

# DERECHO PRIVADO Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE CONSUMO Y COMERCIO INTERIOR EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Private Law and Regional Competences about  
Domestic Trade System and Consumerism  
in the Constitutional Court Doctrine

IGNACIO DURBÁN MARTÍN  
Universidad de Valencia  
Ignacio.Durban@uv.es

## *Cómo citar/Citation*

Durbán Martín, I. (2016).

Derecho privado y competencias autonómicas sobre consumo  
y comercio interior en la doctrina del Tribunal Constitucional.

Derecho Privado y Constitución, 30, 257-288.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/dpc.30.06>

(Recepción: 21/04/2016; aceptación después de la revisión: 10/09/2016; publicación: 17/11/2016)

## **Resumen**

El régimen del comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios representan dos claros ejemplos de materias con contornos civiles sobre las que todas las comunidades autónomas han asumido competencias. En este artículo se pretende, de un lado, esclarecer si cabe configurar, a través del ejercicio de estas, un espacio de regulación autonómica con incidencia en la esfera del derecho privado y, de otro, clarificar cuál es el papel que juega en esta coyuntura la existencia añadida de derechos civiles forales en sólo algunos territorios. Un detenido examen de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto —ineludible para dar respuesta a cuestiones como las apuntadas— permite constatar que la lectura que se ha hecho de las com-

petencias constitucionalmente atribuidas al Estado sobre el derecho privado limita por completo, a menudo de forma insuficientemente justificada, la capacidad de las distintas comunidades autónomas para regular la dimensión privada de los referidos ámbitos normativos.

### **Palabras clave**

Tribunal Constitucional; competencias; comercio interior; consumidores y usuarios; derecho privado.

### **Abstract**

The domestic trade system and consumers and users protection represent two examples of multidisciplinary matters on which all the Autonomous Communities have assumed competences. This article aims, on one hand, to clarify if it is possible to set up, through the exercise of these competences, a space for autonomic regulation with incidence in the private law area and, on the other hand, to know what is the role, at this juncture, of the added provincial civil rights only in some territories. A close examination of the Constitutional Court doctrine about this matter —unavoidable in order to give answers to the forenamed questions— allows us to verify that the lecture that has been made about the competences constitutionally conferred to the State about private law limits completely, often in a non-sufficiently justified way, the ability of the different autonomous communities to regulate the private dimension of the forenamed normative fields.

### **Keywords**

Constitutional Court; competences; domestic trade; consumers and users; private law.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA PERSPECTIVA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTE LAS OPERACIONES DE DESLINDE DE COMPETENCIAS: 1. Un criterio recurrente en los casos de deslinde competencial entre materias estatales y el llamado «derecho civil autonómico no foral»: la distinción entre derecho privado y derecho público; 2. Un criterio que afecta específicamente a estas concretas materias: el Estado es competente en exclusiva para incidir en la dimensión privada del derecho contractual: 2.1. *El problema de la mención conjunta de las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE*; 2.2. *El problema de no precisar qué inciso del art. 149.1.8ª CE resulta aplicable*. III. LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN LA CASUÍSTICA PLANTEADA: 1. El régimen de responsabilidad civil por daños debe ser uno y el mismo para todo el Estado; 2. El arbitraje es materia que «incuestionablemente» ha sido atribuida a la competencia exclusiva del Estado; 3. Las comunidades autónomas no pueden establecer regulación propia en materia de cláusulas abusivas aunque sí cabe que, en el ejercicio de sus competencias, dispongan prevenciones contra las mismas; 4. Las comunidades autónomas pueden regular los aspectos jurídico-administrativos de determinados tipos de ventas; 5. Las comunidades autónomas pueden dictar normas de carácter administrativo sobre la condición y la capacidad jurídica del comerciante; 6. Es admisible que las comunidades autónomas regulen algunos aspectos del derecho de información de los consumidores; 7. Las *leges repetitae* en materia de obligaciones y contratos son inconstitucionales; 8. El Estado en ocasiones ha realizado una lectura excesivamente amplia de sus competencias sobre derecho privado extralimitándose e interfiriendo potencialmente en determinados ámbitos competenciales autonómicos. IV. CONSIDERACIONES FINALES. V. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El régimen del comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios no son materias específicamente comprendidas en ninguna de las listas competenciales que contienen los arts. 148 y 149 de la Constitución. Sin embargo, en ambos casos, se ha producido la atribución de competencias

a las comunidades autónomas mediante diversas técnicas y a ritmos diferentes según los casos<sup>1</sup>. Así pues, consumidores y usuarios, por un lado, y comercio interior, por otro, son dos materias pluridisciplinares sobre las que todas las comunidades autónomas hoy en día ostentan competencias. Ambas materias, que poseen perfiles propios, mantienen, a la vez, una estrecha e inevitable relación entre sí y es por ello que tiene sentido analizarlas conjuntamente en el presente artículo. Esta conexión, además de ponerse de manifiesto explícitamente en el art. 51 de la Constitución<sup>2</sup>, ha quedado reflejada también en diversos estatutos de autonomía en los que ambas materias figuran mencionadas conjuntamente, hecho que evidencia su proximidad e, incluso, hasta un cierto grado de complementariedad<sup>3</sup>. Asimismo puede constatarse que, más allá de que los desarrollos legislativos discurran por cauces independientes, la legislación autonómica en materia de consumidores y usuarios menciona y remite en no pocas ocasiones a la de comercio interior y viceversa. Nos hallamos, en suma, ante dos materias que coexisten en un mismo espacio y ello explica que la jurisprudencia constitucional haya aplicado criterios parejos en las operaciones de deslinde entre estas y otras materias de titularidad estatal que es el tema que aquí interesa abordar.

Y es que, en efecto, tanto el derecho del consumo como el régimen del comercio interior engloban aspectos muy heterogéneos cuya regulación puede corresponder, según los casos, también al Estado con base en su respectivo acervo competencial. Expresándolo en otros términos podría decirse que la genérica asunción autonómica de competencias en tales materias entraña una potencial colisión con otros títulos competenciales atribuidos constitucional-

---

<sup>1</sup> Habida cuenta de la amplia casuística que plantea esta cuestión y considerando también el hecho de que no constituye un elemento crucial para el desarrollo de la línea argumental que aquí se propone, parece lo más indicado soslayar su tratamiento y remitirse a otras fuentes en las que el tema se aborda de manera específica. Por lo que respecta al régimen del comercio interior, resulta particularmente ilustrativa la síntesis que se realiza en Míguez Macho (2005: 155-159). Y, en cuanto a la defensa de los consumidores y usuarios, puede consultarse lo que al respecto se dice, entre otros, en los trabajos de Echaide Izquierdo y Lara González (2006: 29-31); Rodríguez-Arana y Canosa Usera (2008: 85-89), y Reyes López (2000: 710-713).

<sup>2</sup> Sobre la relación entre el comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios en el art. 51 CE véase también Míguez Macho (*op. cit.*: 154-156).

<sup>3</sup> Es el caso de los vigentes Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Canarias, Galicia y Navarra. Por su parte, Castilla y León, Cataluña, Andalucía, Aragón, Extremadura y Murcia incluyeron, en redacciones anteriores de sus respectivos Estatutos de Autonomía, menciones conjuntas de tales materias.

mente al Estado<sup>4</sup>. Y esto es algo que el Tribunal Constitucional (TC) ya advirtió en las primeras resoluciones en las que el carácter pluridisciplinar de estos conjuntos normativos se situaba en la base de los conflictos planteados. Así, en la temprana STC 71/1982, se afirma que:

La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es [...] un concepto de tal amplitud, y de contornos imprecisos, que, con ser dificultoso en ocasiones la operación calificador 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 [...] cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor, pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el art. 149.1 de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.) (FJ 2).

Pues bien, entre los sectores jurídicos constitucionalmente atribuidos a la competencia exclusiva del Estado que pueden condicionar a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias en materia de derecho de consumo y de comercio interior destaca, por su trascendencia, la legislación civil y mercantil<sup>5</sup>. Y es importante comenzar aclarando que ambos sectores del ordenamiento —el civil y el mercantil— han sido habitualmente emparejados por el TC a la hora de tratar esta cuestión puesto que, según la construcción jurisprudencial que se examinará a continuación, el sector del derecho privado involucrado en este tipo de controversias competenciales es el de las obligaciones y los contratos entendido desde una amplia perspectiva y como si de un bloque homogéneo se tratase. En dicho bloque cabría subsumir

<sup>4</sup> A esta idea se refiere Javier Salas Hernández como *delimitación negativa* de la materia. Véase Bercovitz Rodríguez-Cano y Salas Hernández (1992: 1042).

<sup>5</sup> Afirma Ángel Carrasco Perera, a propósito de la relevancia del derecho civil y mercantil en este sector del ordenamiento, que «la protección de los consumidores y usuarios en el mercado puede realizarse —y de hecho se realiza mayormente— a través de normas civiles y mercantiles, cuya competencia es exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª y 8ª CE)». Véase Carrasco Perera (2002: 149). También en un exhaustivo informe publicado por el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (organismo autónomo administrativo adscrito al Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña), sobre las posibilidades autonómicas de establecer regulación propia en materia de obligaciones y contratos, se comparte esta perspectiva al reconocerse que «cal considerar el Dret del consum com a part de la contractació dins de l'àmbit del Dret privat, i que té plena justificació regular en un text refós com la LGDCU de 2007 per part del legislador estatal». Véase Prats Albentosa *et al.* (2009).

cuestiones que van desde la capacidad para ejercer la actividad comercial hasta la reglamentación de distintas modalidades de venta, pasando por otras como las cláusulas abusivas, el arbitraje o la responsabilidad contractual y extracontractual. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado del asunto ha hablado de «derecho de la contratación» y «derecho de los contratos» (STC 71/1982) o de «derecho contractual», «derecho de contratación» y «legislación contractual» (STC 62/1991) o también del «derecho privado de los contratos» (STC 124/2003).

