

FALLO

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

Ha decidido estimar el recurso de amparo promovido por la Unión General de Trabajadores de España, otorgando a dicha entidad el amparo solicitado, y en su virtud:

- 1) Declarar que dicha Unión posee la legitimación precisa

34724 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 86/1982. Sentencia número 71/1982, de 30 de noviembre.

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 número 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

Primero.—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 (artículo 9.3 de la Constitución) (en adelante CE). La norma, añade, lesione los principios que acaban de indicarse, así como los de reserva de ley (artículo 53.1, en relación con el artículo 33 de la CE).

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 (artículo 149.1.16 de la CE). 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 (artículo 149.1.16 de la CE). 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.

para promover el conflicto colectivo de trabajo a que las expresadas actuaciones se refieren.

2) Anular las sentencias de la Magistratura de Trabajo y del Tribunal Central de Trabajo que han denegado dicha legitimación.

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

Madrid, 29 de noviembre de 1982.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y Rubricados.

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 (CC) y dejar sin efecto las reglas sobre evicción del Código de Comercio (CCo), 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 artículo 10, 27 del Estatuto Vasco (EV), 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 postventa 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 postventa (artículo 15, párrafo primero). 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 (artículo 15.a).

Art. 18. Que alega el Abogado del Estado que introduce un deber informativo, como deber ex lege (apartados a) y b1) o un derecho a una prestación dentro del desarrollo del contrato privado (apartados c) y d1), 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 artículo 10, 27 y 28 del EV. 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 (artículo 51 de la CE). No se configura una competencia exclusiva, sino un deber general.

c) Si una norma atribuye competencia a un Ente público para definir como 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 (Vv. antecedente 1), termina solicitando declaramos la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos cuarto, quinto, sexto, en sus párrafos segundo (desde «los productos farmacéuticos» hasta «caducidad») y cuarto (desde «con carácter general» hasta «por parte del consumidor o usuario»), noveno, decimosegundo, decimotercero, decimocuarto, en sus apartados a), c) y e), decimoquinto, decimosexto, trigésimo primero y trigésimo segundo.

Segundo.—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 artículo 51 de la CE y, de otro, los apartados 27 y 28 del artículo 10 del EV. 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», etcétera, así como el carácter de la disposición transitoria única. Mención especial dedica al artículo 1.º de la Ley y a la disposición transitoria séptima del Estatuto. El artículo 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 encuentran 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 artículo 87.2 de la CE es una facultad para ejercitar la iniciativa legislativa. Sería poco lógico utilizarla 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 constrictas 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 previsibles». 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 artículo 5.º de una interpretación errónea del Abogado del Estado, pues recopilación de prohibiciones dispersas y publicidad de las listas, no suponen mediaticiones 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 lo que se refiere a las competencias del Estado en la fabricación, remite a sus anotaciones al análisis del artículo 4.º

Art. 9.º Se limita a concretar puntualmente y con carácter programático, aspectos del derecho a la información (artículo 51 de la CE). 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 Código Civil y Código de Comercio, 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 prácticas 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 artículo 87.2 de la Constitución Española y artículo 28.6 del Estatuto Vasco.

Art. 15. Recope igualmente una serie de objetivos hacia cuya consecución se adoptarán las medidas oportunas, dentro de la normativa vigente. En consecuencia habrá que entender que si los poderes vascos se apartan de aquella 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 pueda disponer de una información adecuada, derecho que puede alcanzarse de diversas formas. Se cita el artículo 2.º, a) y f), del Decreto 2950 de 1975.

Art. 31 y art. 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 artículo 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).

