

# La competencia sancionadora local en materia de consumo

Íñigo Sanz Rubiales

Prof. Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA MATERIA «PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS». 3. LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS LOCALES EN CONSUMO SEGÚN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO: SU ALCANCE. 3.1. La potestad sancionadora local, en general. 3.2. La Ley de Bases de Régimen Local. 3.3. La Ley General de Consumidores y Usuarios. 3.4. La Ley General de Sanidad. 4. LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS LOCALES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. 4.1. Los Entes locales no pueden quedar excluidos del reparto competencial. 4.2. El juego de la supletoriedad en los diversos regímenes autonómicos. 4.3. Las Comunidades Autónomas retienen las competencias sancionadoras. 4.4. La posible inconstitucionalidad de las leyes autonómicas y su impugnación. 4.5. Las competencias locales en materia de consumo y el Pacto Local. 5. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 51 de la Constitución contiene los datos fundamentales del concepto de protección de consumidores y usuarios <sup>1</sup>. Este precepto impone a los poderes públicos la obligación de garantizar «*la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos*» <sup>2</sup>. Para llevar a cumplimiento dicha obligación constitucional, las leyes sectoriales deberán atribuir competencias sobre la materia a los diversos poderes públicos, entre los cuales se incluyen los Entes locales. Éstos, como Administraciones públicas que son, disponen de la potestad sancionadora administrativa (art. 25 CE y art. 4 LBRL), que utilizarán en ejercicio de sus propias competencias, de acuerdo con lo señalado por el artículo 137 de la misma Carta Magna que reconoce que las Entidades locales «*gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

---

<sup>1</sup> Cfr. J. SALAS, «Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales», *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del s. XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, n. 3, Editorial Complutense, Madrid 1992, p. 1703.

<sup>2</sup> Sobre las consecuencias de las previsiones del artículo 51 CE, véase R. DE VICENTE MARTÍNEZ, *Infracciones y sanciones en materia de consumo*, Tecnos, Madrid, pp. 18-20.

De acuerdo con lo anterior, cabe preguntarse si tienen los Entes locales intereses en materia de consumo y si ostentan (y con qué alcance, en su caso) competencias sancionadoras en dicha materia, lo que se analizará a continuación.

## **2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA MATERIA «PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS»**

La protección de consumidores y usuarios, aunque recogida en el artículo 51 CE, no está, sin embargo, delimitada competencialmente por dicho precepto. De hecho, sólo se establece un criterio de finalidad tutelar pluridisciplinar, como señala la STC 15/1989, de 24 de enero (FJ 1.º). El «consumo» (como protección de los consumidores) es una regulación finalista que abarca muchísimos ámbitos, lo cual no significa que todos esos sectores afectados pasen, en bloque, a formar parte de la materia «defensa del consumidor»; es más, en principio, este título deberá ceder ante otros títulos de competencia que el Tribunal Constitucional considere más específicos; es el caso, p. ej., de la sanidad, que fue tratado, entre otras, por las SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, y 87/1985, de 16 de julio<sup>3</sup>.

Ahora bien, a pesar del silencio constitucional sobre la específica materia, lo cierto es que, por una parte, en el artículo 149.1 de la Constitución se mencionan materias de exclusiva competencia estatal con inequívoca incidencia en el «consumo», y así lo señaló, muy tempranamente, el Tribunal Constitucional (cfr., entre otras, la STC 71/1982, FJ 2.º o la STC 15/1989, de 24 de enero, FJ 1.º); este precepto constitucional incluye, además de la cláusula general (1.º: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles...), la «legislación mercantil» (n. 6), las «bases y coordinación de la sanidad» (n. 16) y otras cláusulas que, de forma más marginal, inciden en el estatuto de los consumidores. Son competencias bien exclusivas, bien básicas (susceptibles de desarrollo legislativo autonómico), pero que se imponen, en todo caso, a las previsiones autonómicas relativas al consumo.

---

<sup>3</sup> Dice esta última, citando a la anterior: «... la disciplina sanitaria de los productos alimentarios puede ser comprendida en los títulos competenciales sobre sanidad y en los títulos competenciales sobre defensa del consumidor. 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» (FJ 8.º).

Por otra parte, además, los Estatutos de Autonomía no han renunciado a incluir —entre las competencias de las correspondientes Comunidades— potestades públicas (legislativas o ejecutivas) en consumo y recogen explícitamente la materia «protección de consumidores y usuarios». Inicialmente, unos pocos (País Vasco —art. 10.28—, Cataluña —art. 12.5—, Galicia —art. 30.4—, Andalucía —art. 18.6—, Navarra —art. 56— y Valencia —art. 34.5—) la asumieron como exclusiva (Canarias, extraestadualmente <sup>4</sup>), y el resto, como de ejecución de la legislación estatal, salvo Aragón, que asumió la competencia de desarrollo legislativo y ejecución <sup>5</sup>.

Ahora bien, desde la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 12 de noviembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, las Comunidades Autónomas que hasta el momento disponían únicamente de competencias de ejecución pasaron a ostentar también competencias legislativas; así consta en el artículo 3 de la Ley —«*Transferencias de competencias de desarrollo legislativo y ejecución*»—: «*Se transfiere a las Comunidades Autónomas (...) en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en las siguientes materias: b) Defensa del consumidor y usuario*» <sup>6</sup>. *El ejercicio de esta competencia* —según el art. 13— *se realizará de acuerdo con las bases y*

<sup>4</sup> Como señala J. SALAS, Canarias asume esta competencia por la vía correcta —la Ley Orgánica de Transferencias (LO 11/1982, de 10 de agosto)—, mientras que Valencia (Comunidad Autónoma del 143) lo hizo incorrectamente, a través del Estatuto: en «Defensa del consumidor...», cit., p. 1707.