El objetivo de estas páginas es dar respuesta a una cuestión tan compleja como la de si, a la luz de la jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas —o algunas de ellas— disponen de espacio para establecer regulación sobre relaciones obligacionales y contractuales (cuyo peso en el ámbito del derecho del consumo y del comercio interior es determinante) o si, por el contrario, es el Estado el único agente con capacidad para dictar normas sustantivas en este terreno. Se trata, en definitiva, de esclarecer si, de acuerdo con el TC, las comunidades autónomas tienen capacidad de incidir de algún modo en el derecho privado a través del ejercicio de sus competencias en materia de derecho de consumo y de comercio interior. Y, para precisar cuáles son las respuestas ofrecidas por la jurisdicción constitucional ante la cuestión de si es o no admisible un cauce como este para la aprobación de regulación *iusprivatística* de ámbito autonómico, es necesario atender a más de una veintena de sus resoluciones. En lo que sigue se examinarán las mismas vinculando los puntos coincidentes que presentan sus argumentaciones a fin de poder ofrecer un análisis de los principales criterios jurisprudenciales empleados hasta la fecha en torno a esta cuestión. En aras de clarificar al máximo el contenido de interés que puedan presentar dichas resoluciones se plantea un examen desde dos perspectivas distintas que son, a la vez, complementarias. Así, en primer lugar, se estudiará la doctrina general sentada por el TC desde un enfoque eminentemente teórico y, en segundo lugar, se abordará la casuística del derecho sustantivo sobre el cual dicha doctrina se proyecta.

## II. LA PERSPECTIVA GENERAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTE LAS OPERACIONES DE DESLINDE DE COMPETENCIAS

### 1. UN CRITERIO RECURRENTE EN LOS CASOS DE DESLINDE COMPETENCIAL ENTRE MATERIAS ESTATALES Y EL LLAMADO «DERECHO CIVIL AUTONÓMICO NO FORAL»: LA DISTINCIÓN ENTRE DERECHO PRIVADO Y DERECHO PÚBLICO

La distinción entre derecho privado y derecho público constituye el criterio del que se sirve el TC para delimitar las facultades del Estado y de las

comunidades autónomas a la hora de disciplinar las relaciones obligacionales y contractuales presentes en el ámbito del derecho de consumo y del comercio interior. En este sentido, Carrasco Perera (2002: 153) afirma que «la regla decisoria estadísticamente más relevante y cualitativamente de mayor envergadura utilizada por el Tribunal Constitucional para resolver los conflictos de concurrencia entre defensa del consumidor/comercio interior y reserva de competencia estatal, ha sido la que distingue entre regulación jurídico administrativa y regulación jurídico privada (civil y mercantil) del Derecho de contratos». De este modo puede apuntarse ya desde un principio que, en el ámbito del derecho de consumo y el comercio interior, el TC aplica una regla en virtud de la cual corresponde al Estado la legislación de los elementos jurídico-privados propios del derecho de contratos (que, como se ha dicho, es el segmento del derecho privado principalmente afectado en este terreno), mientras que a las comunidades autónomas les queda la regulación de los aspectos de índole administrativa que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, quepa introducir en este concreto ámbito siempre y cuando, cabe remarcarlo, no suponga una innovación del núcleo *inter privatos* propio del derecho contractual. Así lo reconoce explícitamente el TC cuando, en la STC 37/1997, afirma refiriéndose a su propia doctrina que:

El punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones *inter privatos* y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones contractuales [...] El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil [...] en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas (FJ 7).

El criterio descrito ha sido empleado por el TC en las distintas resoluciones que se han ocupado de dirimir esta cuestión quedando más gráficamente reflejado en aquellas en las que se ha hecho alusión expresa al mismo. Así ocurre en la temprana STC 37/1981 en la que el Alto Tribunal, al tener que pronunciarse sobre la capacidad del Estado y de las comunidades autónomas para regular el contrato de transporte, acude al criterio doctrinal «de la delimitación entre Derecho Privado y Derecho Público» para dar solución al complejo «problema de la delimitación conceptual del Derecho Mercantil» (FJ 3). Por su parte, en la STC 88/1986 se dispone —tomando como fundamento la doctrina de la STC 71/1982— que «de lo que esencialmente se trata es de que a través de las normas autonómicas no se produzca un «novum» en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas»

(FJ 5). La STC 62/1991 resuelve que en la medida en que ciertos preceptos recurridos «no vengan a consagrar (o a reproducir de la legislación estatal) nuevos derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil [...] o vengan a arbitrar medidas de carácter administrativo tendentes a proteger al consumidor ninguna tacha de inconstitucionalidad hemos de apreciar en el examen de cada uno de los preceptos impugnados» (FJ 2b). La STC 225/1993 también emplea el mencionado criterio cuando considera que determinadas normas autonómicas que inciden en el ejercicio de la actividad comercial —y que podrían afectar a la «capacidad jurídica» o a la «condición de comerciante» conculcando así el art. 149.1.6ª y 8ª CE— no entrañan, sin embargo, «una invasión de competencias estatales por parte del legislador autonómico» por tratarse de normas «de índole administrativa» (FJ 6b). Del mismo modo, la STC 284/1993 reconoce que ciertos preceptos normativos autonómicos que podrían incidir a priori en «la capacidad jurídica para el ejercicio del comercio» no conculcan el art. 149.1.6ª y 8ª CE por ser «de índole meramente administrativa, por lo que no interfieren en las competencias que al Estado reserva en exclusiva la mencionada norma de la Constitución» (FJ 2). En la STC 264/1993 se afirma que la regulación autonómica de las diferentes modalidades de venta para proteger los derechos de los consumidores «debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas [...] sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas [...] ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE» (FJ 5). Y la STC 124/2003 se vale del mismo criterio —si bien lo emplea desde una perspectiva inversa— para declarar que una norma estatal es inconstitucional al no poderse entender «amparada en el ámbito competencial reservado al Estado ex art. 149.1.6. y 8 CE» toda vez que «no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privatos* [...] sino a disciplinar [...] aspectos netamente públicos» (FJ 7).

La distinción entre derecho privado y derecho público no es, como advierte el título del presente epígrafe, un criterio cuya aplicación tenga únicamente lugar en el tipo de controversias más arriba señaladas sino que el TC recurre a él a menudo en otras operaciones de deslinde competencial entre legislación jurídico-privada y ciertas materias «oblicuas» de titularidad autonómica. Así y todo, lo cierto es que, cuando se trata de derecho de consumo y de comercio interior, concurren algunas particularidades y elementos distorsionadores —generalmente ausentes en otros ámbitos— que exigen introducir matices y examinar con mayor detenimiento la forma en que se aplica el criterio de referencia. De este modo, corresponde ir desgranando, en lo que sigue, cuáles son las específicas circunstancias que tienen lugar cuando son estos conjuntos normativos los que se hallan implicados.



## 2. UN CRITERIO QUE AFECTA ESPECÍFICAMENTE A ESTAS CONCRETAS MATERIAS: EL ESTADO ES COMPETENTE EN EXCLUSIVA PARA INCIDIR EN LA DIMENSIÓN PRIVADA DEL DERECHO CONTRACTUAL

La primera operación que acomete el TC consiste, como se ha indicado anteriormente, en atribuir naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada a la regulación objeto de controversia. Si cabe incardinarla dentro del derecho público (esencialmente normas de derecho administrativo pues, por obvias razones, han de quedar fuera normas de derecho procesal o de derecho penal), entonces queda bajo la cobertura de las competencias autonómicas en materia de derecho de consumo o de comercio interior. Si, en cambio, la norma es subsumible, a juicio del TC, dentro del derecho privado, entonces se entenderá que es, en todo caso, competencia del Estado en la medida en que se parte de una premisa tan controvertida doctrinalmente como clara en la jurisprudencia del TC: toda norma privada del ámbito del derecho de contratos es competencia estatal. Y se trata, en efecto, de una interpretación polémica puesto que su compatibilidad con el esquema de reparto competencial constitucionalmente diseñado en este ámbito plantea notables dificultades. Los aspectos que, en concreto, mayor controversia suscitan son los que a continuación se detallan.

### 2.1. *El problema de la mención conjunta de las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE*

Una de esas cuestiones problemáticas ha venido siendo detectada y señalada por la doctrina desde la primera jurisprudencia constitucional que abordó esta cuestión en los años ochenta. Y es que, cuando se afirma que corresponde al Estado la competencia para legislar en materia de derecho privado de la contratación, el TC «se refiere al Derecho privado de contratos como un todo sometido a la reserva estatal» (Carrasco Perera, 2002: 154) y, en este sentido, es muy usual encontrar en su jurisprudencia numerosas menciones conjuntas e inespecíficas a las reservas estatales sobre derecho civil y mercantil como si constituyeran un bloque homogéneo. Se han invocado habitualmente, así pues, las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE como marco de referencia uniforme, sin mayores especificaciones, con la pretensión de reforzar la tesis de la unidad del derecho contractual y su pertenencia al acervo competencial exclusivo del Estado.

Para ilustrar esta acusada y cuestionable tendencia del TC puede comenzar haciéndose mención —partiendo ahora de las resoluciones más recientes y concluyendo con las más remotas— de la STC 124/2003 toda vez que contiene en su fundamentación jurídica referencias a «la competencia exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho privado de los contratos (art. 149.1.6 y 8 CE)», así como «al ámbito competencial reservado al Estado ex

art. 149.1.6. y 8 CE» (FJ 7). La STC 37/1997, por su parte, incorpora una digresión sobre el alcance de «la legislación contractual, civil y mercantil, en relación con otras materias competenciales» (FJ 2). En la STC 284/1993 se vincula la capacidad jurídica para el ejercicio del comercio al art. 149.1. 6ª y 8ª CE (FJ 2), además de precisarse que la regulación sobre rescisión contractual «es de competencia estatal (ex art. 149.1.6ª y 8ª CE)» (FJ 5). En la STC 264/1993 se juzga que el ámbito de las relaciones jurídico-privadas contractuales «corresponde al acervo competencial del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE» (FJ 5). En la STC 225/1993 se habla de «la competencia exclusiva del Estado que el art. 149.1.6 y 8 le reconocen», también se realiza una mención conjunta de «los Códigos civil y de Comercio» y se alude a «conceptos o categorías generales propios de la legislación estatal, cuyo significado jurídico sólo podrá establecerse por remisión a la legislación civil o mercantil» (FJ 6B). Por su parte, en la STC 62/1991, se dice que «de toda esta pluralidad de títulos competenciales que asisten al Estado en esta heterogénea materia, que es el consumo, cobran singular relieve los referentes a la legislación mercantil y civil (art. 149.1.6ª y 8ª)» (FJ 2), remarcando más adelante que «no requiere de mayores disquisiciones afirmar que la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se insertan dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6ª y 8ª CE» (FJ 4). La STC 15/1989 recuerda que «la defensa del consumidor y del usuario nos sitúa [...] ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil» (FJ 1) y, posteriormente, afirma que «el establecimiento de un sistema general de arbitraje es materia que incuestionablemente ha sido atribuida a la competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1, 6 y 8, CE)» (FJ 9B). Finalmente, la STC 88/1986 se refiere a «una serie de materias que sólo pueden ser objeto de la regulación estatal, y en las que se excluye la competencia de las CC.AA., en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.6.ª y 8.ª de la CE» (FJ 5).