Tercero.—El Abogado don José J. Portuondo Herreras, del Departamento de Justicia del Gobierno vasco, se opuso en nombre de éste a la demanda de inconstitucionalidad promovida 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 Con-

sumidor debe 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.
- Sistema 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 artículo 51 de la Constitución española. Este artículo no atribuye directamente competencias. La determinación del poder competente debe hacerse por remisión a otros preceptos.

f) El artículo 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 artículo 51.3 de la Constitución española no cabe absolutizarla, entendiéndose 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 artículo 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 desciende 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 artículo 10, 27, del Estatuto y, en congruencia, del artículo 139 de la Constitución. El artículo 39 no implica la existencia de una norma atributiva de competencia. La competencia comunitaria (la del artículo 10.27) tiene los límites que señala el artículo 20.8 del Estatuto. El artículo 139 implica una limitación a la competencia comunitaria.

El artículo 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 Euzkadi: 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 (artículo 18.3 del Estatuto y artículo 149.1.18 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 Código Civil 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 artículo 9.º, en relación con la transitoria única, aparece que la única interpretación del artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 9.º sólo puede ser interpretado en conexión con la exposición de motivos, el artículo 17 y la disposición transitoria única.

Art. 12. No tiene un sentido distinto que el del artículo 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 artículo 13 no hay una cuestión menor: Si se reitera o no legislación sobre defensa de la competencia. Detrás del artículo 13 hay la voluntad clara del Parlamento vasco de aplicar el artículo 51.

Arts. 14 y 15. No existe intromisión en el marco civil de la libertad contractual. Lo que el artículo 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 artículo 15 no se modifica el principio de libre disponibilidad ni las condiciones generales ni la libre circulación de bienes. Lo que el artículo 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 artículo 32 viene a explicitar la legitimación procesal de las Asociaciones (artículo 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 artículo 31, reiteración innecesaria de precepto estatal.

Cuarto.—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 3.ª y comunicada al Parlamento y Gobierno vascos, 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 (vv., tercero).

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 artículo 34.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), día en que se deliberó y votó la sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—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 artículo 10 del Estatuto del País Vasco, no se impugna por el Gobierno de la nación, en la totalidad de su contenido: Son los artículos 4.º, 5.º, 6.º (párrafos segundo y quinto), 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 artículos 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 artículo 9.º, 3, de la Constitución, los que se tachan por el Gobierno de la nación como contrarios a la Constitución, y por esto se pide declaramos su inconstitucionalidad, garantizando de este modo la primacía de la Constitución, según lo mandan los artículos 27, 28.1 y 30 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 artículo 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» de 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 artículo 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.

Segundo.—Defensa del consumidor (artículo 10.28 del Estatuto del País Vasco) y mercado interior (artículo 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 artículo 149, 1, de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.). A esto se une el que la Constitución (artículos 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 artículo 10, apartados 27 y 28, del Estatuto debe, en principio, desarrollar todo su contenido. Estudiemos ahora, con estos criterios, los preceptos impugnados.

Tercero.—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 Official CEE, C.92,

25-4-1975). 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 artículo 51 de aquella, al que el artículo 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 general 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.

Cuarto.—El artículo 4.º que ahora estamos estudiando no contiene unas normas que, en principio, se presentan 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 artículo 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 proscribire 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 artículo 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 artículo 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 artículos 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.

Quinto.—La amplitud del artículo 4.º, dice el Abogado del Estado, traducido 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 artículo 149.1 de la CE, 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 artículo 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 constitucionales y estatutarios sobre reparto de competencias.

Sexto.—El artículo 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 del 25 de noviembre de 1944, y que, por esto, la solución al problema competencial ha de venir, preferentemente, de lo que la Constitución (artículo 149.1.16) y, dentro del marco establecido en ella, el Estatuto de Autonomía (artículo 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 artículo 1.º de la Ley 10/1981) es el de competencia en materia de mercado interior (artículo 10.27) y de defensa del consumidor (artículo 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 incluíble 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 disciplinarias, 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, artículo 18.1) y en los títulos competenciales sobre defensa del consumidor (también en el Estatuto, el artículo 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 artículo 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 artículos 148.1.21.ª y 149.1.16.ª, tendrá que estudiarse ahora si la impugnada norma (la del artículo 5.º) puede legitimarse en esta regla de atribución de competencia.

