 4.º de la Ley 10/1981 deja al reglamento un ámbito de regulación reservado a la Ley, que se afirma pertenece al contenido esencial del derecho de propiedad (se funda el alegato en los arts. 53.1 y 33 de la Constitución), bastará recordar lo que antes dijimos respecto a la colaboración entre Ley y Reglamento y el contenido de la reglamentación implícita en el artículo cuya constitucionalidad estamos verificando, para convenir que no habilita para establecer regulaciones reglamentarias que incidan en el desarrollo de un derecho, que, como el de propiedad, está reservado a la Ley.

5. La amplitud del art. 4.º, dice el Abogado del Estado, traducción como hemos visto, de lo que en la Resolución del Consejo (de la CEE) de 14 de abril de 1975, se incluye entre los principios en que deben apoyarse las acciones para atender al objetivo de protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, pugna con competencias exclusivas del Estado. Y, en efecto, hay que reconocer que si el precepto se entendiera en el sentido de una afirmación de competencia referida, genéricamente, a los bienes y servicios destinados a los consumidores o usuarios, y que esta competencia habilita para reglamentar su fabricación, preparación o utilización, y para, en ejercicio de competencias ejecutivas, retirar del mercado el bien o servicio, se estaría reconociendo una competencia general, contra reglas del art. 149.1 de la C.E., y las aplicativas o de asunción de competencias, contenidas en el Estatuto del País Vasco, precisamente, por lo común o genérico de indicado artículo. La recta inteligencia del precepto, sin embargo, permite constreñir su contenido a ámbitos

competenciales del País Vasco. Por un lado, las condiciones en que los bienes o servicios deben ser suministrados o prestados, son las reglamentadas en la normativa vigente, o las que se dicten, por quien tiene competencia para ello, según la materia de que se trate; por otro, dentro de las competencias ejecutivas en materia de mercado interior, o desde algún aspecto, las más específicas de la sanidad, corresponderá a los poderes vascos la inspección y el control y el ejercicio de los poderes inherentes para velar por la salud y la seguridad física. El art. 4.º no puede entenderse como una habilitación legal de potestad reglamentaria actuable respecto de toda clase de bienes y servicios destinados a los consumidores, que permita reglamentaciones específicas tanto en orden a las condiciones de su fabricación, preparación o prestación, como a la información con que deben suministrarse. La potestad reglamentaria deberá limitarse a las competencias autonómicas, con el límite, en todo caso, que exija la unidad jurídica o económica y en especial, la garantía de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad. Deslindado así el precepto no es inconstitucional y si en su desarrollo o complemento reglamentario se extralimitara el Gobierno Vasco, rebasando el marco de la competencia que tiene atribuida en su Estatuto, la invalidez se producirá en la norma reglamentaria, por vulneración de los preceptos consitucionales y estatutarios sobre reparto de competencias.

6. El art. 5.º de la Ley 10/1981, que el Gobierno de la Nación impugna en su totalidad, es un precepto que en la tesis del Abogado del Estado, se enmarca en el ámbito de la sanidad o higiene de los alimentos, en la terminología de la Base XXVI de la Ley de 25 de noviembre de 1944, y que, por esto, la solución al problema competencial ha de venir, preferentemente, de lo que la Constitución (art. 149.1.16.ª) y, dentro del marco establecido en ella, el Estatuto de Autonomía (art. 18.1), disponen en materia de sanidad, a lo que se añaden, como argumentos capitales en la tesis del Abogado del Estado, los de unidad económica y libre circulación de bienes en todo el territorio de la Nación. Como el título,competencial que se invoca por el legislador vasco (véase art. 1.º de la Ley 10/1981) es el de competencia en materia de mercado interior (art. 10.27) y de defensa del consumidor (art. 10.28), el análisis, por fuerza, ha de comenzar por la inclusión de la norma cuestionada en una u otra regla de competencia, y si la materia resultara comprendida, en principio, en más de una regla, que no puedan aplicarse conjuntamente, tendremos que estudiar las relaciones existentes entre las reglas concurrentes con el fin de determinar cuál de ellas es la aplicable para resolver el problema competencial planteado. Las reglas que conciernen a los productos alimenticios, algunas con una función preventiva y otras encuadrables dentro de una acción represiva, pertenecen, en una parte importante, a lo que en la legislación –y aún en los encuadramientos doctrinales de la sanidad–, se estima como propio de la sanidad de la alimentación. Ciertamente dentro de lo que se designa como disciplina de la protección del consumidor y para algunos derechos del consumidor, entendido en una acepción válida como conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor, podrán integrarse las aplicables a los productos alimenticios, en cuanto constituyen parte esencial de la protección de la salud. Que la protección de la salud, y dentro de este marco la disciplina de

los productos alimenticios, es algo incluible dentro del conjunto de medidas de protección del consumidor, es comúnmente aceptado, sin que sea menester, para apoyar este aserto, recordar aquí textos legislativos propios o regulaciones o resoluciones supranacionales, y consideraciones disciplinares, respecto a lo que se ha dado en llamar derecho de los consumidores. De todo ello resulta que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede ser comprendida en los títulos competenciales sobre sanidad (en el Estatuto Vasco, art. 18.1) y en los títulos competenciales sobre defensa del consumidor (también en el Estatuto, el art. 10.28). El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance, debe ceder ante la regla más especial, y, por tanto, la de preferente aplicación debe ser aquí la del art. 18.1 del Estatuto. Como en materia de sanidad, corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, dentro de la previsión constitucional de los arts. 148.1.21.^a y 149.1.16.^a, tendrá que estudiarse ahora si la impugnada norma la del (art. 5.º) puede legitimarse en esta regla de atribución de competencia.