Conviene, no obstante, destacar que, en los distintos litigios reseñados, las competencias de las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE han sido también objeto de alegación indiferenciada por parte de las representaciones procesales que, de esta manera, han contribuido a la elaboración de una interpretación confusa del esquema de reparto competencial vigente en este ámbito. Baste señalar, sucintamente y sin ánimo de exhaustividad, algunas de estas alusiones. Así, por ejemplo, el Antecedente 10 de la STC 124/2003 recoge cómo la Abogacía del Estado cuestiona un determinado precepto autonómico porque «se ampara en la competencia estatal para regular el contenido del derecho privado de los contratos (art. 149.1.6 y 8 CE)». En el antecedente 2 de la STC 37/1997 puede verse que el representante de una comunidad autónoma sostiene que la normativa impugnada que le corresponde defender se adecuaba al orden con-

stitucional de distribución de competencias puesto que «en nada afecta a la legislación civil y mercantil». En el antecedente 1A de la STC 284/1993 figura que los diputados recurrentes consideran que un precepto autonómico «invade [...] el art. 149.1.6<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup> CE». También opina la Abogacía del Estado, tal y como refleja el antecedente 1D de la STC 264/1993, que ciertos preceptos de una ley autonómica entran en el ámbito «reservado al Estado por el art. 149.1.6 y 8 CE». Por su parte, puede leerse en el antecedente 1 de la STC 225/1993, que el comisionado de los diputados que plantean el recurso de inconstitucionalidad considera que la comunidad autónoma «invade el art. 149.1.6 y 8 CE» en la medida en que la regulación impugnada «afecta al ámbito jurídico-privado». En el antecedente 2 de la STC 148/1992 puede observarse que la Abogacía del Estado denuncia «la invasión de la titularidad estatal sobre el derecho de la contratación (art. 149.1.6 y 8 CE)». En el antecedente 1 de la STC 62/1991 quedan recogidas sendas alusiones de la Abogacía del Estado a «la competencia de los núms. 6 y 8 del art. 149.1 CE» y a «la competencia estatal exclusiva respecto de la legislación civil y mercantil» con relación, en ambos casos, a materia contractual. El antecedente 9B de la STC 15/1989 contiene una afirmación de la Abogacía del Estado según la cual una concreta norma estatal impugnada «afecta a un entramado de relaciones civiles o mercantiles» y, por ello, «la competencia corresponde al Estado». Asimismo se sostiene que el establecimiento de un sistema general de arbitraje constituye una materia «típicamente estatal (art. 149.1.6 y 8 de la Constitución)». Y, para acabar, se observa en el antecedente 4D de la STC 88/1986 que la Abogacía del Estado habla, a propósito de una determinada regulación autonómica, de «invasión de la titularidad estatal sobre el derecho de la contratación, establecida en los arts. 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la CE».

Puede decirse, por lo tanto, que la mención conjunta e inespecífica de la legislación civil y mercantil constituye un hecho patente. Sin embargo, que se trate de una práctica reiterada no implica que sea correcta y, en este caso, no lo es en absoluto debiendo considerarse del todo desacertada puesto que supone, como expresa Bercovitz Rodríguez-Cano (1987: 87), una «simplificación de la distribución de competencias sobre la regulación jurídico-privada de los contratos». No puede desatenderse —como se ha hecho repetidamente, a la vista de lo expuesto en los párrafos anteriores— que nos hallamos ante dos materias que la Constitución distingue y regula de diferente forma. En el caso de la legislación mercantil, el Estado tiene competencia exclusiva plena, mientras que en el caso de la legislación civil, operan, como es sabido, distintas excepciones. No se trata, por ello, de una distinción meramente teórica sino que debería entrañar consecuencias prácticas puesto que, aunque se hable del derecho contractual como un conjunto, la distribución competencial, si se atiende a lo dispuesto en el texto constitucional, no es igual para la contratación civil

que para la mercantil. Y, equiparar ambas categorías sin establecer los debidos matices, desvirtúa en buena medida el esquema de reparto de competencias constitucionalmente delineado.

Parra Lucán (1987: 162) sostiene a este respecto que las alusiones al art. 149.1.8ª CE en una parte de la jurisprudencia citada *supra* parecen responder «a un reforzamiento de la competencia estatal del art. 149.1.6ª CE», puesto que, según sugiere, predomina para el TC la naturaleza mercantil de determinadas regulaciones presentes en conflictos como los referidos<sup>6</sup>. Sin embargo, a mi juicio, no resulta fácil en la mayoría de los casos (ni siquiera en los que la autora menciona) identificar cuál es para el TC la materia principal y cuál la que actúa a modo de refuerzo, pues no se trata de una precisión que se plasme con claridad en sus resoluciones. Y, aún en el caso de que se explicitase que una u otra materia es la decisiva o predominante en cada caso, ello no sería óbice para explicar qué concretas razones justifican la mención conjunta de distintos preceptos constitucionales atributivos de competencias. Entiendo que, en este sentido, cabría exigir del Alto Tribunal una mayor claridad interpretativa de la Constitución a la hora de resolver conflictos como los señalados para evitar, en la medida de lo posible, que su doctrina pueda ser, a su vez, objeto de interpretaciones diversas.

Según Carrasco Perera (2002: 158) —que trata también de explicar las posibles razones que subyacen a esta doble alusión competencial— «lo que el Tribunal Constitucional quiere afirmar con la referencia conjunta a los números 6ª y 8ª del art. 149.1 CE es la competencia exclusiva del Estado para regular el Derecho privado de los contratos, normas que serán de aplicación directa incluso en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de competencias de «modificación y desarrollo» del Derecho civil especial propio». Que la mención conjunta por parte del TC de las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE obedezca a la pretensión de negar a todas las comunidades autónomas —tengan o no derecho civil propio— cualquier posibilidad de regular aspectos privados en el ámbito de las obligaciones y contratos resulta, desde luego, la hipótesis más probable<sup>7</sup>. Así y todo, quisiera hacer dos observaciones al respecto.

<sup>6</sup> Esta es la postura que mantiene a propósito de las SSTC 71/1982 y 88/1986.

<sup>7</sup> A este respecto, tiene interés traer a colación, aunque no se centre en esta jurisprudencia del TC sino en el Anteproyecto de Ley del Código Mercantil, la crítica que plantea Mª Paz García Rubio según la cual «escudándose en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil ex art. 149.1.6.ª CE, y bajo la hipótesis de que únicamente a través del ejercicio de tal competencia se salvaguarda esa unidad de mercado, la nueva concepción de lo mercantil trata en realidad de impedir que las Comunidades Autónomas puedan legislar en materia de obligaciones y contratos lo

La primera de ellas es que entiendo que tal propósito —suponiendo que sea el que realmente persigue el TC— no se adecúa al orden de distribución competencial constitucionalmente consagrado pues, a mi entender, este no posibilita coartar sin distinción la acción normativa de todos los territorios. No parece admisible, a tenor de lo dispuesto en la Constitución, erigir un dique de estas características que limite las posibilidades de todas las comunidades autónomas por igual mediante una fórmula que rehúye concretar si la naturaleza de determinadas regulaciones es civil o mercantil pues, como ya se ha dicho, la articulación del régimen competencial es distinta en cada caso. Pareciera que existe una calculada ambigüedad en las consideraciones que realiza el TC a este respecto para evitar, con la doble alusión de títulos competenciales, abordar la complejidad que encierra, en particular, el art. 149.1.8ª CE.

Y, como segunda observación, creo que la tesis sostenida por Carrasco Perera debe matizarse puesto que, si se examina el conjunto de la casuística, se advierte que el TC no emplea en todos los casos el juego combinado de ambas cláusulas para negar a las comunidades autónomas capacidad normativa en aspectos privados del derecho de la contratación<sup>8</sup>. En ocasiones se aplica exclusivamente el art. 149.1.6ª CE aún cuando es posible que pudiera tratarse de legislación civil y no mercantil<sup>9</sup>; en otras se apela al art. 149.1.13ª CE por

---

cual, por hipótesis, podrían hacer a través de su legislación civil en los términos del art. 149.1.8ª CE». Véase GARCÍA RUBIO (2015: 14).

<sup>8</sup> En el conjunto de casos que a continuación se reseñan sí se emplea, efectivamente, la doble alusión competencial para declarar inconstitucionales normas autonómicas. De esta forma, en la STC 62/1991, es considerado contrario a ambos preceptos constitucionales el art. 21 (reforzamiento de las obligaciones del vendedor en relación con el régimen de comprobación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos) de la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario. En la STC 264/1993 se declaran inconstitucionales, siguiendo el mismo planteamiento, los arts. 24 (exención de obligaciones civiles o mercantiles en relación con una modalidad de venta condicionada), 30.2 (posibilidad de rescisión del compromiso de compra en la venta domiciliaria) y 35 (fijación de responsabilidad obligacional en materia de venta automática) de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón. Y, en la STC 284/1993, se declaran contrarios al orden constitucional por los mismos motivos el art. 10 y 12e) (derechos informativos de los consumidores y posibilidad de rescisión del compromiso de compra en la venta domiciliaria) de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1991, de 29 de noviembre, de Comercio Interior.