<sup>5</sup> Inicialmente, por tanto, se podían distinguir tres grupos de Comunidades Autónomas según las competencias asumidas en materia de consumo: las que poseían competencia legislativa plena, reglamentaria y ejecutiva (las del 151 junto con Valencia y Canarias), las que asumieron funciones de desarrollo legislativo y ejecución (Aragón) y las que asumieron la función ejecutiva: (el resto): M. MAURANDI GUILLÉN, «Infracciones administrativas en las materias de consumo y salud», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, n. 11 (1997), p. 204; J. SALAS, «Defensa del consumidor...», cit., p. 1708.

<sup>6</sup> Las competencias señaladas en el artículo 3 son de desarrollo legislativo y ejecución, frente a las calificadas como «exclusivas» en el artículo 2. Aunque durante la tramitación parlamentaria no se modificó el proyecto de Ley en lo que se refiere a la inclusión de la defensa de consumidores y usuarios, lo cierto es que la Enmienda n. 84, del Grupo IU-IC del Congreso (y la n. 69, del Grupo Mixto del Senado) propuso la inclusión de las competencias de defensa del consumidor y usuario en el artículo 2 (competencias exclusivas), con base en la «equiparación con el tratamiento jurídico que a estas competencias se da en las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución española» [BOCCGG, Congreso de los Diputados, n. 96-4, de 25 de septiembre de 1992, p. 36; Senado, n. 95 (c), de 23 de noviembre de 1992, p. 31]. Efectivamente, en los debates de la Comisión Constitucional se planteó el problema: el portavoz del Grupo de Izquierda Unida señalaba, en defensa de su enmienda, que «como aquí se ha señalado, y no porque lo digan representantes del Gobierno, sino porque lo dice la exposición de motivos, que se quiere equiparar a las Comunidades Autónomas del 143 con las comunidades del 151, si eso es así (...) el cuadro de competencias de los

*coordinación general de la sanidad, las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.16 y los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.*

El gran problema va a ser ahora distinguir entre competencias exclusivas (las de las Comunidades Autónomas del art. 151) y competencias de desarrollo legislativo y ejecución (las del art. 143). A este respecto, y frente a las críticas que un miembro de la Comisión constitucional del Congreso hacía de esta incoherencia (más, a la vista de la pretensión legal explícita —reconocida en la propia Exposición de Motivos— de igualar el régimen competencial de las Comunidades Autónomas), el representante del Partido Socialista (entonces en el Poder) argüía la sustancial identidad entre ambos tipos de atribución competencial <sup>7</sup>, identidad que sería igualmente deducible de la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Ley General de Consumidores y Usuarios, plasmada en su Sentencia 15/1989, de 26 de enero <sup>8</sup>.

La transferencia extraestatutaria de competencias, operada por la Ley Orgánica 9/1992, dio lugar, con el tiempo, a la asunción de esas mismas

---

artículos 2, 3 y 4 no corresponde a las competencias que en estos momentos tienen asumidas las del 151. (...) También aquí se proponen algunas competencias de desarrollo legislativo y ejecución que algunas Comunidades Autónomas las tienen como exclusivas...». (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, Sesión n. 17 del jueves, 29 de octubre de 1992, p. 16491).

<sup>7</sup> «Por otra parte, hay efectivamente otras competencias que en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que alcanzaron el desarrollo de su autonomía por la vía del artículo 151 aparecen como exclusivas, pero es que —y esto lo decimos con carácter general para otras enmiendas y para otras cuestiones— desde que se aprobaron algunos Estatutos, los Estatutos de las Comunidades Autónomas del artículo 151, hasta estos momentos en que debatimos esta Ley, han ocurrido muchas cosas, y ha habido una experiencia autonómica, ha habido una experiencia de desarrollo, ha habido una experiencia de traspaso de competencias, y ha habido sobre todo una jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que es el que está legitimado para hacer la interpretación de lo que es la Constitución y de lo que es el desarrollo constitucional. Me refiero, por ejemplo, a que efectivamente, *en los Estatutos de las Comunidades Autónomas del artículo 151 aparecen competencias...* que están contenidas como exclusivas. Como digo, en estos años han ocurrido tantas cosas que permiten asegurar que en estos momentos, por ejemplo... *no se pueden transferir en la realidad como competencia exclusiva*. Otra cosa es que queramos hacer el ejercicio voluntarista de, apegándonos a un nominalismo que no entendemos para buen fin, creer que debemos ceñirnos miméticamente a lo que son las competencias que vienen recogidas en el artículo 51, aunque sabemos, por el desarrollo posterior constitucional, que tendrán un contenido huero» (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, Sesión n. 17 del jueves 29 de octubre de 1992, pp. 16493-16494).

<sup>8</sup> En contra, justificable por el momento en el que se escribe el artículo —1989—, J. SALAS entendía que la competencia inicial del Estatuto de Aragón —desarrollo legislativo y ejecución— era distinta de la competencia exclusiva asumida por otras Comunidades Autónomas (*op. cit.*, p. 1707). En todo caso, aunque desde un punto de vista abstracto fuesen conceptos distintos, lo cierto es que la realidad demuestra que son perfectamente identificables.

competencias a través de la modificación de los correspondientes Estatutos de Autonomía en 1994. De esta forma, lo que antes eran competencias estatales, aunque transferidas, pasan a ser competencias propias reconocidas por los Estatutos. Y la redacción es similar: «*En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*», es competencia de la Comunidad Autónoma «*el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*»<sup>9</sup>.