7. El art. 5.º, en la primera de sus reglas, recuerda uno de los principios que, dentro del objetivo de protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, se ha formulado en el ordenamiento jurídico de la CEE («Journal Officiel», C. 92, 25 de abril de 1975), hasta el punto de que sus redacciones guardan una aproximación en lo principal. Se trata de establecer con un carácter de generalidad que respecto de los productos alimenticios, deberán definirse y reglamentarse los ingredientes, componentes y aditivos utilizables en la preparación o fabricación de aquellos productos, y a este fin, mediante una reglamentación autonómica, se establecerán listas positivas. La cuestión, dentro del marco competencial que hemos esbozado, en lo menester, en el fundamento anterior, se reduce a determinar, ante todo, si la regla tiene el carácter de básica, esto es, si pertenece a lo que pueden considerarse directrices principales de la sanidad alimentaria, y, por esto, aunque legítimas desde una valoración material deben emanar del legislador estatal. El precepto constituye una formulación general que tendrá su complemento indispensable mediante una reglamentación definidora de ingredientes, componentes y aditivos utilizables legalmente en la fabricación y preparación de productos alimenticios. La formulación de tal precepto y el establecimiento del sistema de listas positivas, con el complemento, en su caso, de listas negativas, en los términos que dice el apartado último del art. 5.º, y las reglamentaciones de productos alimenticios objeto de regulaciones específicas de aplicación en todo el territorio nacional pertenece al área de la competencia estatal, porque sobre indicada regla de definición y reglamentación de uso de ingredientes, componentes y aditivos, y sobre la concreción de esta regla respecto de productos alimenticios con un mercado que excede el ámbito de la Comunidad Autónoma, se asienta uno de los puntos capitales del sistema de protección de la salud en materia alimentaria. Por lo que respecta a la competencia de las distintas Comunidades en esta materia, podrán, en la medida que haya sido asumida en los respectivos Estatutos, desarrollar y ejecutar la legislación del Estado, con competencias que, aparte de las organizativas e inspectoras, no excluyen regulaciones sobre productos alimenticios específicos, dentro de las previsiones básicas de la Ley estatal. Por otra parte,

diferenciada de la que hemos considerado hasta aquí en el marco de las competencias en materia sanitaria, no podemos eludir una referencia a la libre circulación de los bienes como límite a las competencias autonómicas en materia de comercio interior (art. 10.27 y 28 del Estatuto del País Vasco). Y es que, además de la necesidad de una regulación estatal en materia de sanidad alimentaria, que con el carácter de lo básico extienda su vigencia a todo el territorio de la Nación, no es ajeno a la unidad de mercado, y a la libre circulación de bienes, la intervención en materia alimentaria, mediante definiciones y reglamentaciones de usos de las sustancias y preparados, componentes o aditivos de productos alimenticios, porque el establecimiento de reglamentaciones diversas puede provocar distorsiones en la unidad de mercado. Las competencias estatales en materia de sanidad alimentaria (art. 149.1.16.^a de la Constitución y art. 18.1 del Estatuto del País Vasco) y el límite a las competencias autonómicas en materia de comercio interior para salvaguardar el principio de libre circulación de bienes (art. 10.27 y 28 del Estatuto), son así dos criterios concurrentes de los que deriva por razones competenciales la inconstitucionalidad del art. 5.º de la Ley 10/1981 del Parlamento Vasco. La inspección sanitaria y la vigilancia del comercio, para prevenir o reprimir la circulación de productos no autorizados, o de los autorizados que no cumplan las condiciones reglamentariamente exigibles, es otra cuestión sobre la que podrá y deberá proyectarse la competencia autonómica, a tenor de lo dispuesto en los arts. 10, apartados 27.º y 28.º, y 18, apartado 1.º, del Estatuto del País Vasco.

8. De todo el contenido del art. 6.º de la Ley 10/1981, la impugnación que defiende el Abogado del Estado se limita al precepto que se refiere a los productos farmacéuticos (párrafo segundo) y al precepto que con carácter general trata de productos que puedan suponer riesgo para la seguridad y salud de los consumidores (párrafo último). Del primero se dice –y de aquí la acusación de que infringe una regla competencial– que la legislación sobre productos farmacéuticos pertenece a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.16.^a de la Constitución). Como el Estatuto del País Vasco asume y determina competencias en materia farmacéuticas en dos artículos (arts. 10.15 y 18.3), es menester el estudio de estos preceptos, dentro del marco establecido por el citado art. 149.1.16.^a, porque la regulación autonómica, de obligado sometimiento a la norma constitucional, ha de hacerse, como dispone el art. 147.2, d), «dentro del marco establecido en la Constitución». Un primer y solo examen del art. 10.15 del Estatuto, podría hacernos suponer que en materia farmacéutica compete al País Vasco, además de la competencia ejecutiva de la legislación del Estado, en los términos que definen los arts. 18.3 y 20.4 también del Estatuto, una más amplia de ordenación comprensiva de los productos farmacéuticos dentro de lo que se define como «ordenación farmacéutica», en un enunciado general de competencias exclusivas, si bien condicionada por lo que establece el mencionado art. 149.1.16.^a y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 18 del Estatuto. La ordenación jurídica, referida a un sector, como es el que ahora consideramos, el farmacéutico, se opera mediante instrumentos normativos de los que la Ley es el primero y supremo –sujeto a la norma constitucional– integrador de la ordenación, y los reglamentos, el complemento necesario de esa integración de la ordenación farmacéutica. Que el art. 10.15 del Estatuto no es una regla de asunción de competencias de

la «ordenación farmacéutica» comprensiva de los productos farmacéuticos en el sentido de comprender la legislativa, es algo que se deduce con facilidad de lo que antes hemos dicho respecto al art. 149.1. 16.ª de la Constitución y de la primacía e imperatividad de la norma constitucional. La comprensión del precepto (el del art. 10.15) se hace dificultosa, sin embargo, si partimos de que el vocablo legislación cuando se utiliza en el art. 149.1 de la Constitución, como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación, referida a una materia, es en su acepción material y, no en la formal, constreñida a las leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes, por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de ley, comprendiéndose también los reglamentos de desarrollo, complementarios o integradores de la ordenación de que se trate (como dijimos en la Sentencia del 30 de junio de 1982, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 16 de julio). Si la edición de normas jurídicas que disciplinen el régimen de los productos farmacéuticos competen al Estado, y en esta área el País Vasco es titular de una competencia ejecutiva, pero no normativa, habrá que entender que en la regla del art. 10.15 no se asume ninguna competencia normativa de ordenación de los productos farmacéuticos. Como el precepto cuestionado en el presente recurso se contrae a los productos farmacéuticos, a su régimen de envasado y a la información sobre su composición, condiciones terapéuticas, contraindicaciones, modo de empleo y caducidad, tendrá que estudiarse si introduce en el ordenamiento jurídico farmacéutico una norma que en cuanto emana de una instancia legislativa que por razón de la materia carece de competencia, incurriría en nulidad.