<sup>9</sup> En los dos casos referidos a continuación se apela sólo al art. 149.1.6ª CE para determinar la inconstitucionalidad de preceptos autonómicos en materia contractual. Así, en la STC 88/1986, se declara inconstitucional, por invasión de la competencia exclu-

abordarse la problemática contractual desde otros enfoques como la disciplina de mercado o la defensa de la competencia<sup>10</sup>; y también hay casos en los que se

---

siva del Estado sobre legislación mercantil, el art. 25 párrafo segundo (prohibición en relación con la venta en liquidación) de la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales, de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña. En la STC 157/2004 se determina, invocándose idéntico motivo, la inconstitucionalidad del art. 46.1 (definitorio de la figura contractual de la venta en rebajas) de la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio de Navarra. En la STC 4/2011 se aplica análogamente la doctrina de la anterior resolución al art. 34.1 del Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1993, de 9 de marzo, sobre comercio interior. La STC 26/2012 declara inconstitucional el art. 35.2 (definitorio del concepto de venta a pérdidas) de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears, por invasión, entre otros preceptos, del art. 149.1.6ª CE.

<sup>10</sup> En los casos seguidamente indicados se invoca el art. 149.1.13ª CE para declarar inconstitucionales regulaciones autonómicas con contenido en materia contractual. De este modo, en la STC 264/1993, se declara inconstitucional y nulo, por conculcar el citado precepto de la Constitución, el art. 39.3 apartados a) y b) (prohibición de la venta a pérdida cuando la misma responda a finalidades contrarias a la libre competencia) de la anteriormente citada Ley de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón. También se apela al mismo precepto en la STC 88/1986 a la hora de declarar contrarios al orden constitucional los arts. 17.2 (restricción de la modalidad denominada venta a pérdida), 21 (prevención de la competencia desleal o abusiva en la relación a la venta en rebaja) y 34 c) y d) apartado 3 (por conexión con los anteriores) de la también mencionada Ley de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales de Cataluña. La STC 148/1992 declara, por las mismas razones, la nulidad del art. 5 (limitación de la venta con rebaja a las estaciones estival e invernal salvo en ciertas circunstancias excepcionales) del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno vasco sobre la venta con rebajas. Por su parte, la STC 228/1993 declara inconstitucionales los arts. 15.4, 16.4 y el último inciso del 21.2.c) (restricciones temporales a las modalidades especiales de venta de rebajas, de saldos y de promoción, respectivamente) de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia. En la STC 157/2004, se considera contrario al precepto constitucional de referencia el art. 40.2c) (limitación del período de vigencia de las promociones de ventas) de la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio de Navarra. La STC 106/2009 declara inconstitucional, por invasión del art. 149.1.13ª CE, el art. 31 c) (limitación a las ventas con descuento dirigidas a la promoción de determinados productos) de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria. La STC 26/2012 declara inconstitucionales, por este motivo, los arts. 28.a) (prohibición de la dedicación en exclusiva de un establecimiento comercial a la venta de saldos), 28 (prohibición temporal de la actividad de promoción de ventas) y 35.2 (definitorio del concepto de venta a pérdidas), de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de

alude únicamente al art. 149.1.8ª CE sin explicitarse cuál de sus incisos es el que resulta de aplicación<sup>11</sup>. Y es la ausencia de claridad en este último supuesto la que constituye, precisamente, uno de los problemas fundamentales en este ámbito que, como se advirtió al inicio, interesa abordar y del que procede dar cuenta a continuación de forma específica.

## 2.2. *El problema de no precisar qué inciso del art. 149.1.8ª CE resulta aplicable*

El examen de este problema vinculado al anterior requiere perfilar, con carácter previo y de forma sucinta, una secuencia de cómo debe aplicarse, según el parecer de la doctrina mayoritaria, el art. 149.1.8ª CE ante casos de entrecruzamiento de competencias que recaen sobre materias como el derecho de consumo o el régimen del comercio interior. Pues bien, generalmente se considera que, una vez determinado el carácter civil de una norma, el siguiente paso consiste en dilucidar en qué parte del art. 149.1.8ª CE encaja: si en la categoría «legislación civil» mencionada en su inciso primero o si en una de las reservas «en todo caso» enumeradas en su inciso segundo. Si se trata de «legislación civil» caben, a su vez, dos hipótesis. Una es la aplicación de la regla general según la cual el Estado ostenta competencia exclusiva sobre la materia. Otra es la apelación al reconocimiento excepcional de competencias sobre esta materia a las comunidades autónomas con derechos civiles, forales o especiales. Si se trata, en cambio, de una de las reservas «en todo caso» la consecuencia es más clara ya que supone su inclusión automática —con algún posible matiz añadido según el supuesto— en el acervo competencial exclusivo del Estado.

---

la actividad comercial en las Illes Balears. Y la STC 59/2016, declara inconstitucional, por invasión del mismo título competencial del Estado, el art. 3 (limitaciones de carácter temporal a la venta en rebajas) de la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, que modifica diversos arts. de la anteriormente mencionada Ley reguladora del comercio de Navarra.

<sup>11</sup> Hay también casos, como los siguientes, en los que se apela exclusivamente al art. 149.1.8ª CE para declarar inconstitucionales preceptos autonómicos en materia de obligaciones y contratos. Así, en la STC 71/1982, se declaran contrarios a este precepto constitucional los arts. 12 y 31 (responsabilidad civil), 15 (servicio postventa) y 18 (derecho del consumidor a disponer de información adecuada) de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor. Asimismo, en la STC 62/1991, se determina la inconstitucionalidad, por el mismo motivo, del art. 18 (protección frente a las cláusulas abusivas en los contratos tipo o de adhesión mediante el establecimiento de una serie de requisitos) del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario, al que se ha hecho referencia con anterioridad.



Pues bien, en los conflictos en los que la jurisprudencia más arriba citada alude al art. 149.1.8ª CE —con o sin mención conjunta de otras reglas— como criterio delimitador de competencias, no se sigue el anterior esquema. El TC se limita a aplicar el precepto en cuestión como un título atributivo de competencia en favor del Estado sin aclarar si lo es por tratarse de «legislación civil» o por ser «bases de las obligaciones contractuales» (que es, de entre las reservas «en todo caso» atribuidas al Estado, a la que, lógicamente, más trascendencia cabe atribuirle *a priori* en este campo). De esta forma, el TC escamotea la complejidad que encierra el precepto y elude profundizar en su exégesis propiciando con ello la existencia de importantes lagunas interpretativas de entre las que procede destacar, a mi juicio, las dos siguientes.

a) La primera de ellas es notoria y capta rápidamente la atención de cualquiera que se aproxime a la lectura de la jurisprudencia sobre este asunto. Si el TC entiende que el derecho de la contratación es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8ª CE por formar parte aquel de la categoría «legislación civil», entonces no se entiende su silencio acerca de las posibilidades de regulación en materia de contratación civil de las comunidades autónomas con derecho civil, foral o especial. Si esta es la vía que, para el TC, justifica la atribución de competencia al Estado sobre la materia, entonces no parece admisible cerrarles el paso a dichos territorios habida cuenta de su capacidad para «regular contratos civiles, siempre que ello corresponda a la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral en cuestión» (Bercovitz Rodríguez-Cano, 1987: 86).

Y es que, en más de una ocasión, el TC ha declarado la inconstitucionalidad de normas autonómicas en materia de derecho de consumo y comercio interior por afectar a relaciones *inter privados* a pesar de haber sido promulgadas por órganos legislativos de comunidades autónomas con competencia en materia civil —como se advierte al observar los casos de Navarra, País Vasco o Aragón que, entre otros, se tratan en el subsiguiente epígrafe—. No debe desatenderse, ciertamente, un hecho importante como es que las leyes autonómicas que han albergado preceptos declarados inconstitucionales no se han dictado, en ningún caso, al amparo de las respectivas competencias en materia de derecho civil propio. Y tampoco cabe ignorar que las representaciones procesales de las comunidades autónomas afectadas nunca han apelado, en el marco de los litigios planteados, a la existencia de tales competencias sino que, por el contrario, se han esforzado en negar el carácter *iusprivatístico* de las normas recurridas. Pero, más allá de estas puntualizaciones, constituye una realidad el hecho de que el TC ha rehusado pronunciarse acerca de la potencial conexión existente entre los mencionados títulos competenciales, esto es, derecho de consumo y comercio interior, por un lado, y legislación civil, por



otro, siendo que hay estatutos de autonomía en los que todos ellos se hallan recogidos. En definitiva, el TC no ha establecido, en este ámbito, diferencias entre comunidades autónomas haciendo, de esta forma, caso omiso del hecho de que sólo algunas de ellas poseen competencias en materia de derecho civil. Y lo cierto, conviene remarcarlo, es que, si la *ratio decidendi* para atribuir la competencia al Estado es la inclusión de una determinada norma objeto de controversia en la categoría «legislación civil», el TC debería, en lógica aplicación de lo preceptuado en el art. 149.1.8ª CE, modular el criterio según los casos<sup>12</sup>.