Por lo tanto, actualmente las competencias autonómicas en la materia son plenas, con el necesario respeto de la legislación básica estatal que el Estado haya dictado en virtud de los títulos competenciales del artículo 149.1 CE.

Por otra parte, no está de más recordar lo que ha sido una constante de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, desde la conocida Sentencia 87/1985, de 16 de julio: la competencia normativa sancionadora está vinculada a la existencia de competencias sobre la materia sustantiva correspondiente, con los límites establecidos por la Constitución, con lo que «*las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho sancionador (art. 25 CE básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio*» (FJ 8.º)<sup>10</sup>.

En resumen, si las Comunidades Autónomas disponen de competencias propias —normativas y ejecutivas— en consumo, las tienen también en el establecimiento de normas sancionadoras y en la imposición de sanciones: pueden establecer una regulación diversa de la estatal (que no es básica), aunque justificadamente, porque la normativa estatal representa la medida de la razonabilidad de las divergencias de la normativa autonó-

<sup>9</sup> Artículo 11.10 del Estatuto de Asturias, según la modificación operada por la LO 1/1994, de 24 de marzo; artículo 34.4 del Estatuto de Castilla y León, modificado por LO 11/1994, de la misma fecha, etc.

<sup>10</sup> En el mismo sentido, véase SSTC 48/1988, de 22 de marzo; 227/1988, de 29 de noviembre, y la propia STC 15/1989, de 26 de enero, sobre la Ley General de Consumidores y Usuarios.

mica <sup>11</sup>. En definitiva, se puede decir que todas las Comunidades Autónomas tienen un régimen competencial similar.

### 3. LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS LOCALES EN CONSUMO SEGÚN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO: SU ALCANCE

#### 3.1. La potestad sancionadora local, en general

El artículo 129 de la Ley 30/1992 recoge la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de reserva de ley en materia sancionadora del artículo 25 CE, en el sentido de exigir que sólo la Ley puede prever las infracciones administrativas y delimitar las sanciones. Esto supuso en su momento la ruptura de las previsiones del artículo 59 TRRL, que autorizaba a las Entidades locales a imponer sanciones por infracciones de sus ordenanzas, con lo que las Entidades locales sufrieron una pérdida importante de poder sancionador <sup>12</sup>.

De esta forma, el poder de determinar las infracciones y delimitar sanciones queda en manos de la legislación estatal y autonómica. ¿Qué competencias les quedan entonces a los Entes locales? Son, por supuesto, competencias de ejecución (imposición de sanciones), por la carencia de potestad legislativa. Pero, en todo caso, la titularidad efectiva de dichas competencias dependerá de la voluntad de los titulares de la potestad legislativa.

Aunque en materia de consumo varias normas del principio de los años ochenta reconocían competencias concretas a las Entidades locales <sup>13</sup>, fueron la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local y la Ley

<sup>11</sup> N. MAURANDI GUILLÉN, *op. cit.*, p. 206, en la línea de la STC 87/1985.

<sup>12</sup> I. SANZ RUBIALES, «Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local», *REALA* n. 264 (1994), p. 677; M. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La potestad sancionadora de los Entes locales y el principio de legalidad», *REALA*, n. 280-281 (1999), pp. 589 y ss.; J. L. BLASCO DÍAZ, *Ordenanza municipal y Ley*, Marcial Pons, Madrid 2001, pp. 183 y ss. Frente a este planteamiento, algún autor defendía (antes de la Ley 30/1992) la posibilidad de regulación sancionatoria en materia de consumo por ordenanzas locales: P. A. MARTÍN PÉREZ, «Competencias de las Corporaciones locales en materia de consumo y posibilidad de actuación municipal en materia de información y apoyo a los consumidores (I)», *Actualidad Administrativa*, n. 15 (1989), pp. 856.

<sup>13</sup> P. ej., en materia de inspección: la Orden 15 de septiembre de 1982, sobre asistencia técnica y colaboración de la Administración central con las Corporaciones Locales en materia de consumo (art. 2), o el RD 1427/1983, de 25.5, por el que se crea la Comisión coordinadora de inspecciones administrativas sobre bienes y servicios de uso y consumo (art. 2); en lo que se refiere a la potestad sancionadora, las previsiones de los artículos 19.5 y 19.6 del ya citado RD 1945/1983, etc.

26/1984, General de Consumidores y Usuarios, las que aludieron explícitamente a este título, aunque quizá no de una forma suficientemente contundente.

### 3.2. La Ley de Bases de Régimen Local

La Ley básica local atribuye a los Entes locales la potestad sancionadora (art. 4); ahora bien, esta atribución genérica es solamente un reconocimiento expreso de la existencia de dicha potestad en el ámbito local, y para ejercerla se requiere una habilitación legal específica en la legislación sectorial, por lo que su ejercicio estará sometido a los límites y condicionamientos que establezca el ordenamiento aplicable: en este caso, la normativa básica en materia de sanciones y la legislación de protección de consumidores y usuarios (entre otras normas) <sup>14</sup>.

Por otra parte, la Ley de Régimen Local es fiel reflejo de la teoría de la autonomía local como «participación» (intervención del Ente local en las cuestiones que afecten a un interés municipal o provincial); con base en los principios reflejados en el artículo 2 de la propia LBRL, la articulación de esta autonomía se hará por medio de leyes sectoriales del Estado y de la Comunidad Autónoma, las cuales *deberán* prever, en cada caso, la participación de las Entidades Locales en cada materia: «*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*».