El art. 6.º de la Ley 10/1981 (en el párrafo que estamos enjuiciando) no contiene un precepto que imponga un régimen de los productos farmacéuticos, introductor de un novum en la ordenación, reservada al Estado. El precepto se remite a cuanto esté legislado, concepto comprensivo de la legislación estatal, de modo que entendida la remisión a cuanto esté legislado, o a lo que se legisle por el Estado, no incurre en incompetencia, tal como decimos al estudiar otros artículos de la Ley 10/1981, en los que también hay una remisión a la normativa vigente.

9. Decíamos que otro de los preceptos impugnado, comprendido en el art. 6.º, es el que, con carácter general, trata de productos que puedan suponer riesgo para la seguridad y la salud de los consumidores. La fabricación y la distribución de cualquier producto que pueda entrañar un riesgo queda sometida, en la inteligencia del precepto, a la disciplina que el mismo establece, y que se proyecta, en la vertiente de la fabricación, en que tendrá que sujetarse a lo reglamentado al respecto, y en lo que atañe a la distribución, en que deberá ofrecerse la información que garantice su correcta utilización. Si la regla pudiera reducirse a los productos cuyo proceso de fabricación queda sometido a la ordenación del País Vasco –y no se entorpeciera la necesidad de regulaciones que garanticen la unidad económica o la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad–, podría eludirse la tacha de incompetencia, pues que el País Vasco para procesos de fabricación de productos que entrañen un riesgo, y que están sometidos a su disciplina jurídica, los someta

a previa reglamentación, con el efecto inherente de prohibición, y lo que esto conlleva en orden a su ilícita circulación, no sería más que un legítimo –y hasta obligado– ejercicio de una potestad tendente a velar por la seguridad y la salud de los ciudadanos, mediante una reglamentación que tiene en la Ley su cobertura, y en los reglamentos, necesaria concreción, para que el ejercicio singular de la intervención administrativa pueda desenvolverse dentro de los límites que, por su propia naturaleza, requiere el poder de policía. El reglamento, como instrumento jurídico que desarrolla y complementa la Ley, definiendo procesos o productos con potencialidad dañosa para la seguridad y la salud, acudiendo a la técnica de lista negativa, o cualquiera otra efectiva para el objetivo buscado, podría ser medio de conferir certidumbre a la regla cuestionada desde los dos aspectos denunciados por el Abogado del Estado: el carácter general para cualquier producto y el de la prohibición de fabricación, si no existe reglamentación. El precepto, sin embargo, no acota la materia desde los dos puntos de vista, a los que estamos aludiendo, pues ni se concreta a los productos cuyo proceso de fabricación esté sometido a la competencia del País Vasco, ni remite a la reglamentación ulterior, bien del Estado o del País Vasco, según las reglas del reparto de competencia, la determinación de los productos que puedan suponer el riesgo que dice el precepto. Con esta generalidad, el precepto sólo puede emanar del Estado, pues así lo exige la precisión en el ejercicio de las competencias y lo demanda la garantía de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad Autónoma. A este criterio, por lo demás, responde lo que hemos dicho al enjuiciar el art. 5.º.

10. El art. 9.º de la Ley 10/1981 se estima inconstitucional por el Abogado del Estado desde dos planteamientos: el competencial, para lo cual parte de que el precepto introduce una obligación en el marco de las relaciones contractuales privadas, y el de la indeterminación de los obligados, generadora de un tratamiento que no puede ser igual para la empresa inmobiliaria y para el cedente particular. El precepto en cuestión incorpora, efectivamente, al conjunto normativo destinado a la defensa del consumidor, el tráfico inmobiliario, tanto en su modalidad de adquisición como en la de uso o disfrute, en su variante de oferta y contratación generalizada. Que el objeto de protección del consumidor o usuario comprenda también los inmuebles es algo que no pugna con la normatividad inmanente a lo que se define en el art. 10.28 del Estatuto Vasco, dentro del marco constitucional definido en el art. 51. La peculiaridad del negocio inmobiliario aislado ajeno a actividades empresariales inmobiliarias, en que se realiza una oferta y contratación generalizada, excluye del ámbito de intervención en el área de la protección del consumidor a aquellas operaciones aisladas, no imputables al tráfico de una empresa inmobiliaria. En realidad, el objeto de la legislación es el comercio interior, desde la perspectiva de la defensa del consumidor. El art. 9.º proclama un derecho, que la conjunta interpretación de este precepto y del art. 2.º, enseña que corresponde a toda persona que adquiera, disfrute o utilice para uso personal, familiar o colectivo una vivienda, siempre –por lo que acabamos de decir– que el transmitente o concedente sea una empresa que en el mercado oferte estos bienes. El precepto aunque otra cosa se haya dicho en el debate procesal, no es sólo un reconocimiento más o menos abstracto del derecho de información, sino una obligación concreta y específica de recibir una