Con todo, el silencio que guarda el TC «por alguna razón que no se explica» (Parra Lucán, 1987: 162) acerca de las posibilidades de las comunidades autónomas con derecho civil propio para legislar sobre aspectos privados del derecho contractual, no es absoluto. Existen ciertas puntualizaciones episódicas contenidas en algunas de sus resoluciones que parecen revelar, aunque de forma bastante imprecisa, que sería posible una legislación autonómica propia sobre obligaciones y contratos en el caso de que se tratase de la conservación, modificación o desarrollo de un derecho civil foral o especial. En este sentido, se afirma en la STC 71/1982, a propósito de la regulación sobre cláusulas abusivas, que «el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, a salvo de la propia de la Comunidad Autónoma en el ámbito del derecho civil, foral o especial» (FJ 14), pero no se profundiza más en el asunto y queda en el aire la cuestión de si el País Vasco podría —en el hipotético caso de que su derecho privado contemplase algo al respecto— dictar normas sustantivas propias sobre esta materia. Un paso más se da en la STC 62/1991 cuando, a cuenta de un precepto regulador de determinadas obligaciones contractuales, se dice que es este un ámbito «sobre cuya determinación tiene competencia exclusiva el Estado (art. 149.1.6ª CE), en tanto que la Comunidad Autónoma no disponga de competencia en virtud de su derecho foral», a lo que se añade que, «como este no es el caso, el precepto de la Ley gallega incurre en inconstitucionalidad» (FJ 4e). Es decir, que, según este pasaje —repárese en la desconcertante alusión al art. 149.1.6ª CE en solitario—, sí cabría reconocer, en principio, a las comunidades autónomas que cuenten con derecho civil propio la capacidad para regular contratos civiles. Esta posibilidad, no obstante, quedaría condicionada a que los contenidos del derecho civil foral previamente exis-

<sup>12</sup> Para Juan Miguel Echaide Izquierdo y Rafael Lara González las «Comunidades Autónomas con Derecho civil propio» representan una excepción que limita la potestad central del Estado en este ámbito. Véase Echaide Izquierdo y Lara González (*op. cit.*: 32).

tentes justificasen una intervención normativa en este orden (circunstancia que no concurre, a juicio del TC, en el caso gallego). Parece reforzar esta idea una afirmación que se realiza en la STC 225/1993 —en relación con las posibilidades de dictar normas sobre la condición y la capacidad jurídica del comerciante— según la cual las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE reconocen una competencia exclusiva en esta materia al Estado «con ciertas salvedades» (FJ 6b). Aunque es cierto que no se especifica cuáles son dichas salvedades, cabe pensar que se está haciendo referencia a las comunidades autónomas con derecho civil propio. Es importante caer en la cuenta de que el razonamiento apuntado conlleva asumir que el inciso del art. 149.1.8ª CE, que para el TC resulta aplicable, parece ser el que alude a la «legislación civil» y no el que se refiere a las «bases de las obligaciones contractuales», toda vez que se contempla la posibilidad (teórica) de que exista regulación autonómica en virtud de la conservación, modificación o desarrollo del derecho civil foral implicado.

b) Hay una segunda laguna interpretativa conexas a la anteriormente planteada que, en buena medida, ha quedado ya expuesta. Se trata de que, si el TC considera que el derecho de la contratación es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8ª CE por formar parte aquél de la categoría «bases de las obligaciones contractuales» —ya sea sin más o de la mano del art. 149.1.6ª CE—, y parte de la doctrina parece colegir esto de la lectura de sus resoluciones<sup>13</sup>, entonces no se comprende por qué no lo clarifica y lo explicita en todos los casos erigiendo así una interpretación jurisprudencial más sólida en este ámbito. De esta forma sería inteligible su postura sobre la imposibilidad de cualquier comunidad autónoma para regular aspectos privados del derecho de la contratación. Es importante, en este sentido, señalar que, aunque el art. 149.1.8ª CE sólo reserve exclusivamente al Estado las «bases» de las obligaciones contractuales, la jurisprudencia constitucional no ha distinguido entre bases del derecho contractual y desarrollo de estas, entendiéndose que todo corresponde al Estado. Sea como fuere, no es la intención profundizar en la lectura doctrinal y jurisprudencial que se ha realizado de las «bases de las obligaciones contractuales» como submateria, puesto que en la práctica, más allá de los apuntes realizados, esta no ha incidido particularmente en los conjuntos normativos que aquí interesan y, en consecuencia, supondría desviarse de la específica línea argumental propuesta en este artículo.

<sup>13</sup> Véase sobre esta cuestión Gaya Silicia (1989: 169); Sánchez González (1991: 36); Reyes López (2000: 714), y también Bercovitz Rodríguez-Cano (*op. cit.*: 97).

### III. LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN LA CASUÍSTICA PLANTEADA

Una vez examinado el enfoque desde el que el TC aborda estas operaciones de deslinde competencial, tiene interés descender al terreno de la casuística para ver de qué forma han incidido en el ámbito del derecho sustantivo los criterios jurisprudenciales estudiados anteriormente. En este sentido, conviene apuntar que aún tratándose de una doctrina que adolece de importantes carencias de fondo, los resultados a los que ha conducido su aplicación en la práctica no han sufrido oscilaciones relevantes en más de tres décadas y por ello puede decirse que existe una línea jurisprudencial consolidada y estable en este ámbito. Es considerable el número de pronunciamientos dictados en torno a entrecruzamientos competenciales que afectan a las materias que aquí se están abordando y, más allá de las distorsiones derivadas de aplicar una doctrina poco rigurosa y de las lógicas modulaciones según las circunstancias de cada caso (a veces incluso dentro de una misma resolución), lo cierto es que abundan en ellos criterios reiterados para dar solución a los problemas planteados. A continuación se ofrece una exposición sintética y sistematizada de los más relevantes.

#### 1. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS DEBE SER UNO Y EL MISMO PARA TODO EL ESTADO

Así se determina en la STC 71/1982 al declararse la inconstitucionalidad de los arts. 12 y 31 del Estatuto del Consumidor del País Vasco, por suponer un exceso competencial al ocuparse de la responsabilidad civil por daños (obsérvese que se puede tratar tanto de responsabilidad contractual como extracontractual y el TC no hace distinciones entre una cosa y otra) siendo que «el régimen de responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el Estado» y las normas que la regulan están «atribuidas al legislador común, tal como previene el art. 149.1.8ª de la Constitución» (FJ 19 en relación con FJ 11)<sup>14</sup>. Aplicando la misma doctrina se declara inconstitucional, en la STC 264/1993, el art. 35 de la Ley de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, sobre la responsabilidad obligacional en materia de venta automática, puesto que la responsabilidad es «una materia de titularidad estatal» (FJ 5).

<sup>14</sup> En opinión de Bercovitz Rodríguez-Cano el TC aquí, por más que no lo reconozca expresamente, está incardinando la responsabilidad dentro de las «bases de las obligaciones contractuales (*op. cit.*: 95).

## 2. EL ARBITRAJE ES MATERIA QUE «INCUESTIONABLEMENTE» HA SIDO ATRIBUIDA A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO

Con esa rotundidad se afirma en la STC 15/1989 (FJ 9b), a propósito del art. 31 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, invocándose las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE, aunque sin proporcionar ninguna consideración adicional. Este es, por lo tanto, uno de los casos en que el TC evita adentrarse en la compleja distribución competencial existente en materia de derecho privado. No obstante, en la STC 62/1991 se varía sustancialmente la fundamentación —soslayando la referencia a la regla 8ª del art. 149.1 CE y dotando así, en apariencia, de mayor consistencia al planteamiento— al considerar que el arbitraje es una «materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales del art. 149.1, 5 y 6, pues, siendo [...] un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil [...], es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral [...] es materia propia de la legislación civil, relacionada [...] con la Administración de Justicia» (FJ 5). Adviértase que, aún eludiéndose la mención del art. 149.1.8ª CE, el TC afirma que «es materia propia de la legislación civil», hecho que no deja de ser desconcertante. En la STC 196/1997, que resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, se reproduce el anterior criterio (FJ 12). Resulta llamativa la decisión adoptada al respecto en la STC 72/2014, de 8 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, puesto que, en ella, el TC elude el análisis competencial de la cuestión —tal y como apunta el magistrado Luis Ignacio Ortega Álvarez en su voto particular— y considera que un supuesto de arbitraje de consumo puede considerarse válidamente subsumido en la competencia estatal sobre telecomunicaciones reconocida en el art. 149.1.21ª CE.

## 3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NO PUEDEN ESTABLECER REGULACIÓN PROPIA EN MATERIA DE CLÁUSULAS ABUSIVAS AUNQUE SÍ CABE QUE, EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS, DISPONGAN PREVENCIÓNES CONTRA LAS MISMAS

En este sentido, la STC 71/1982 declara constitucional el art. 13 del Estatuto del Consumidor del País Vasco, al considerar el TC que este se ocupa de prevenir al consumidor de la posición de desigualdad o de limitación de

libertad en la que podrían situarle ciertas modalidades contractuales, «mas no se contiene una disciplina de estos contratos o se articulan dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que pueden conducir» (FJ 13). Es decir que, para el Alto Tribunal, se trata de un precepto válido toda vez que orienta la actividad de los poderes públicos autonómicos a la efectiva aplicación de la normativa vigente o a la consecución de que aquélla evite y sancione prácticas abusivas pero «ni prohíbe ni disciplina ni sanciona» modalidad contractual alguna, por lo que no colisiona con la competencia exclusiva en materia de obligaciones y contratos que, según el criterio sostenido por el TC, pertenece en exclusiva al Estado<sup>15</sup>. La idea de que las comunidades autónomas no pueden dictar regulación propia en materia de cláusulas abusivas se expresa con mayor contundencia en la STC 62/1991 al declararse la inconstitucionalidad del art. 18 del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario —que preceptúa la protección frente a las cláusulas abusivas en los contratos tipo o de adhesión mediante el establecimiento de una serie de requisitos—, entre otras razones, porque «tratándose de un tema capital del derecho de contratación [...] queda comprendido dentro del título competencial del art. 149.1.8ª CE, que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que ha de prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa de consumidor y del usuario» (FJ 4b).

#### 4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PUEDEN REGULAR LOS ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE DETERMINADOS TIPOS DE VENTAS

En efecto, en las SSTC 124/2003 (FJ 5) y 26/2012 (FJ 12) se afirma expresamente, en alusión a la doctrina consolidada en torno a esta cuestión, que «las Comunidades Autónomas son competentes para la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta». Así, en la STC 88/1986, se declaran adecuados al orden constitucional determinados preceptos sobre modalidades de ventas presentes en la Ley de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales de Cataluña<sup>16</sup>. En la STC 62/1991 también se declara constitu-

<sup>15</sup> En este aspecto concreto la lectura que hago de la STC 71/1982 parece ir en la misma dirección que la que se formula en Reyes López *et al.* (1995: 12).