Y esto porque, como señala el Preámbulo de la propia Ley, «salvo algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones Locales; lógicamente son raras también aquéllas en las que no exista interés local en juego...». Las potestades legislativas (en virtud de las cuales se deberán atribuir las competencias precisas a los Entes locales) corresponden tanto al Estado

<sup>14</sup> Cfr. A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, 2.<sup>a</sup> edic., Madrid 1994, p. 94; A. FANLO LORAS, «Las prerrogativas locales», en VV.AA., *Tratado de Derecho Municipal*, I, Civitas, Madrid 1988, p. 520.

como a las Comunidades Autónomas en virtud del carácter bifronte del régimen jurídico de la autonomía local.

Ahora bien, el poner en manos de leyes sectoriales las efectivas competencias locales conlleva el serio peligro de dejar sin ellas, en la práctica, a los Entes locales, que quedan abandonados a la exclusiva voluntad del legislador sectorial, como se verá más adelante en materia de consumo.

En esta línea, aunque el artículo 25.2 LBRL parece establecer un listado de competencias municipales que incluye la de protección de consumidores y usuarios (*«El municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores»*), dichas competencias vendrán determinadas por la correspondiente legislación sectorial: *«en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas»*. Con esto queda claro que en el artículo 25.2 g) la LBRL no está atribuyendo directamente competencias, sino haciendo un reenvío a la correspondiente legislación sectorial: parece que pretende imponer una serie de límites al legislador sectorial en lo que se refiere a la protección de consumidores y usuarios. Al margen de la imposibilidad de que la LBRL, *per se*, pueda vincular al legislador futuro (al menos al estatal) <sup>15</sup>, lo cierto es que la generalidad de la redacción de este precepto [art. 25.2.g)] impide que se pueda utilizar como criterio delimitador de las concretas competencias locales.

Por otra parte, frente a la enumeración del artículo 25.2, el artículo 26.1 LBRL (relativo a las competencias mínimas obligatorias) sí que atribuye directamente competencias en la materia a los Municipios; en concreto, establece: *«Los Municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: ... control de alimentos y bebidas»*. Únicamente en este aspecto concreto cabría reconocer la existencia de competencias locales atribuidas por la Ley.

---

<sup>15</sup> Resulta difícil de aceptar que la previsión del artículo 25.2 LBRL pueda vincular al legislador estatal posterior; más lógica será la incidencia sobre la actividad legislativa autonómica de desarrollo. Cfr., al respecto, M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, INAP, Madrid 1989, pp. 344-345; I. SANZ RUBIALES, *El contencioso interadministrativo (litigios entre Administraciones públicas territoriales)*, Marcial Pons, Madrid 1993, pp. 82 y ss.

### 3.3. La Ley General de Consumidores y Usuarios

Entre las diversas normas sectoriales con incidencia en la materia «consumo» tiene especial importancia la Ley 26/1984, General de Consumidores y Usuarios, que establece las competencias locales en su artículo 41:

*«Corresponderá a las autoridades y Corporaciones locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las Comunidades Autónomas, y especialmente en los siguientes aspectos:*

*(...) 6. Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras»*<sup>16 17</sup>.

Aunque, en abstracto, se trata de un elenco de funciones realista y proporcionado con el papel de los Entes locales<sup>18</sup>, para REBOLLO PUIG, en el mejor de los casos, esta redacción podría responder a que el legislador estatal, respetuoso con las competencias autonómicas en materia de régimen local y consumo, consideró que habrían de ser éstas las que fijasen tales competencias locales<sup>19</sup>. Sin embargo, para otros autores, este precepto, puesto en relación con el artículo 25.2 LBRL, parece dar lugar a un doble reenvío, en términos poco concretos: la LGCU remite la determina-

<sup>16</sup> Además de la sancionadora, el artículo 41 atribuye —de acuerdo con la legislación estatal y autonómica— las siguientes competencias:

1. *La información y educación de los consumidores y usuarios, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes, de acuerdo con las necesidades de cada localidad.*
2. *La inspección de los productos y servicios a que se refiere el artículo 28.2, para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad.*
3. *La realización directa de la inspección técnica o técnico-sanitaria y de los correspondientes controles y análisis, en la medida en que cuenten con medios para su realización, o promoviendo, colaborando o facilitando su realización por otras Entidades y Organismos.*
4. *Apoyar y fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios.*
5. *Adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud o seguridad de los consumidores o usuarios.*

<sup>17</sup> Debe entenderse que la previsión de la LGCU deroga lo que, referente a las competencias sancionadoras locales, establecía el conocido y previo RD 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria: artículo 19.5: «Corresponde a las Corporaciones Locales la incoación y tramitación de procedimientos sancionadores respecto a las infracciones establecidas en el presente Real Decreto en el ámbito de su competencia, según la vigente legislación de Régimen Local»; y en el párrafo siguiente (art. 19.6), «Las Corporaciones locales serán competentes para imponer las sanciones correspondientes a las infracciones referidas en el apartado anterior hasta el límite de cuantía que para el ejercicio de la potestad sancionadora establezca en cada caso la legislación de Régimen Local».

<sup>18</sup> J. SALAS, «Defensa del consumidor...», cit., p. 1729.

<sup>19</sup> *Potestad sancionadora...*, cit., p. 349.

ción de las competencias a la normativa local («sus normas reguladoras») y, a su vez, la LBRL remite a la legislación sectorial dicha determinación: se trata, por tanto, de un círculo vicioso <sup>20</sup>.