información veraz sobre características, calidades, condiciones sobre los bienes ofertados, que asegure, a quien contrata, que lo hace conociendo lo que compra o arrienda o recibe mediante las varias modalidades contractuales aplicables en el área del tráfico inmobiliario. El que en la publicidad y en las ofertas al público se imponga mediante una disposición de rango suficiente, como es, innegablemente, una Ley, el que debe facilitarse esta información, es algo que puede encuadrarse en fórmulas jurídico-administrativas de carácter específico a través de las cuales se protegen los intereses del consumidor o usuario. Si las viviendas deben cumplir unas normativas de calidad y están sujetas a reglamentaciones de distinto orden (como son la seguridad, servicios, salubridad), y la competencia en este punto corresponde a los poderes autonómicos (así, art. 148.1,3.ª, de la Constitución y art. 10.31 del Estatuto del País Vasco), podrá también imponerse que los que oferten viviendas, esto es, los que ofrezcan en el mercado inmobiliario la venta, el arrendamiento, etc., de viviendas, están obligados a facilitar información veraz sobre las características, calidades y condiciones de las mismas. En la inteligencia del precepto se trata de una obligación concreta y específica impuesta al empresario en defensa de intereses colectivos, orientada, sobre todo, a la protección del mercado y que dará lugar, en su caso, a las medidas que demanden esos intereses, y cuyo incumplimiento o cumplimiento defectuoso, si se celebrase el contrato, y se originara una lesión con imputación en la falta de información o en la información defectuosa, tendrá el tratamiento, y los remedios, que disponga la legislación civil común. El que los consumidores puedan tener acceso a los datos que tenga la Administración respecto a una materia, como la de construcción de viviendas, sometida al régimen de licencia y de inspección oficial, es otra cuestión que se comprende dentro del deber de facilitar información a los ciudadanos que corresponde a las Administraciones Públicas.

11. La protección de los intereses económicos es –si atendemos el epígrafe del capítulo– el contenido del que, en la Ley 10/1981, lleva el núm. 2, y que comienza con el art. 12. Prescindiendo de los arts. 16 y 17, últimos del capítulo, todos los otros, en los que se descubre una directa inspiración en un texto supranacional (la resolución del Consejo de la CEE), se estiman que violan las reglas constitucionales de competencia, aunque –esto se colige con facilidad– se ajustan a los principios constitucionales que proclama el art. 51.1. Los artículos impugnados son el 12, 13, 14 y 15; de ellos, el primero, con una redacción muy próxima a la de uno de los principios del texto de la CEE, lo que hace es establecer que los consumidores o usuarios deben ser protegidos contra los daños causados a sus intereses económicos por bienes defectuosos o por servicios insatisfactorios, configurándolo como un derecho, si bien sin descubrir la norma todos los elementos integradores del derecho. El precepto, si se quiere ver en él la configuración de un derecho, adolece de una indeterminación que dificulta su inteligencia, pues si bien el sujeto queda determinado (el consumidor o usuario) y se define el elemento que genera el deber de protección (el daño) cuando éste obedece a una causación con origen en una prestación defectuosa (producto defectuoso o servicio insatisfactorio), los otros elementos que complementarían la regulación del derecho, cuales son la protección, el sujeto obligado y, en su caso, los criterios de imputación, no están implícitados. Si la protección a la que se refiere el precepto se traduce en una prestación de resarcimiento o de

indemnización, y ésta es a cargo del que fabricó, o del que suministró el bien o de quien prestó el servicio, la regla es de responsabilidad civil, precisada de interpretaciones o de integraciones que resuelvan problemas de imputación y otros. Desde esta inteligencia del precepto, su enjuiciamiento atendiendo a criterios competenciales, esto es, el de si se trata de norma reservada a la competencia del Estado, tal como establece el art. 149.1,8.ª, de la Constitución, la cuestión que se plantea no es distinta de la que suscita el art. 31 también impugnado en el presente recurso. La defensa procesal del Parlamento y del Gobierno Vasco han atribuido al precepto en cuestión la significación o la función de definir el alcance del enunciado del capítulo o la de un carácter informador o de un reconocimiento abstracto y general del derecho del consumidor a ser protegido por los daños que se le hayan causado. Que el precepto no tiene el simple objetivo de definir el alcance del enunciado del capítulo II, resulta claro pues los otros preceptos proclaman otros principios, o en su caso, reglas, que si bien se insertan en un cuadro común de protección de los consumidores, no son desarrollo del art. 12. El precepto en cuestión no puede ser interpretado como reconocimiento de un abstracto derecho a la protección y, por el contrario, se complementa o integra con la norma del art. 31, de modo que la decisión que se adopta respecto de este precepto –que es la de que invade competencia estatal– tiene que extenderse al que ahora enjuiciamos.

12. El esquema del art. 13 de la Ley 10/1981 presenta dos partes claramente distintas. La primera parte proclama que los compradores de bienes y los usuarios de servicios estarán protegidos contra las prácticas abusivas y luego enumera en fórmula abierta, modalidades contractuales, métodos de venta y las condiciones que pudieran entrañar prácticas abusivas. La segunda parte ordena a la protección que dice el artículo en su enunciado primero unas medidas: la efectiva aplicación de la normativa vigente y la consecución de aquella normativa que evite y sancione las prácticas restrictivas. El mandato contenido en esta segunda parte del precepto, dirigido al Gobierno Vasco para que oriente su actividad a la efectiva aplicación de la normativa vigente en materia de prácticas abusivas de venta y a la consecución de una normativa que evite y sancione prácticas abusivas, no constituye en sí misma, una injerencia en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil. La excitación al Gobierno Vasco para que se oriente en esta doble actividad –una, ejecutiva, y otra, de promoción legislativa podrá acaso decirse que, en el primero de sus pronunciamientos, es una reiteración en este campo de la protección al consumidor, y en particular, en el de la contratación, del principio general que impone a los poderes públicos, como deber especial inexcusable, el cumplir y hacer cumplir las normas, en lo que corresponda a su ámbito competencial, y en el segundo de indicado mandato una precisión innecesaria, ya contemplada en la que se califica de transitoria única de la misma Ley y que es un reconocimiento expreso que hace el legislador vasco de la competencia estatal en materia de contratación. Este doble mandato que encierra la regla que estamos ahora estudiando no está – desde este aspecto, y tampoco desde el que destaca el Abogado del Estado– incurso en incompetencia. Otra cuestión es la que plantea la primera parte del art. 13 y no por el reconocimiento abstracto del principio de que el comprador o el usuario debe estar protegido contra las prácticas abusivas de venta, principio general con cuya proclamación no se asume

una competencia en detrimento de competencia estatal; la cuestión se suscita por la determinación de lo que debe entenderse por cláusulas, modalidades contractuales y métodos de venta que pueden generar prácticas abusivas, con lo que esto significa en distintas áreas del derecho y, desde luego, del derecho de contratación. Si la determinación de lo que puede considerarse abusivo, con el carácter de generalidad que es inherente a la regla de derecho que emana del legislador, corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma, en el campo del derecho de la contratación, es el punto central en el enjuiciamiento de constitucional del art. 13.