<sup>16</sup> Sobre los arts. 12, 13 y 16, relativos a la venta domiciliaria (ámbito de su definición legal, requisitos administrativos para la práctica de la misma y prohibición de ofertas que obliguen al eventual cliente a la obtención de otros productos o servicios), entiende el TC que no inciden en forma alguna en la regulación mercantil de las transacciones comerciales y que su finalidad «no es otra que la de la protección del

cional un artículo de similar naturaleza presente en el Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario<sup>17</sup>. Y en la STC 264/1993 se avala igualmente la constitucionalidad de algunos preceptos sustancialmente análogos a los anteriores de la Ley de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón<sup>18</sup>.

---

consumidor, dentro del ámbito de la disciplina del mercado» (FJ 8c). En cuanto a los arts. 17.1, 18 y 19, sobre la venta a pérdida (definición de la misma, determinación del mecanismo de obtención del precio de compra y necesidad de tener en cuenta para ello las facturas de la mercancía), sostiene el TC que «no se encuentran razones atendibles para concluir que estén o se entiendan prohibidos otros tipos de venta» de tal modo que «ni por conexión, ni por sí mismos los citados preceptos impugnados violan el ámbito de la defensa de la competencia» (FJ 8d). La constitucionalidad de los arts. 28, 29, 30, 31 y 32 sobre la venta de saldos (definición de lo que ha de entenderse por este tipo de venta, garantías de autenticidad y procedimiento de comunicación a la Administración), se sostiene en la medida en que se trata de una normativa «que se integra dentro del régimen general de disciplina de mercado, por lo que dichas normas no extravasan las competencias de la Generalidad» (FJ 8g). Y, por último, el art. 33, también sobre la venta de saldos, requiere de una interpretación más extensa pero, finalmente, sigue entendiéndose que consagra una medida que «queda cubierta por el título competencial de protección al consumidor y, consiguientemente, es de competencia autonómica» (FJ 8g). Obsérvese que, aun tratándose en todos los casos de preceptos que regulan determinados contratos de compraventa, en unos se aplica para su enjuiciamiento la perspectiva contractual y en otros se aborda su problemática desde alguno de los otros enfoques relevantes en el conflicto: disciplina de mercado o defensa de la competencia. Para una crítica sobre el particular véase Bercovitz Rodríguez Cano (*op. cit.*: 89-91).

<sup>17</sup> La constitucionalidad del art. 17, sobre la reglamentación de determinados tipos de venta (ambulante, a domicilio, por correspondencia, mediante saldos y liquidaciones, que incluyan la concesión de un premio, la participación en un sorteo, concurso y cualquier clase de prima) para evitar perjuicios a los consumidores y usuarios, se salva, a juicio del TC, porque «la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta no supone introducir una innovación en el seno de los derechos obligacionales en el marco de las relaciones contractuales privadas» (FJ 4a).

<sup>18</sup> El art. 25.2, sobre la prohibición de las ventas en cadena, en pirámide o bola de nieve, se entiende constitucional pues «responde a un objetivo predominante dentro de la ordenación del comercio interior, atendiendo a su contenido: proteger a los consumidores frente a posibles abusos o fraudes derivados de la propia indeterminación del precio de compra de los productos así adquiridos» (FJ 4c). Y el art. 38.2, a cuyo tenor las ventas promocionales sólo serán lícitas cuando respeten una serie de disposiciones y de legislación vigente, es respetuoso con el orden constitucional porque «no prohíbe ninguna modalidad de venta [...] sino que se limita a establecer el régimen jurídico de las específicamente normadas en ella» (FJ 4d).

Ahora bien, lo cierto es que cuando el TC considera que las regulaciones autonómicas en materia de ventas desbordan el ámbito meramente administrativo e interfieren en el ámbito competencial del Estado no duda en declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad. Esto es lo que ha sucedido, entre otras, en las propias SSTC 88/1986<sup>19</sup> y 264/1993<sup>20</sup> —a las que acaba de hacerse referencia—, así como en las siguientes resoluciones: STC 148/1992, que dirime un conflicto positivo de competencia suscitado entre el Estado y el País Vasco<sup>21</sup>; STC 228/1993, que resuelve un recurso

<sup>19</sup> En efecto, son declarados inconstitucionales, de acuerdo con ello, distintos preceptos de la Ley catalana 1/1983. El art. 17.2, que restringe taxativamente la modalidad denominada venta a pérdida en el territorio de Cataluña a unos determinados supuestos, violenta el orden constitucional, a juicio del TC, por ser «una norma limitativa de la libre concurrencia» (FJ 8d). El art. 21, sobre la venta en rebaja, es declarado inconstitucional pues «la norma no tiene otra justificación que la de prevenir una competencia desleal o abusiva, restringiendo el libre ejercicio de la actividad comercial, materia que corresponde a la legislación de defensa de la competencia de titularidad estatal» (FJ 8e). El art. 25 párrafo segundo, sobre la venta en liquidación, que establece una prohibición genérica de ejercer una actividad similar a la del establecimiento liquidado durante tres años que resulta extensiva a cónyuge, descendientes y socios, es inconstitucional porque «viene a imponer una grave limitación a la capacidad jurídica mercantil» (FJ 8f). En cuanto al art. 34 c) y d) apartado 3, que tipifican como «infracciones» diversas conductas contrarias a lo preceptuado en art.s precedentes en la ley, son inconstitucionales por conexión con los arts. 17.2 y 21, respectivamente (FJ 8h).

<sup>20</sup> Determinados preceptos del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario son considerados inconstitucionales por este motivo. Los apartados a) y b) del art. 39.3, que regulan la modalidad de ventas a pérdida, se declaran contrarios a la Constitución porque, al prohibir esta modalidad cuando la misma responda a finalidades contrarias a la libre competencia, «encajan claramente en la materia defensa de la competencia, que es de titularidad estatal» (FJ 4b). Por su parte, el art. 24, que determina la exención de obligaciones en relación con una modalidad de venta condicionada, no encaja en el esquema de distribución competencial constitucionalmente consagrado toda vez que «la determinación de los supuestos de exención de las obligaciones civiles o mercantiles y, más en general, de las consecuencias *inter privatos* del incumplimiento de las prohibiciones legales [...] corresponde indudablemente al legislador estatal» (FJ 5). Y, finalmente, el art. 30.2, que posibilita la rescisión del compromiso de compra en la venta domiciliaria fijando una serie de requisitos al comprador, se declara inconstitucional pues «claramente incide en el contenido de los contratos» (FJ 5).

<sup>21</sup> En este supuesto, el art. 5 del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno vasco sobre la venta con rebajas (un precepto que limita la realización de ventas con rebaja a las estaciones estival e invernal salvo en ciertas circunstancias excepcionales) se declara nulo por aplicación análoga de la misma doctrina utilizada en la STC 88/1986 en



contra la Ley 10/1988, de 20 de julio, de Ordenación del Comercio Interior de Galicia<sup>22</sup>; STC 157/2004, que resuelve un recurso contra la Ley Foral 17/2001, Reguladora del Comercio de Navarra<sup>23</sup>; STC 106/2009, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria<sup>24</sup>; STC 4/2011, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1993, de 9 de marzo, sobre Comercio Interior<sup>25</sup>; STC 26/2012, que resuelve un recurso contra la Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears<sup>26</sup>; y

---

relación con el art. 21 de la Ley catalana 1/1983 y se reconoce la titularidad estatal de la competencia objeto del litigio (FJ 2).

- <sup>22</sup> Los arts. 15.4, 16.4 y el último inciso del 21.2.c) de la Ley de Ordenación del Comercio Interior de Galicia, que establecen límites a determinadas modalidades especiales de venta (de rebajas, de saldos y de promoción, respectivamente), son declarados inconstitucionales por cuanto «afectan, de manera predominante y directa, a lo que es propio de la defensa de la competencia» y, en consecuencia, se estima que esta comunidad autónoma incurre «en un notorio desbordamiento competencial» (FJ 6).
- <sup>23</sup> En el caso de la Ley Reguladora del Comercio de Navarra, su art. 46.1, definitorio de la figura contractual de la venta en rebajas, es declarado inconstitucional y nulo toda vez que, a juicio del TC, el legislador autonómico «se ha introducido en el núcleo normativo de la figura contractual de la venta en rebajas, separándose, además, de la conceptualización que de este contrato ha realizado la Ley estatal [...] y, con ello, entrando en campo propio de la «*legislación mercantil*», competencia exclusiva del Estado a tenor de lo establecido en el art. 149.1.6 CE» (FJ 11). También su art. 40.2 c), sobre limitación del período de vigencia de las promociones de venta, se reputa inconstitucional pues, a juicio del TC, «aspira [...] a prevenir o evitar el excesivo recurso a este tipo de ventas especiales» y «no tiene otro encaje competencial que el de la propia defensa de la competencia» (FJ 9).
- <sup>24</sup> Este proceso, relativo a la Ley de Comercio de Cantabria, concluyó con la declaración de inconstitucionalidad de su art. 31 c), sobre límites a las ventas con descuento dirigidas a la promoción de determinados productos, dado que «su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE» (FJ 3).
- <sup>25</sup> En este caso, el art. 34.1 de la norma catalana, relativo a la figura de la venta en rebajas, se considera inconstitucional por aplicación análoga de la doctrina contenida en la anteriormente mencionada STC 157/2004 sobre la Ley Reguladora del Comercio de Navarra (FJ 5).
- <sup>26</sup> Diversos arts. de esta ley autonómica son declarados inconstitucionales y nulos. Así, el art. 27 a), destinado a prohibir taxativamente la dedicación en exclusiva de un establecimiento comercial a la venta de saldos, es declarado inconstitucional por cuanto «se sitúa más en el ámbito de la defensa de la competencia que en el de



STC 59/2016, que resuelve un recurso contra la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, modificadora de diversos preceptos de la anteriormente mencionada Ley reguladora del comercio de Navarra<sup>27</sup>.