De todas formas, el verdadero alcance de este precepto lo determinó el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 15/1989, de 26 de enero, sobre esta Ley: así, señaló que este precepto era supletorio y, por tanto, inaplicable en aquellas Comunidades Autónomas con competencias plenas en la materia:

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

En definitiva, se trata de un precepto no-básico, sino supletorio; dicho de otra manera, su contenido (la supuesta atribución competencial) únicamente sería exigible en aquellas Comunidades Autónomas que no hubiesen desarrollado sus competencias plenas (normativas y ejecutivas) sobre la materia <sup>21</sup>.

Este planteamiento del Tribunal Constitucional fue posteriormente ratificado por el Tribunal Supremo, en la STS de 3 de noviembre de 1994 (Ar. 8986) <sup>22</sup>, que se dictó en un recurso de casación en interés de ley y

<sup>20</sup> Cfr., J. MIR i BAGÓ, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid 1991, p. 353, y las citas doctrinales que incluye.

<sup>21</sup> Aunque la STC señala que no es aplicable a las Comunidades Autónomas con competencia normativa y ejecutiva sobre la materia, lo cierto es que, supletoriamente, es aplicable también a éstas. La cláusula de supletoriedad supone la posible aplicación de la normativa (supletoria) estatal en caso de ausencia de normativa autonómica, trátase o no de Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia.

<sup>22</sup> FD 4.º: «El Estatuto de Autonomía para Andalucía —Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre— atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de sanidad e higiene

que verificó la ilicitud del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo por un municipio andaluz, vigente ya la ley que atribuye exclusivamente a los órganos administrativos autonómicos el ejercicio de dicha potestad.

La criticada ambigüedad de este precepto fue parcialmente reducida (pero sólo parcialmente) por una previsión de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991, cuya Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> establece:

*«Las infracciones en materia de sanidad y consumo podrán ser sancionadas por las Autoridades locales, conforme a lo establecido en los artículos 32 a 36 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, 32 a 38 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y disposiciones concordantes, hasta el límite de 2.500.000 pesetas. Cuando por la naturaleza y gravedad de la infracción haya de superarse dicha cuantía, se remitirá el expediente, con la oportuna propuesta, a la autoridad que resulte competente.»*

De esta forma parece que queda claro el alcance de la potestad sancionadora local; el límite entre las competencias de ejecución autonómicas y locales viene determinado por la cuantía de las sanciones que se pueden imponer; no se toma en cuenta ni el tipo de infracciones, ni una submateria determinada, ni la capacidad de gestión de la Entidad Local<sup>23</sup>. Sin embargo, la propia redacción del precepto es confusa: «podrán». ¿Se trata de una atribución competencial o de una simple habilitación? La pregunta no sobra, porque caben diversas interpretaciones del precepto:

a) Por una parte, el término «podrán» podría implicar, sencillamente, la imposición de un límite al legislador autonómico, que debería atri-

---

—art. 13.21—, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.16 de la Constitución, precepto éste ya citado antes, y también en el campo de la defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia —art. 18.1.6.º Actuando estas competencias, la Comunidad Autónoma andaluza ha dictado la Ley 5/1985, de 8 julio, sobre Defensa de Consumidores y Usuarios, que atribuye la competencia sancionadora precisamente a los órganos autonómicos —artículo 35.2— y en la misma línea el Decreto 250/1987, de 14 octubre, distribuye las competencias sancionadoras en materia de sanidad y consumo entre distintos órganos de la propia Comunidad, sin reconocerlas a los entes locales.

FD 5.º: En conclusión, no vulnerados los límites que derivan de la legislación básica de sanidad y no resultando aplicable en Andalucía el artículo 41 de la Ley 26/1984, ha de tener plena virtualidad la normativa autonómica que atribuye la competencia sancionadora en el campo de la sanidad y el consumo a los órganos de la Comunidad Autónoma».

<sup>23</sup> La capacidad de gestión es un criterio esencial para la atribución de competencias, como recuerda el propio artículo 2 LBRL: «(...) la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberán asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir... atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local...».

buir a los Entes locales potestad para la imposición de sanciones de cuantía igual o inferior a la señalada en la Ley estatal. Sin embargo, difícilmente podría imponerse un límite a la legislación autonómica por esta vía, porque, o bien las Comunidades Autónomas tenían competencias exclusivas en la materia (lo que conllevaría la estricta supletoriedad de la disposición estatal), o bien tenían simples competencias de ejecución (lo que supondría la incapacidad para dictar leyes en la materia).

b) Por otra parte, se puede interpretar que la Ley 31/1990 está realizando una auténtica atribución competencial, lo que conlleva el ejercicio obligatorio de la potestad sancionadora si se da el supuesto de hecho previsto por las Leyes <sup>24</sup>. Ésta parece ser la opinión de REBOLLO PUIG, aunque no deja de reconocer la existencia de extremos dudosos en la redacción legal <sup>25</sup>. Y, en todo caso, no parece creíble que todos los Municipios, sin excepción, tengan capacidad de gestión suficiente para tramitar e imponer este tipo de sanciones...