13. Como puede verse, el art. 13 previene contra prácticas abusivas que pueden producirse en las modalidades contractuales que recoge en su apartado a) o en las ventas en que se limiten la libertad de elección (apartado e) o las ventas por aceptación tácita (apartado d). La verdad es que en todas estas variantes contractuales la libertad del consumidor o usuario está restringida y, posiblemente, reclaman soluciones legislativas que disciplinen estas operaciones, cada vez más presentes en el mercado. Los principios proclamados en los apartados 1 y 3 del art. 51, y lo que dispone el art. 53.3, los dos de la Constitución, son previsiones constitucionales que obligan al legislador. El art. 13, que ahora estamos enjuiciando, revela una prevención hacia algunas modalidades contractuales o hacia algunos métodos de venta (apartados a, d y e), pero ni prohíbe ni disciplina el contrato tipo previamente redactado, o las ventas a las que alude. Si las cosas se miran con atención, en los indicados apartados del art. 13 se descubre una prevención hacia modalidades contractuales en las que el consumidor o usuario se encuentra en posición de desigualdad o de limitación de libertad, y se advierte que son propicias a prácticas abusivas, frente a las cuales el consumidor y el usuario deben estar protegidos, mas no se contiene una disciplina de estos contratos o se articulan dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que pueden conducir. Previene contra las prácticas abusivas, dice que el comprador o usuario estará protegido contra estas prácticas, mas ni prohíbe ni disciplina ni sanciona –el precepto en cuestión– los contratos tipos con contenido unilateralmente reglamentados o contratos preformulados, y las modalidades de venta limitativas de la libertad de elección. Lo que dice el precepto es que son susceptibles de entrañar abuso y, por ello, los poderes públicos vascos –en la medida de su competencia– deben orientar su actividad a la efectiva aplicación de la normativa vigente o a la consecución de aquella que evite y sancione prácticas abusivas.

14. En el art. 13 puede descubrirse, también, que aborda, con fórmulas más o menos abstractas, el fenómeno, capital para la defensa del consumidor o usuario, de las cláusulas abusivas. En este artículo se configuran preceptos definitorios que, con un carácter de generalidad, proscriben las cláusulas que resulten lesivas o simplemente abusivas para el consumidor (apartado f) o las abusivas del crédito (apartado c), pero también sanciona determinados tipos de cláusulas abusivas como son las excluyentes de derechos irrenunciables (apartado b). Si los preceptos tuvieran que interpretarse en el sentido de que establecen una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la

contratación, introduciendo, en esta área del derecho, innovaciones en lo que es –y debe ser– una regulación general, como comprendida en lo que dispone el art. 149.1, 8.ª de la Constitución, la conclusión tendría que ser la de negar competencia al legislador vasco, pues el tratamiento de la materia, y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado. El decidirse por la técnica de la cláusula definitoria general, entendiéndose que son abusivas aquellas que entrañan en el contrato una posición de desequilibrio en el comportamiento contractual en perjuicio de los consumidores, o por la técnica de listado de cláusulas abusivas, o por la de complementar la cláusula general definitoria con una lista de cláusulas abusivas, y cuál es la sanción que comportan –que son temas capitales en el Derecho de la Contratación–, requiere regulaciones uniformes, sin que pueda invocarse el título competencial del art. 10.28 del Estatuto del País Vasco, pues prevalece aquí el preferencial del precepto constitucional que hemos dicho, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, a salvo la propia de la Comunidad Autónoma en el ámbito del derecho civil, foral o especial. La regulación de las condiciones generales de contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal, y así se reconoce por el legislador vasco en la que se incluye como disposición transitoria única en la Ley 10/1981. Considerados los apartados que hemos dicho (b, c, f,) en el conjunto del art. 13, y en el conjunto de la Ley de la que también forma parte la que califica como transitoria, puede inferirse que por el legislador vasco no se reivindica, y ejerce, una competencia legislativa en orden a la determinación de las cláusulas abusivas, y la sanción que comportan; el objetivo del precepto, como decimos en el fundamento jurídico que antecede al presente, es comprometer a los poderes vascos, en orientar su actividad a la efectiva aplicación de la normativa vigente o a la consecución de la que evite y sancione prácticas abusivas, normativa que, en los términos que hemos dicho es la estatal. Así entendido el art. 13 no está viciado de incompetencia, aunque, para completar su análisis, tenemos que examinarlo desde el motivo que, principalmente, alega el Abogado del Estado y que es el de la legislación sobre defensa de la competencia, a la que se alude, en el art. 10.27 del Estatuto del País Vasco, como competencia no atribuida al legislador vasco.

15. El art. 10.27 (y también el art. 10.28) del Estatuto del País Vasco, excluye de la competencia atribuida a esta Comunidad, en el marco de lo previsto en el art. 149.3 de la Constitución, la «legislación sobre defensa de la competencia». Sería equivocado ceñir esta reserva a lo acotado en la Ley, hoy vigente, 110/1963, de represión de prácticas restrictivas de la competencia, pues ha de entenderse que comprende toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado. La colusión o el abuso de dominio en el mercado puede crear, ciertamente, restricciones en perjuicio de los consumidores, y desde esta perspectiva, se inserta tal legislación también en el área de la defensa del consumidor, aparte su objetivo de defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de la libertad de competencia. Una posición de dominio en el mercado puede generar prácticas abusivas para los intereses de los consumidores mediante

la incorporación al contenido contractual de técnicas de imposición de una contratación tipo, o de otras, a través de las cuales se restrinja la libertad de contratar, más la previsión frente a tales conductas, con origen en una posición de prepotencia en el mercado frente a los consumidores o usuarios, los mecanismos –aparte los que puedan operar en el marco de la legislación de la defensa de la competencia–son los que se insertan en el marco del derecho de contratación en orden al control de las cláusulas en los contratos de adhesión, a la determinación y sanción de las cláusulas abusivas, al régimen de las condiciones generales y, en definitiva, al reforzamiento del derecho imperativo allí donde los intereses colectivos lo demanden. Como la materia comprendida en el artículo que ahora estamos examinado, se comprende en este ámbito –y no en el de la legislación de defensa de la competencia– no puede decirse que incida en incompetencia por invasión de lo reservado al legislador estatal, a tenor del art. 149.3 de la Constitución en relación con el art. 10.27 del Estatuto del País Vasco.