Séptimo.—El artículo 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, 25-4-1975), 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 deter-

minar, 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 artículo 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 extiende 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 de 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 artículo 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 artículos 10, apartados 27 y 28, y 18, apartado 1.º del Estatuto del País Vasco.

Octavo.—De todo el contenido del artículo 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 de la Constitución). Como el Estatuto del País Vasco asume y determina competencias en materia farmacéutica en dos artículos (arts. 10.15 y 18.3), es menester el estudio de estos preceptos, dentro del marco establecido por el citado artículo 149.1.16, porque la regulación autonómica, de obligado sometimiento a la norma constitucional, ha de hacerse, como dispone el artículo 147.2.d), «dentro del marco establecido en la Constitución». Un primer y sólo examen del artículo 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 artículos 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 artículo 149.1.16 y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 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 artículo 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 artículo 149.1.16 de la Constitución y de la primacía e imperatividad de la norma constitucional. La comprensión del precepto (el del artículo 10.15) se hace dificultosa, sin embargo, si partimos de que el vocablo legislación cuando se utiliza en el artículo 149.1 de la Constitución, como precepto 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 de 30 de junio de 1982, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 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 artículo 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 artículo 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.

Noveno.—Decíamos que otro de los preceptos impugnado, comprendido en el artículo 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 artículo 5.º

Décimo.—El artículo 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 artículo 10.28 del Estatuto Vasco, dentro del marco constitucional definido en el artículo 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 artículo 9.º proclama un derecho, que la conjunta interpretación de este precepto y del artículo 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, artículo 148.1.3.ª de la Constitución y artículo 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.

Undécimo.—La protección de los intereses económicos es —si atendemos el epígrafe del capítulo— el contenido del que, en la Ley 10/1981, lleva el número dos, y que comienza con el artículo 12. Prescindiendo de los artículos 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 artículo 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 servicios insatisfactorios), 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 implícitos. 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 artículo 149.1.8.ª de la Constitución, la cuestión que se plantea no es distinta de la que suscita el artículo 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 artículo 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 artículo 31, de modo que la decisión que se adopta respecto de este precepto —que es la de que invade competencia estatal— tiene que entenderse al que ahora enjuiciamos.

Duodécimo.—El esquema del artículo 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 ingerencia 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— incurrido en incompetencia. Otra cuestión es la que plantea la primera parte del artículo 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 constitucionalidad del artículo 13.

Decimotercero.—Como puede verse, el artículo 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 artículo 51, y lo que dispone el artículo 53.3, los dos de la Constitución, son previsiones constitucionales que obligan al legislador. El artículo 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 artículo 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 debe estar protegido, 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.

Decimocuarto.—En el artículo 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 este área del derecho innovaciones en lo que es —y debe ser— una regulación general, como comprendida en lo que dispone el artículo 149.1.8.ª de la Constitución, la conclu-

sión 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, entendiendo 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 cual 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 artículo 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, y f) en el conjunto del artículo 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 artículo 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 artículo 10.27 del Estatuto del País Vasco, como competencia no atribuida al legislador vasco.

Decimoquinto.—El artículo 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 artículo 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, 110/1983, 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 los demanden. Como la materia comprendida en el artículo que ahora estamos examinando 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 artículo 149.3 de la Constitución en relación con el artículo 10.27 del Estatuto del País Vasco.

Decimosexto.—El artículo 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 requieren 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 artículo 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 las indicadas reglas; mas no en una consideración aislada, sino en inmediata relación con

lo que dice el artículo 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 del 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 artículo 13, el Gobierno Vasco dirigirá su actividad a la efectiva aplicación de la normativa estatal actualmente vigente o que se promulgue en un futuro.