Ahora bien, el principal problema de la atribución de competencia local para sancionar es su solapamiento con la autonómica <sup>26</sup>: coincidirían, en ese tramo concreto (sanciones hasta de 2,5 millones de pesetas), las competencias autonómicas y locales; por eso, la efectiva imposición de la sanción va a depender de un estricto criterio temporal: la Administración que haya conocido antes la infracción y haya tramitado el correspondiente sancionador será la que imponga la sanción, excluyendo de esta forma a la otra <sup>27</sup>. Según este planteamiento, las Comunidades Autónomas con

---

<sup>24</sup> Cabría interpretar que la DA 5.<sup>a</sup> está atribuyendo a los Entes locales una potestad de ejercicio facultativo: la posibilidad (que no obligación) de imponer sanciones en materia de consumo cuando, de acuerdo con los parámetros legales, no asciendan a más de dos millones y medio de pesetas. Aunque parece ésta la interpretación más adecuada a la letra de la Ley, sin embargo, no resulta convincente, porque la potestad sancionadora debe calificarse (al menos, en teoría) de ejercicio obligatorio. Así lo entiende la práctica totalidad de la doctrina, entre los que cabe mencionar a E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Curso de Derecho Administrativo*, II, 6.<sup>a</sup> edic., Civitas, Madrid, p. 186) o a M. REBOLLO PUIG, (*Potestad sancionadora...*, cit., p. 714); en contra, con argumentos posibilistas, de notable interés y ciertamente convincentes, A. NIETO, *Derecho administrativo...*, cit., pp. 142-143.

<sup>25</sup> M. REBOLLO PUIG, *Manual de la Inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid 1998, p. 128.

<sup>26</sup> Así se deduce de la práctica, como dejó claro con posterioridad el Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión del día 24 de septiembre de 1996, en relación con el Pacto Local, donde se proponía «ejercitar la potestad sancionadora [en consumo] a nivel local con un determinado alcance, que no se solape, sino que complete la de otras Administraciones».

<sup>27</sup> Explica, con gracia, A. NIETO cómo «una vez impuesta la primera sanción, ya no es lícito imponer la segunda con independencia de la jerarquía o importancia de los órganos tramitantes. Solución que no deja de provocar situaciones sorprendentes, dado que, de hecho, parece que los dos ór-

competencias de ejecución no perderían su capacidad sancionadora cuando la sanción a imponer fuese menor de dos millones y medio de pesetas, y esa competencia se convertirá en una competencia concurrente con la de los Entes locales (cosa que, por otra parte, ha ocurrido en muchos lugares).

El hecho de que no se haya fijado un criterio de coordinación entre ambas competencias sancionadoras puede dar lugar a una duplicación de actuaciones; aunque dicha concurrencia potencial no parezca plantear problemas porque, en todo caso, no cabrá la doble sanción (art. 33 LGCU)<sup>28</sup>, sin embargo, los sujetos eventualmente responsables pueden sufrir, al menos, un doble procedimiento sancionador administrativo. Y no está de más recordar que el principio *non bis in idem* no prohíbe únicamente la doble imposición de sanciones administrativas<sup>29</sup>, sino que también se puede manifestar como el derecho a no ver instruido un doble procedimiento sancionador, aunque esta última manifestación no resultaría aplicable a la doble legitimación sancionadora en materia de consumo<sup>30</sup>.

A mayores, en el caso de sanciones superiores a los dos millones y medio de pesetas, no desaparece la competencia local, sino que las Autoridades locales están obligadas a remitir el expediente, «con la oportuna propuesta», a la autoridad competente, lo que implica, necesariamente, la previa tramitación de la fase de instrucción<sup>31</sup>. Con ello queda claro que el solapamiento competencial Comunidad Autónoma-Ente local no sólo

---

ganos sancionadores emprenden una carrera y el que sancione primero será el único que produzca un acto válido. Se hace con ello posible que un Alcalde bloquee la actividad posterior de un Gobernador Civil, de un Consejero o de un Ministro, incluso aunque la sanción del primero sea mínima». Y ello, porque «no existe mecanismo alguno para asegurar la precedencia de alguno de los procedimientos seguidos» (A. NIETO, *Derecho administrativo...*, cit., p. 119).

<sup>28</sup> M. REBOLLO PUIG, *Manual de la Inspección...*, cit., p. 128.

<sup>29</sup> Cfr. A. NIETO, *Derecho Administrativo...*, cit., pp. 439 y ss.

<sup>30</sup> El Tribunal Constitucional, en repetidas ocasiones (SSTC 77/1983, 159/1985, 107/1989, 154/1990, 204/1996, 41/1997, etc.), ha señalado que el principio *non bis in idem* «consiste en la prohibición de un doble proceso con un mismo objeto», pero a continuación señala siempre: «Pero sólo se incurre en esa prohibición cuando el primer proceso ha concluido con una resolución que produzca el efecto de cosa juzgada». En definitiva, la prohibición de un doble proceso implica que al menos uno de ellos tenga naturaleza judicial penal y que haya concluido por resolución de cosa juzgada, con lo que (sorprendentemente) no es realmente aplicable a la tramitación simultánea de procedimientos administrativos sancionadores: cfr. I. SANZ RUBIALES, «Potestad sancionadora administrativa, *non bis in idem* y primacía del orden penal», *Poder Judicial*, n. 59 (2000), pp. 564-565.

<sup>31</sup> Fase que termina con la correspondiente propuesta, de acuerdo con la previsión del artículo 18 RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

afecta a las autoridades competentes para imponer sanciones, sino también a la tramitación del procedimiento sancionador, en toda su extensión.

Ahora bien, la calificación del artículo 41 LGCU como no-básico tuvo como consecuencia que, una vez que las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, primero vía LO 9/1992 y luego vía modificación estatutaria, asumieron competencias normativas sobre la materia, la previsión del artículo 41 pasó a tener aplicación meramente supletoria también en éstas, sin que dichas Comunidades Autónomas estuviesen obligadas a respetar su contenido o a desarrollarlo. Es decir, hoy en día, el artículo 41 LGCU tiene una aplicabilidad estrictamente supletoria en todas las Comunidades Autónomas <sup>32</sup>.