16. El art. 14 se cuestiona, no en la totalidad de sus reglas; son las de los apartados a, c y e las que el Abogado del Estado impugna como contrarias a la libertad contractual. Por supuesto, la inconstitucionalidad de que se acusa a estas reglas no es, obviamente, porque escape a la disponibilidad del legislador el imponer unas reglas imperativas de obligada incorporación al contenido contractual, cuando postulados sociales y económicos requieran legítimamente la protección de intereses de los consumidores. La tacha que se hace a las indicadas reglas ha de entenderse que es porque significan una penetración en el derecho de los contratos que sólo por el legislador estatal –al que compete la legislación civil en los términos que dice el art. 149.1.8.^a de la Constitución– podrá hacerse. La cuestión propuesta, al igual que en el análisis de otros preceptos de la ley impugnada, se sitúa aquí en lo que debe entenderse como propio de la legislación civil, y, por tanto, tendría que hacerse mediante normas civiles sustantivas. Para abordar la cuestión y dar una solución conviene puntualizar cuál es el contenido de indicadas reglas, más no en una consideración aislada, sino en inmediata relación con lo que dice el art. 14 en la primera de sus proposiciones, porque a los fines que se dice en esta proposición (defensa de la calidad de los bienes y servicios, corrección en el peso y medida, transparencia de los precios) se ordenarán las medidas conducentes a lo que dicen las reglas a, b, c, d y e. En las a, c y e, que son a las que se constriñe, en este punto, el recurso, la precisión en el precio (c), la claridad en la definición del servicio posventa (e) y las garantías del estado del bien o servicio y sobre su posterior uso (a). Se trata de una intervención pública que se oriente a la tutela de intereses colectivos de los consumidores y que están al servicio de una transparencia en los precios, y una defensa de la calidad de los bienes y servicios, todo ello en aras de esos intereses colectivos. Una profusa legislación administrativa muestra que éstas son acciones específicas que pueden subsumirse en lo que desde distintos aspectos se incluyen en el marco de la policía administrativa, con objetivos protectores del consumidor, o de la disciplina del mercado. La reglamentación disciplinadora de la transparencia de precios, la garantizadora de la calidad del bien o servicio, o la que asegura la información veraz y completa de lo ofertado al público, en la medida que se acote a los sectores atribuidos a la competencia del País Vasco,

constituirán complemento necesario del precepto en cuestión. En lo que es competencia del Estado, al igual que dijimos al estudiar el art. 13, el Gobierno Vasco dirigirá su actividad a la efectiva aplicación de la normativa estatal, actualmente vigente o que se promulgue en un futuro.

17. El art. 15, atento a los problemas que surgen tratándose de bienes duraderos cuya utilidad pudiera quebrar de no contarse con una asistencia posventa, recoge, ante todo, calificándole como uno de los derechos de los consumidores, el que a los consumidores debe proporcionárseles un servicio posventa satisfactorio. El precepto, además de establecer la obligatoriedad de proporcionar a los consumidores este servicio, dejando en la indeterminación el concepto de bienes duraderos y adoptando una técnica definitoria general, y no respecto a determinados bienes, complementa el precepto imponiendo a los poderes públicos que adopten las medidas oportunas dentro de la normativa vigente dirigidas a los objetivos que enumera de las que algunos se establecen para asegurar la efectividad del servicio posventa (así, apartados a, b, c), otros para garantizar el cumplimiento tempestivo y en condiciones económicas justas del servicio (así, apartados e, d, g), y otros a establecer unas compensaciones económicas, que se insertan en el ámbito de un deber de indemnización que cubra el perjuicio por la inmovilización del bien dentro del período de garantía (apartado f). En cuanto al precepto se remite a la normativa vigente, podría argumentarse aquí en el sentido que hemos hecho al estudiar el art. 13. El precepto, sin embargo, hace algo más, pues establece el servicio posventa, y lo hace con un carácter de generalidad para los bienes duraderos. Aunque se excluyan de tal regulación los bienes cuya localización excede del ámbito del País Vasco, y se acote el precepto para aquellos bienes cuya ordenación es de la competencia vasca, aún tendrán que resolverse otros puntos, antes de concluir el análisis del indicado art. 15. Por de pronto, el de la propia generalidad del precepto, que podría resolverse dejando al complemento reglamentario dentro del ámbito de competencia del País Vasco, la función de llenar de precisión mediante definiciones concretas, la indeterminación de la norma, lo que podría hacerse mediante la concreción o lista de bienes duraderos que reclaman un servicio posventa. Otra cuestión, de mayor dificultad, es si la imposición de un servicio posventa, reglamentando modalidades contractuales que tengan por objeto bienes duraderos, entraña una disciplina introductoria de límites a la libertad contractual, que supone operar en la legislación civil, reservada a la competencia del Estado. La representación procesal del Parlamento y del Gobierno Vasco no atribuyen al precepto la función de introducir por vía legislativa una disciplina contractual que suponga la obligación ex lege de tener a disposición del consumidor un servicio posventa. Dice la del Gobierno Vasco que el art. 15 viene a regular el que si se ofrecen estos servicios, se presten en las condiciones del compromiso. Sin embargo, el art. 15, en la primera de sus proposiciones jurídicas, lo que está configurando, con la indeterminación que hemos dicho, es un derecho y correlativa obligación, que se inserta ex lege en el contenido contractual, con lo que se está legislando en materia contractual, contra lo que previene el art. 149.1.8.^a de la Constitución. En lo demás, entendido el artículo en el sentido de que el consumidor tiene derecho a disponer de un servicio posventa, cuando así se haya convenido en el contrato o