Decimoséptimo.—El artículo 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 proporcionarse 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 y c), otros para garantizar el cumplimiento tempestivo y en condiciones económicas justas del servicio (así, apartados e, d y 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 periodo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 15 viene a regular el que si se ofrecen estos servicios se presten en las condiciones del compromiso. Sin embargo, el artículo 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 artículo 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 alcanzarse 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 artículo 15 incide en la legislación sobre defensa de la competencia nos remitimos al fundamento 15.º

Decimotercero.—El artículo 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 artículo 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 del consumidor 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.

Decimonoveno.—En realidad, lo que el artículo 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, 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 damnato, 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 artículo 31, la inclusión de la norma en el sector de la legislación civil no es cuestionable. Podrá argüirse que el artículo 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 presu-

puestos 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 artículo 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 artículo 31 puede ser inconstitucional, aunque su sentido —dice— no es otro que el de 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 artículos 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 este 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 complementaría 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).

Vigésimo.—Con fórmula que encuentra en el artículo 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 artículo 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 artículo 32 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-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 transcendencia 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 re-

guladas 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 artículo 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 artículo 32 de la Ley 10/1981 tiene un alcance recordatorio, sistemático e informador, respetuoso con la competencia estatal que define el artículo 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.

F A L L O

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

Ha decidido:

Primero.—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: artículo quinto; artículo sexto, párrafo quinto, 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 a: respecto y distribuirse ofreciendo la debida información que garantice su correcta utilización por parte del consumidor o usuario»; artículo decimosegundo; artículo decimoquinto, 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»; artículo decimosexto; artículo trigésimo primero; artículo trigésimo segundo.

Segundo.—Que los otros preceptos impugnados, que son el artículo cuarto; el párrafo segundo del artículo sexto; el artículo noveno; artículo decimotercero; artículo decimoquinto, en sus apartados a), c) y e), y artículo decimoquinto, 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 artículo 161.2 de la Constitución.

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

Dada en Madrid a 30 de noviembre de 1982.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

I. ANTECEDENTES

1. El recurso de amparo se formula con la pretensión de que se revoque la sentencia del Tribunal Central de Trabajo impugnada, dejándola sin efecto.

Los demandantes exponen que interpusieron conflicto colectivo, ante la Autoridad laboral, en materia de salarios no percibidos durante un cierre patronal que estimaban contrario a la normativa legal vigente y que, a su juicio, poseía un carácter coactivo hacia las huelgas llevadas a cabo por aquellas fechas por los trabajadores de la Empresa demandada. Por sentencia de la Magistratura de Trabajo número 3, de 5 de octubre de 1981, se resolvió el conflicto en el sentido de que les fuera abonado el salario devengado y no percibido durante los días 8 y 10 de abril de 1981, haciendo pasar a la Empresa por esta declaración. Interpuso recurso de suplicación, el Tribunal Central de Trabajo dictó la sentencia aquí impugnada, por la que revocó la de instancia y absolvió a la demandada.

Los actores entienden que la sentencia dictada por el Tribunal Central de Trabajo vulnera el artículo 28,2 de la Constitución, que reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

2. Por providencias de 3 de febrero y 3 de marzo de 1982, la Sección Segunda acordó admitir el recurso y reclamar atentamente las correspondientes actuaciones, debiendo efectuarse los emplazamientos pertinentes en cumplimiento de lo dispuesto en

34725 Sala Primera. Recurso de amparo número 5/1982. Sentencia número 72/1982, de 2 de diciembre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 5/1982, formulado en 11 de enero de 1982 por el Procurador don José Manuel Dorremocha Aramburu, en nombre y representación de doña I. G. B., don J. I. A. A. y don J. G. C., bajo la dirección del Letrado don José Esteban, contra sentencia de 30 de noviembre de 1981 dictada por el Tribunal Central de Trabajo en el recurso de suplicación número 448/1981 sobre conflicto colectivo, seguido a instancia de los recurrentes contra la Empresa «Gomaytex, S. A.», con domicilio en Hernani (Guipúzcoa). En el recurso ha comparecido en forma el Fiscal general del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.