Recientemente el TC ha aplicado los criterios apuntados en los dos párrafos anteriores para delimitar este complejo espacio competencial, aunque desde un prisma inverso, esto es, enjuiciando normativa estatal. En concreto, el Alto Tribunal ha tenido que examinar la adecuación al orden constitucional —en respuesta a los recursos interpuestos por varias comunidades autónomas— de distintas previsiones sobre modalidades de venta incluidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que reformaba parcialmente la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Y así lo ha hecho en las SSTC 18/2016 (FJ 10), 37/2016 (FJ 5) y 119/2016 (FJ 6c). Pues bien, en aplicación de la doctrina consolidada en esta materia, las disposiciones impugnadas se declaran constitucionales o inconstitucionales según los casos. Por un lado, el TC manifiesta que determinados apartados del art. 28 de la ley estatal recurrida<sup>28</sup> deben considerarse integrados «en las normas que velan por la defensa de la competencia [...], siendo, por tanto, competencia del Estado ex art. 149.1.13ª CE» y, además, en algún caso, también ex art. 149.1.6ª CE. Por

---

la protección de los consumidores y usuarios» y este tipo de decisiones «han de ser adoptadas por el Estado en uso de las competencias normativas que le corresponden ex art. 149.1.13 CE» (FJ 10). El mismo criterio resulta aplicable, según el TC, al art. 28, relativo a la prohibición temporal de la actividad de promoción de ventas (FJ 11). Y, por último, el art. 35.2, definitorio del concepto de venta a pérdidas, es también declarado inconstitucional puesto que «no se trata de una medida de carácter administrativo tendente a la protección del consumidor», sino que invade competencias estatales entre las que cabe citar las previstas en los apartados 6 y 13 del art. 149.1 CE (FJ 12).

<sup>27</sup> El art. 3 de la norma navarra, que introduce una serie de limitaciones de carácter temporal a la venta en rebajas, se declara inconstitucional porque «el legislador foral introduce en el régimen aplicable a las ventas en rebajas, unas medidas restrictivas de la libertad del comerciante que no tienen cabida en el régimen liberalizador que configura el legislador estatal con carácter básico en este ámbito» ex art. 149.1.13ª CE (FJ 5).

<sup>28</sup> Se trata, en concreto, de los apartados 1 (convivencia de distintas modalidades de venta en un único establecimiento comercial), 2 (condicionantes necesarios para la puesta en práctica de las actividades de promoción de ventas), 3 (posibilidad de que cada comerciante decida libremente los periodos de rebajas y su duración), 6 (aspectos delimitadores de la venta de saldos) y 7 (factores temporales de la venta en liquidación).

otro lado, el TC declara contrarios al orden constitucional de competencias otros apartados del art. 28 de la citada ley<sup>29</sup> argumentando que disciplinan materias que realmente «se inscriben en las competencias autonómicas en materia de comercio interior y protección del consumidor y el usuario» en la medida en que «se trata de previsiones jurídico-públicas» que «no forman parte del núcleo normativo que es propio de la figura contractual de la venta [...], ni se sitúan en la defensa de la competencia en el mercado, ni tienen una incidencia significativa en la actividad económica que justifique la invocación del art. 149.1.13 CE».

En cuanto a los servicios postventa cabe apuntar que, en la STC 71/1982, se entiende compatible con el orden constitucional el apartado e) del art. 14 del Estatuto del Consumidor del País Vasco toda vez que supone una «intervención pública orientada a la tutela de intereses colectivos de los consumidores» y que puede ser subsumida «en el marco de la policía administrativa, o de la disciplina del mercado» (FJ 16). También se consideran admisibles distintos apartados del art. 15 en la medida en que remiten a la normativa vigente y no se adentran en aspectos sustantivos de derecho privado. Ahora bien, la primera de las proposiciones jurídicas de este último precepto sobre la obligación, contractualmente exigible, de mantener un servicio postventa es declarada inconstitucional puesto que introduce «un derecho y una correlativa obligación, que se inserta *ex lege* en el contenido contractual, con lo que se está legislando en materia contractual contra lo que previene el art. 149.1.8ª de la Constitución» (FJ 17). Obsérvese aquí, una vez más, la falta de precisión en la alusión al art. 149.1.8ª CE.

## 5. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PUEDEN DICTAR NORMAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SOBRE LA CONDICIÓN Y LA CAPACIDAD JURÍDICA DEL COMERCIANTE

Esta es la tesis que se sostiene en la STC 225/1993 para declarar la constitucionalidad de los arts. 3 y 4 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales. En efecto, se entiende que dichos preceptos, de un lado, presuponen la existencia de una regulación estatal y se remiten de forma abierta a la misma y, de otro, únicamente establecen requisitos de naturaleza administrativa —alta en Seguridad Social, cumplimiento de normativa sanitaria, cualificación técnica,

<sup>29</sup> Concretamente, los apartados 4 y 5 (ambos contienen disposiciones relativas a los arts. objeto de las ventas en rebajas o de las ventas en promoción o en oferta).

etc.— (FJ 6b)<sup>30</sup>. Por su parte, la STC 284/1993 refuerza esta argumentación al confirmar la constitucionalidad del art. 3 de la Ley de Comercio Interior de Cataluña. Considera el TC en este caso que los requisitos que impone el precepto a quienes pretendan ejercer la actividad comercial en Cataluña no infringen las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE pues «son de índole meramente administrativa, por lo que no interfieren en las competencias que al Estado reserva en exclusiva la mencionada norma de la Constitución» (FJ 2)<sup>31</sup>.

## 6. ES ADMISIBLE QUE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS REGULEN ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS CONSUMIDORES

La STC 71/1982 avala la constitucionalidad del art. 9 del Estatuto del Consumidor del País Vasco, sobre el derecho del consumidor a recibir información adecuada en materia de vivienda, toda vez que «si las viviendas deben cumplir unas normativas de calidad y están sujetas a reglamentaciones de distinto orden [...], y la competencia en este punto corresponde a los poderes autonómicos [...] podrá también imponerse que los que oferten viviendas [...] están obligados a facilitar información veraz sobre las características, calidades y condiciones de las mismas» (FJ 10). Resulta, sin embargo, interesante poner de relieve el distinto trato que el TC proporciona al art. 18 de la misma Ley en relación con el citado art. 9, siendo de contenido esencialmente análogo por reconocer igualmente un derecho de información a favor del consumidor. En este caso se rechaza su constitucionalidad con el argumento de que, al poderse colegir de su redacción que las obligaciones de información a los empresarios y el correlativo derecho de los consumidores a exigirla resulta aplicable a toda la contratación en su conjunto, «constituye una modificación de la legislación común, que sólo al legislador estatal compete» (FJ 18). Por su parte, en la STC 62/1991, se declara constitucional el art. 22 del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario que, en concreto, recogía el derecho de los consumidores y usuarios a recibir una información veraz, completa objetiva y eficaz sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a su disposición, puesto que, según el TC, tal reco-

<sup>30</sup> Así y todo, el art. 3, según la opinión expresada por el magistrado José Gabaldón López en su Voto Particular, es inconstitucional por entender que vulnera el art. 149.1.6ª CE «puesto que modifica el concepto de comerciante según figura en [...] el Código de Comercio».

<sup>31</sup> También en este caso el magistrado José Gabaldón López expresa mediante voto particular la opinión de que el precepto es inconstitucional por análogas razones.

nocimiento no implicaba, en este caso, «la instauración de nuevas obligaciones civiles o mercantiles, sino la previsión de los oportunos servicios de vigilancia, inspección o el establecimiento del oportuno régimen disciplinario tendente a salvaguardar dicho deber de información» (FJ 4f). En la STC 284/1993 se considera que los arts. 10 y 12 e) de la Ley de Comercio Interior de Cataluña, no se limitan a garantizar los derechos informativos de los consumidores e incurrir en inconstitucionalidad al reconocer y regular una causa de rescisión contractual «que pertenece a la titularidad estatal» (FJ 5).

## 7. LAS LEGES REPETITAE EN MATERIA DE OBLIGACIONES Y CONTRATOS SON INCONSTITUCIONALES

De acuerdo con la doctrina del TC sobre las *leges repetitae*, una ley autonómica incurre en inconstitucionalidad, por invasión competencial, cuando reproduce el contenido de una ley estatal sobre un ámbito en el que la comunidad autónoma que legisla carece de competencias materiales<sup>32</sup>. Pues bien, de conformidad con ello, en la STC 62/1991 se declara inconstitucional el art. 18 del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario, reproducción parcial del art. 10.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, arguyéndose que «la determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma» (FJ 4b). En la misma resolución se determina que también es inconstitucional el art. 21 de la norma autonómica, esta vez por reproducir el art. 11.1 de la mencionada Ley estatal. Al respecto considera el TC que «lo que se cuestiona no es, evidentemente, el contenido del precepto, sino la posibilidad de que el legislador autonómico reproduzca un precepto estatal que aun cuando tenga por finalidad la defensa del consumidor, incide claramente en el derecho de obligaciones, con respecto al cual ningún título competencial ostenta la Comunidad Autónoma» (FJ 4e). No deja de llamar la atención, teniendo en cuenta lo anterior, que el TC se aparte de este criterio y no realice ningún reproche de inconstitucionalidad al art. 20 a) de la Ley gallega (reproducción del art. 11.2 de la misma Ley estatal), argumentando que «la remisión a la legislación vigente» se realiza con el objetivo de imponer «a los poderes públicos gallegos la obligación de hacerla

<sup>32</sup> Una clasificación sistemática de la doctrina del TC sobre las *leges repetitae* en Gómez de la Escalera (2007: 273-288).

efectiva a través de su actuación [...] adoptando medidas adecuadas para ello» y que, desde este punto de vista, «el precepto se inserta dentro de la competencia autonómica para hacer efectiva, conforme al mandato constitucional, la protección del consumidor» (FJ 4d).