cuando en la normativa estatal se establezca, y que dentro de tal normativa, y en defensa de intereses colectivos, y de la confianza en el mercado, los poderes públicos adoptarán las medidas oportunas, al logro de los objetivos que indica, no entraña exceso competencial. El artículo deberá, por ello, ser objeto de modificación, para atemperarlo a la inconstitucionalidad de su inicial regla, debiendo alcanzar la exclusión del artículo al inciso inicial de la regla siguiente «con este fin». Por lo que se refiere a la alegación del Abogado del Estado de que el contenido del art. 15 incide en la legislación sobre defensa de la competencia nos remitimos al fundamento 15.

18. El art. 18 de la Ley 10/1981, es, en la tesis del Abogado del Estado, una vía de penetración de la intervención pública en el Derecho obligacional, o Derecho de la Contratación, reservado al Legislador estatal, como propia de un derecho privado, en lo que no corresponda al derecho foral. Aparecen así en este artículo –según la posición dialéctica del Abogado del Estado– un deber de información (apartados a y b) impuesto a uno de los contratantes, que en la dinámica contractual se inserta en la fase previa a la formación del contrato, y un contenido contractual predeterminado legislativamente (apartados c y d). El derecho de información –al que ha de corresponder un deber de información–no es sólo la proclamación a nivel de ley del principio que establece el art. 51.2 de la Constitución, al disponer que los «poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores». Cuando el precepto en cuestión dice que el adquirente de bienes o el usuario de servicios tiene el legítimo derecho a disponer de una información adecuada, está configurando el derecho del consumidor a disponer de una información veraz y completa sobre las características esenciales del bien o servicio, de su calidad, composición, precio, etc., que le permitan dirigir la elección, utilizar el bien o servicio o reclamar la reparación de los eventuales daños causados por el producto adquirido o servicio utilizado. La información podrá facilitarse a través de organizaciones públicas o representativas de intereses colectivos o podrá proporcionarse directamente por el fabricante, comerciante o prestador del servicio, y tener un carácter genérico dentro del marco de la publicidad o configurarse como una obligación singular dentro del contenido contractual, mas, en todo caso significará para las empresas un deber de información de cumplimiento singular, mediante las variadas formas de información no susceptibles de traducir a unas reglas de uniformidad, o un deber de información a aquellas organizaciones públicas o de intereses colectivos, para que éstas puedan tenerlas a disposición de los consumidores en general o de sus asociados y darles la debida publicidad. En el derecho vigente disposiciones de distinto rango, emanadas como reglamentaciones administrativas, podrían rememorarse aquí en esta línea de información, bien conectado con la publicidad o con objetivos más concretos respecto al conocimiento de las características de los productos y modos de utilización. El precepto en cuestión, 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 del País Vasco si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación. La introducción en el Derecho obligacional de una obligación con tal extensión tendrá que hacerse mediante normas civiles, de la competencia estatal (art. 149.1.8.^a de la Constitución).

Se trata con esta idea de destacar que una configuración del deber de información, con un carácter que excede de lo sectorial, y que pueda significar una modificación en el derecho contractual, tendrá que hacerse por el legislador estatal. Este derecho y el correlativo deber de información si se ciñera a áreas en que el País Vasco tiene competencias, fijando la información que debe facilitarse, y no fuera más allá de lo necesario para conocer las características del bien, con la amplitud que dice el precepto en alguna de sus reglas, podría considerarse legítimo, desde la perspectiva de la adecuada protección de intereses colectivos, en la medida que la extensión del mercado, no reclamara reglamentaciones de ámbito estatal, aseguradoras de la unidad de mercado. Mas en los términos en que se hace, constituye una modificación de la legislación común, que sólo al legislador estatal compete.

19. En realidad, lo que el art. 31 de la Ley 10/1981, protege es al consumidor frente a los daños que se le ocasionen y que tengan su origen en la adquisición, utilización o disfrute de bienes, medios o servicios, para su uso personal, familiar o colectivo. El precepto afirma el derecho a la reparación y comprende tanto los daños a la integridad física y a la salud como a los intereses económicos, mas deja sin precisar –en la literalidad del precepto– elementos o presupuestos de la responsabilidad. Se proclama el derecho del que es titular el perjudicado o dañado, mas se deja a la labor interpretativa, y si ésta fuera insuficiente, a la función integradora de la norma, el definir quiénes son los sujetos obligados, extremo que adquiere una particular relevancia en el área de la protección del consumidor, en la que los fenómenos plurales o de confluencia en la causación del daño son frecuentes. Por otro lado, es muy posible que la tesis de que la norma no contiene criterios legales de imputación de la responsabilidad resulte defendible. Pero también lo es –y podría traerse en su apoyo, en un análisis interpretativo de la norma, otros preceptos de la misma Ley (así el art. 12) y textos supranacionales europeos inspiradores de la Ley, en cuya cita no es menester detenerse– que el precepto se alinea en una protección más vigorosa del consumidor que la que se asienta en la idea de la culpabilidad, aun con todos sus mecanismos facilitadores de la efectividad de la reparación, acogiendo, como idea central del sistema, el del principio pro dannato, o de resarcimiento del daño. Se trata, así entendido el precepto, de asegurar las indemnizaciones a los dañados o perjudicados. La verdad es que cualquiera que sean las opciones a las que pudiera entenderse está abierto el art. 31, la inclusión de la norma en el sector de la legislación civil no es cuestionable. Podrá argüirse que el art. 31 configura en sus líneas capitales, susceptibles de interpretación o integración, un sistema de responsabilidad que no es el plasmado en el Código Civil (arts. 1.089, 1.093 y 1.902 etc.) y podrá decirse, desde planteamientos que no estarían en la línea de las actuales demandas sociales, que el precepto tendrá que integrarse en cuanto a los aludidos presupuestos de la responsabilidad, acudiendo a lo que el derecho común actual preceptúa, mas en todo caso, la norma es civil, de las atribuidas al legislador común, tal como previene el art. 149.1.8.^a de la Constitución. La uniformidad, en esta materia, a salvo el Derecho civil foral o especial, por lo demás, es algo explícitamente reconocido por las representaciones procesales del País Vasco, hasta el punto que quien lleva la del Gobierno Vasco, admite que el art. 31 puede ser inconstitucional, aunque su sentido –dicen es otro que el evidenciar el principio general de la responsabilidad