Y lo mismo cabe decir de la previsión de la DA 5.<sup>a</sup> de la Ley 31/1990: cumple una función complementaria a la del artículo 41 LGCU y, por ello, goza de la misma naturaleza supletoria <sup>33</sup>: sólo es aplicable en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan regulado las competencias sancionadoras de otra forma <sup>34</sup>.

### 3.4. La Ley General de Sanidad

Además de la normativa autonómica de consumo, la legislación de sanidad (que es básica y, por lo tanto, obligatoria para las Comunidades Autónomas) reconoce competencias efectivas a las Entidades locales. En concreto, el artículo 42 LGS señala:

*«No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas, en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:*

*c) Control sanitario... de los centros de alimentación.*

*d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos directa o indirectamente relacionados con el uso y el consumo humano, así como los medios de su transporte...».*

<sup>32</sup> Esta naturaleza contrasta con la del régimen de las competencias sancionadoras previsto en el artículo 63 de la Ley (estatal) 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista, que tiene carácter de competencia exclusiva (DF única) y que atribuye únicamente a las Comunidades Autónomas la competencia sancionadora.

<sup>33</sup> Además, la Ley 31/1990 no califica como básico dicho precepto.

<sup>34</sup> M. REBOLLO PUIG, *Manual...*, cit., p. 128.

Ese «control», sin embargo, es también algo genérico. Y aunque está atribuyendo competencias de inspección, éstas no permiten toma de decisiones de ningún tipo. También podría incluir controles por autorizaciones o por inscripciones en registros sanitarios, pero eso corresponde a las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el llamado «control alimentario» incluye las atribuciones competenciales previstas en los números 2 y 3 del artículo 41 LGCU <sup>35</sup>, pero no exige, necesariamente, el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Entidades locales.

#### 4. LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS LOCALES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

##### 4.1. Los Entes locales no pueden quedar excluidos del reparto competencial

De acuerdo con lo que más arriba se señaló, el artículo 2 LBRL exige a los Entes superiores que atribuyan a los Entes locales «*las competencias que procedan*»; por su parte, el 25.2 g) LBRL exige que los Entes locales ostenten competencias efectivas en materia de protección de los consumidores <sup>36</sup>. Con estos planteamientos, no procede en ningún caso marginar a las Entidades locales del reparto competencial que, en último extremo, incide sobre su derecho a intervención reconocido por la Ley local <sup>37</sup>.

Al margen de la estricta previsión legal, específicamente los Municipios deben ejercer dichas competencias, tanto por razón del principio de subsidiariedad —la proximidad al ciudadano hace que sean las Administraciones más idóneas para esa actuación— como porque cuentan con una gran tradición de gestión de materias directamente relacionadas con el consumo (mercados, inspección higiénica de los alimentos, etc.) <sup>38</sup>.

<sup>35</sup> M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora...*, cit., p. 353.

<sup>36</sup> Y en su letra h), «Protección de la salubridad pública», que se completa con la previsión de una atribución de competencias explícita en el artículo 26.1 LBRL (competencias «mínimas»): «*Los Municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios... control de alimentos y bebidas*». Se trata, pues, de competencias necesarias para llevar a cabo dicho control, antes incluso de que se dicte la legislación sectorial. Y que tiene una importancia clave a la luz del derecho que el artículo 18.1 LBRL atribuye a los vecinos a exigir la prestación de los servicios públicos que constituyan una competencia municipal de carácter obligatorio: cfr. M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora...*, cit., p. 345.

<sup>37</sup> J. BERMEJO VERA, «La protección de los consumidores», en VV.AA., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Civitas, 4.<sup>a</sup> edic., Madrid 1999, p. 252.

<sup>38</sup> J. MIR I BAGÓ, *El sistema...*, cit., p. 353.

Y entre las potestades que los Entes locales —específicamente, los Municipios— deben ejercer en materia de consumo destaca, sin duda alguna, la sancionadora, como una potestad especialmente eficaz para la protección de los consumidores y realmente incisiva (sobre todo cuando se la compara con las demás competencias (inspección, información, fomento...) que el artículo 41 LGCU atribuye a los Entes locales) <sup>39</sup>.

En efecto, la atribución de competencias en una materia sin la correspondiente potestad sancionadora anexa que permita asegurar su cumplimiento se convierte en un auténtico *flatus vocis* que desvirtúa, en la práctica —en ocasiones, reduciéndola a la mínima expresión— la competencia así otorgada.

#### **4.2. El juego de la supletoriedad en los diversos regímenes autonómicos**

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en su Sentencia 15/1989, de 24 de enero, la Ley General de Consumidores y Usuarios (a la que debe añadirse, como complementaria, la DA 5.<sup>a</sup> de la Ley 31/1990) carece de aplicación directa en las Comunidades Autónomas con competencia normativa plena en la materia, esto es, en todas las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, la citada Ley General únicamente podría ser de aplicación supletoria en esos territorios en virtud de la previsión del artículo 149.3 CE <sup>40</sup>. Hay que estar a la correspondiente normativa autonómica para valorar el alcance de las competencias sancionadoras locales, bien en la legislación de la Comunidad Autónoma, bien por aplicación supletoria de la Ley estatal.