#### 8. EL ESTADO EN OCASIONES HA REALIZADO UNA LECTURA EXCESIVAMENTE AMPLIA DE SUS COMPETENCIAS SOBRE DERECHO PRIVADO EXTRALIMITÁNDOSE E INTERFIRIENDO POTENCIALMENTE EN DETERMINADOS ÁMBITOS COMPETENCIALES AUTONÓMICOS

Así, la Generalitat de Cataluña impugnó, por entender que entrañaba una invasión de sus competencias en materia de urbanismo y vivienda, el art. 13.2 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que contenía la exigencia de suministrar al comprador de una vivienda una determinada documentación suscrita por el vendedor. Frente a esto la Abogacía del Estado sostuvo que se trataba de una obligación propia del «entramado de relaciones civiles o mercantiles» y, por ello, competencia del Estado. Sin embargo, en el FJ 5 a) de la STC 15/1989, el TC afirma que no cabe caracterizar dicha obligación «como una condición general de la contratación», reconduciendo el precepto a la competencia legislativa sobre «defensa del consumidor y del usuario» de titularidad autonómica si bien, en ese momento, correspondía también al Estado, en virtud del principio de supletoriedad, toda vez que había comunidades autónomas que no habían asumido estatutariamente esa competencia. En la STC 124/2003 se considera que la motivación y finalidad de la regulación que sobre la venta ambulante o no sedentaria que establece el art. 53 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, «no se dirige a establecer una regla sobre la contratación *inter privatos* [...] sino a disciplinar [...] aspectos netamente públicos y por ello no puede entenderse amparada en el ámbito competencial reservado al Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE» (FJ 7). Y, como se ha señalado anteriormente, en la STC 18/2016 se declaran contrarios al orden constitucional de competencias dos disposiciones relativas a determinados tipos de ventas incluidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que reformaba parcialmente la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, por cuanto, según el TC, «se inscriben en las competencias autonómicas en materia de comercio interior y protección del consumidor y el usuario» en la medida en que «se trata de previsiones jurídico-públicas» que «no forman parte del núcleo normativo que es propio de la figura contractual de la venta [...], ni se sitúan en la defensa de la competencia en el mercado, ni tienen una

incidencia significativa en la actividad económica que justifique la invocación del art. 149.1.13 CE» (FJ 10). Se observa, en suma, que el TC no acepta cualquier lectura que el Estado realice sobre sus propias competencias exclusivas y, en determinados casos, aplica un criterio más restrictivo que supone rechazar la naturaleza *iusprivatística* o económica de ciertas regulaciones.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas iniciales de este trabajo se ha delimitado con claridad el propósito de abordar un estudio detallado sobre esta materia. El objetivo consistía, recuérdese, en esclarecer si, de acuerdo con el TC, las comunidades autónomas —o algunas de ellas— tienen capacidad de incidir en el ámbito del derecho privado a través del ejercicio de sus competencias sobre derecho de consumo o comercio interior. Pues bien, para ofrecer una respuesta satisfactoria al interrogante formulado conviene recapitular, con carácter previo, algunas de las ideas que se han desarrollado a lo largo del texto y que, en buena medida, anticipan ya el contenido de aquélla. La siguiente secuencia recoge de modo sintético las consideraciones más relevantes expuestas a lo largo de este escrito con el objetivo de que su repaso conjunto contribuya a una adecuada comprensión de la posterior conclusión final y, más en concreto, de las razones que la justifican.

- 1) Para la resolución de los entrecruzamientos competenciales examinados, el TC no aplica el criterio jurisprudencial consistente en hacer prevalecer el título competencial específico sobre el genérico tal y como sucede en casos que implican a materias distintas<sup>33</sup>. Es, en cambio, la distinción entre derecho privado y derecho público el principal criterio empleado para delimitar las facultades del Estado y de las comunidades autónomas a la hora de disciplinar las relaciones obligacionales y contractuales presentes en el ámbito del derecho de consumo y del comercio interior. Se entien-

<sup>33</sup> En relación con esta cuestión tiene interés mencionar —aunque no es determinante puesto que, como se ha indicado, no es este el criterio del cual se sirve el TC en este tipo de casos— que, en la STC 62/1991, se afirma que el título competencial autonómico de defensa del consumidor y del usuario es «más genérico» que el título competencial del Estado sobre materia civil (FJ 4b). En la misma línea, considera Bercovitz Rodríguez-Cano que «la materia de contratos constituye una competencia específica, que debe prevalecer, como tal, sobre una competencia genérica, como es la defensa de los consumidores» (*op. cit.*: 77). Para un planteamiento más amplio acerca del criterio de preferencia del título específico sobre el genérico y su proyección en el ámbito del derecho civil autonómico no foral, véase García García, J. A. (2005: 109-125).

- de, de acuerdo con esta regla decisoria, que es competencia autonómica la regulación de las parcelas de derecho público (administrativo) y es competencia estatal la regulación de los aspectos de derecho privado.
- 2) Cuando se aplica el anterior criterio se asume la premisa de que el Estado es competente en exclusiva para incidir en la dimensión privada del derecho de obligaciones y contratos. Este sector del ordenamiento se presenta en la jurisprudencia constitucional desde un enfoque muy amplio y como si de un bloque homogéneo se tratase. Y esta visión uniforme encuentra un claro reflejo en la constante mención conjunta e inespecífica de las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE por parte del TC que, además, rehúye abordar una adecuada exégesis de la distribución competencial constitucionalmente delineada, en particular, para el derecho civil.
  - 3) Esta interpretación no es evolutiva o cambiante, sino que su aplicación ha sido firme y reiterada en el conjunto de las operaciones de deslinde de competencias que, a lo largo de las anteriores páginas, se ha examinado. Nos hallamos, de este modo, ante una doctrina que, pese a ser reduccionista y carente de rigor en algunos aspectos de su fundamentación, no ha sufrido oscilaciones destacables en varias décadas y se ha erigido así como una línea jurisprudencial consolidada y estable en este ámbito.

A la luz de cuanto antecede, sólo cabe responder negativamente a la pregunta de si la jurisprudencia constitucional reconoce un espacio a las comunidades autónomas —o a algunas de ellas— para establecer regulación propia sobre relaciones obligacionales y contractuales a través del ejercicio de sus competencias sobre derecho de consumo o comercio interior. En efecto, para el TC, el Estado es el único agente con capacidad para dictar normas sustantivas en este terreno y no contempla excepciones al respecto. Así pues, la conclusión es clara y supone que este tipo de regulaciones quedan *extramuros* de las facultades legislativas de todas las comunidades autónomas y esto, como ha podido verse, incluye también a las que poseen un derecho civil propio puesto que —con la excepción de alguna mención puntual sin consecuencias— el TC ha descartado que opere una lógica de vasos comunicantes entre las competencias sobre derecho civil foral, de un lado, y las competencias sobre consumo o comercio interior, de otro, pese a la existencia de estatutos de autonomía en los que todas ellas se encuentran recogidas.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (1987). La defensa contractual del consumidor y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la doc-



- trina del Tribunal Constitucional. En A. Bercovitz Rodríguez-Cano y R. Bercovitz Rodríguez-Cano. *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores* (pp. 75-99). Madrid: Tecnos.
- Bercovitz Rodríguez-Cano, R. y Salas Hernández, J. (coords.) (1992). *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*. Madrid: Civitas.
- Carrasco Perera, Á. (2002). Sociedad de la información y protección del consumidor como títulos competenciales. Examen de la LSSI (Ley 34/2002) y las competencias de Castilla-La Mancha. *Parlamento y Constitución. Anuario*, (6), 145-204.
- Carrasco Perera, Á. (dir.) (2002). *El Derecho de consumo en España: presente y futuro*. Madrid: Instituto Nacional del Consumo.
- Echaide Izquierdo, J. M. y Lara González, R. (2006). *Consumo y Derecho. Elementos jurídico-privados del Derecho de Consumo*. Madrid: ESIC.
- García García, J. A. (2005). Algunas consideraciones sobre el «Derecho civil autonómico no foral». *Anales de la Facultad de Derecho*, (22), 109-125.
- García Rubio, M. P. (2015). La mercantilización del Derecho civil. A propósito del Anteproyecto de Código Mercantil en material de obligaciones y contratos. *Boletín del Ministerio de Justicia*, (2178), 1-30.
- Gaya Silicia, R. (1989). *Las «bases de las obligaciones contractuales» en el art. 149.1.8ª de la Constitución española*. Madrid: Tecnos.
- Gómez de la Escalera, C. (2007). *Las competencias legislativas en materia de Derecho civil (Art. 149.1.8ª CE). El caso de la propiedad horizontal*. Madrid: Iustel.
- Míguez Macho, L. (2005). *La intervención administrativa en el comercio interior*, Madrid: Iustel.
- Parra Lucán, M. A. (1987). Algunos aspectos de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la legislación civil para la protección del consumidor. *Revista Jurídica de Navarra*, (4), 149-165.
- Prats Albentosa, L., Fossas Espadaler, E., Abril Campoy, J. M., Cecchini Rosell, X., Pardo Mayorga, C. y Herrero Nicolàs, J. A. (2009). *Criteris per la determinació de l'àmbit de la competència de Catalunya en Dret de les obligacions contractuals*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada. Disponible en: [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/formacio\\_recerca\\_documentacio/recerca/catalog\\_d\\_investigacions/per\\_ordre\\_cronologic/2009/criteris\\_per\\_la\\_determinacio\\_de\\_ambit\\_de\\_la\\_competencia/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/formacio_recerca_documentacio/recerca/catalog_d_investigacions/per_ordre_cronologic/2009/criteris_per_la_determinacio_de_ambit_de_la_competencia/)
- Reyes López, M., Puertes Martí, A., Estruch Estruch, J. y Montés Rodríguez, P. (1995). *Jurisprudencia en materia de protección de consumidores y usuarios*. Sedaví: Editorial Práctica de Derecho.
- Reyes López, M. J. (2000). Normativa autonómica valenciana en materia de consumo. En C. López Beltrán de Heredia (coord.). *Curso de Derecho civil valenciano* (pp. 703-777). Valencia: RGD.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. y Canosa Usera, R. (eds.) (2008). *Derecho de los consumidores y usuarios: Una perspectiva integral*. Oleiros (La Coruña): Netbiblo.
- Sánchez González, M. P. (1991). *Bases de las obligaciones contractuales en la Constitución, (art. 149.1.8ª)*, Madrid: Trivium.