por daños. El alcance meramente recordatorio, sistemático e informador y de remisión a las normas estatales, que atribuye a este precepto la defensa del Parlamento Vasco, que es alegato común a los arts. 31 y 32, como veremos en el fundamento siguiente, no es bastante para justificar desde títulos competenciales el precepto cuyo análisis ahora estamos haciendo, pues a la razón del contenido del precepto que le sitúa, inequívocamente, en el sector de la legislación civil, se añade que no se comprendería que restringiéramos con difíciles y comprometidas interpretaciones el sistema del derecho de daños, en esta área de la defensa del consumidor. Si el precepto sólo respondiera a una preocupación sistemática –que no es así– en nada se dañaría el dispositivo legal, pues la responsabilidad tiene su regulación actual según lo que la ley y como complementaria del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia, dicen. Si introduce un novum –y así puede entenderse el precepto– tendrá que hacerse mediante una ley del Estado, pues el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado. De donde resulta que el precepto en cuestión –no por conculcación de los principios constitucionales que deben informar la legislación positiva, que no los conculca–, pero sí por emanar del legislador autonómico, excediéndose de su competencia, tiene que ser declarado nulo (art. 149.1.8.^a de la Constitución).

20. Con fórmula que encuentra en el art. 51.1 de la Constitución, su justificación material, aunque no la competencial, y que se inserta en un cuadro de objetivos a los que se deben los poderes públicos con el designio de facilitar el ejercicio de las acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos, se contemplan en el precepto que ahora pasamos a estudiar (el art. 32 de la Ley 10/1981) dos variantes legitimadoras para la efectividad de los mecanismos procesales. En la primera de sus variantes se atribuye a las asociaciones de consumidores la legitimación para promover la defensa de los intereses colectivos, en áreas que no se constriñen a lo jurisdiccional; en la otra, se articula una legitimación que ha de entenderse como sustitutoria, pero no excluyente, del ejercicio de la acción individual, si el consumidor o usuario perjudicado optare por este ejercicio. La legitimación colectiva tiene algún reconocimiento en nuestro sistema jurisdiccional, pudiendo recordarse, como ejemplo de mayor importancia, el del art. 32 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, fórmula que entendida en su verdadera significación, sin rigorismos recortadores de su potencialidad, puede servir a los objetivos que están presentes en el precepto cuestionado, cuando la defensa de los intereses colectivos pueda hacerse valer por los cauces del proceso contencioso–administrativo. La otra variante legitimadora, la sustitutiva de la individual, en defensa de intereses que permiten una individualización, aunque insertos en un ámbito que tienen una trascendencia colectiva a la que se deben las asociaciones de consumidores, es una técnica que aunque con algunos ejemplos singulares en nuestro derecho, no se ofrece con los caracteres de generalidad que en el ámbito contencioso–administrativo tiene la legitimación colectiva, o, en su caso, corporativa. De lo anterior se desprende muy claramente que las fórmulas legitimadoras reguladas en el precepto que estamos estudiando, si bien se insertan en un cuadro deseable de la defensa o de la protección jurídica del consumidor –y en este punto podríamos recordar algunas soluciones en otros derechos y hasta algunas recomendaciones de organismos

supranacionales–, no pueden reconducirse a la sola regla del art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso– Administrativa o al reconocimiento de soluciones contenidas en leyes vigentes, que es lo que sostienen las defensas procesales del País Vasco. Los argumentos que desde este planteamiento se manejan para sostener que el art. 32 de la Ley 10/1981, tiene un alcance recordatorio, sistemático e informador, respetuoso con la competencia estatal que define el art. 149.1.6.ª, en materia de legislación procesal, además de las objeciones que pudieran oponerse a una labor que aun no siendo creadora está reservada al legislador estatal, no tienen en cuenta que dicho artículo aporta un novum, cual es la generalización de la legitimación colectiva y de la legitimación por sustitución en el área de la defensa del consumidor. Como la norma se inserta en el ámbito de la legislación procesal, y no responde a particularidades del derecho sustantivo del País Vasco, incurre en incompetencia. Por lo demás, la atribución de la legislación procesal al Estado y, por tanto, la determinadora de la legitimación, como toda regla del proceso que no esté justificada por la indicada particularidad, responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales.

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 Que son inconstitucionales y, por tanto nulos, por corresponder a la competencia del Estado, los siguientes artículos de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del País Vasco: Art. 5.º; art. 6.º, párrafo 5.º, que dice «Con carácter general, cualquier producto que pueda suponer riesgo para la seguridad y salud de los consumidores, sólo podrá fabricarse con sujeción a lo reglamentado al respecto y distribuirse ofreciendo la debida información que garantice su correcta utilización por parte del consumidor o usuario»; art. 12; art. 15, en su inciso primero, que dice «Al consumidor le corresponde el derecho a disponer de un servicio posventa satisfactorio para los bienes duraderos que hubiese adquirido»; art. 18; art. 31; art. 32.

2.º Que los otros preceptos impugnados, que son el art. 4.º; el párrafo segundo del art. 6.º; el art. 9.º; art. 13; art. 14 en sus apartados a, c y e, y art. 15, desde donde dice «Se adoptarán las medidas oportunas dentro de la normativa vigente, dirigidas al logro de los siguientes objetivos» hasta el final del artículo, son conformes con la Constitución, por lo que se alza la suspensión de su vigencia, producida por aplicación del art. 161.2 de la Constitución.

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

Dada en Madrid, a treinta de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.