Hay que partir de un principio: la aplicación supletoria del Derecho estatal tiene como finalidad evitar vacíos normativos, esto es, bien suplir la

<sup>39</sup> En el elenco —constante punto de referencia— de competencias del artículo 41 LGCU, se señalan, además de la sancionadora, otras tantas competencias. Se comprueba fácilmente que en ese precepto de la Ley General se encomiendan a los Entes locales algunas actividades que no son auténticas competencias, porque no suponen ejercicio de poder público y las comparten con sujetos privados (n. 1: información y educación de los consumidores), o que no implican toma de decisiones (nn. 2 y 3: inspección); por otra parte, se atribuyen competencias de ejercicio indistinto y no exclusivo, que no pueden calificarse en modo alguno como «prerrogativas» (esto es, potestades coactivas y ordenadoras, capaces de imponer derechos y obligaciones a los particulares incluso contra su voluntad: A. FANLO LORAS, «Las prerrogativas...», cit., p. 494 y ss.) como las de fomento (n. 4: apoyar y fomentar el asociacionismo); únicamente se atribuyen auténticas prerrogativas decisionales en el n. 5 —«adoptar las medidas urgentes»— y, con la ambigüedad arriba señalada, en el n. 6 (potestad sancionadora).

<sup>40</sup> Como recuerda la STC 61/1997, de 20 de marzo (en la línea de otras anteriores), la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva de competencias estatales, sino un criterio de aplicación del Derecho.

ausencia de normativa autonómica (si la Ley estatal es preestatutaria), bien superar las lagunas que el régimen jurídico autonómico haya generado en relación con una materia concreta (si la ley estatal es postestatutaria) <sup>41</sup>.

La aplicabilidad de la potestad sancionadora local en consumo, prevista en el artículo 41 LGCU con los límites de la DA 5.<sup>a</sup> de la Ley 31/1990 dependerá, por tanto, de la existencia de normativa autonómica al respecto y de sus eventuales lagunas, desde la perspectiva del aplicador del derecho <sup>42</sup>. Conviene ahora, por lo tanto, verificar el alcance que se otorga a la potestad sancionadora en la normativa autonómica vigente.

### **4.3. Las Comunidades Autónomas retienen las competencias sancionadoras**

Los Entes locales son las eternas cenicientas, a las que sólo alcanzan las migajas, aunque —en muchos casos— tienen un interés predominante en la regulación y aplicación de las técnicas de defensa de consumidores y usuarios, también mediante la imposición de sanciones.

Las Leyes autonómicas de defensa de los consumidores son poco generosas con los Entes Locales. Casi todas otorgan la totalidad de la competencia sancionadora a los órganos administrativos de la propia Comunidad Autónoma: así, las leyes vasca, gallega, valenciana, andaluza o aragonesa <sup>43</sup>. Sólo algunas reconocen dicha competencia local. Ahora bien, el reconocimiento de competencias sancionadoras de los Entes locales se lleva a cabo, bien en submaterias específicas (p. ej., venta ambulante) <sup>44</sup>,

<sup>41</sup> J. M. ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, «La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución)», *REDA*, n. 106 (2000), p. 224.

<sup>42</sup> J. M. ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, *op. cit.*, p. 224.

<sup>43</sup> Véase, p. ej., la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del País Vasco, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor (DF 1.<sup>o</sup>); Ley 12/1984, de 28 de diciembre, de Galicia, por la que se aprueba el Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario (DF 1.<sup>o</sup>); Ley 5/1985, de 8 de julio, de Andalucía, de Defensa de los consumidores y usuarios (art. 35); Ley 2/1987, de 9 de abril, de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba el Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana (art. 32); Ley 8/1997, de 30 de octubre, de Aragón, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor y Usuario (arts. 50 y 55).

<sup>44</sup> Así, la Ley 1/1998, de 10 de marzo, de las Islas Baleares, por la que se aprueba el Estatuto de los consumidores y usuarios, establece, por una parte, que «corresponde a las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma la potestad sancionadora en materia de consumo» (art. 47.1), pero más tarde señala en su artículo 59.3 —como excepción a la atribución exclusiva a los órganos autonómicos— que «en todo caso, las corporaciones locales son competentes en materia de defensa del consumidor y usuario respecto de las ventas ambulantes y mercados permanentes o temporales que se realicen en el municipio», lo cual parece incluir, lógicamente, la potestad sancionadora.

bien mediante una remisión a la legislación de régimen local aplicable <sup>45</sup>, o bien condicionada al oportuno reglamento autonómico de desarrollo, con los límites y criterios establecidos en la propia Ley <sup>46</sup>.

Pero la remisión a la legislación local aplicable (que, como vimos, reenvía a su vez a la normativa sectorial y por tanto deviene inútil) es buena muestra de falta de voluntad de la correspondiente Administración autonómica para atribuir esa competencia sancionadora. Igualmente, resulta sospechosa la remisión al futuro desarrollo reglamentario, especialmente si se retrasa la aprobación del correspondiente reglamento o si las leyes posteriores contradicen dicha atribución <sup>47</sup>.

Este criterio restrictivo se rompe en algunas normativas autonómicas, que sí atribuyen competencias sancionadoras a los Entes locales, sin restricción de materias y sin condiciones de futuro. Ahora bien, esta atribución —siempre con límites cuantitativos, en cuanto a las sanciones a imponer— debe evitar el eventual solapamiento con la potestad sancionadora autonómica para no incurrir en el mismo problema que la legislación esta-

---

<sup>45</sup> Entre otras leyes, puede verse el Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria (Ley 6/1998, de 15 de mayo), artículo 37.2.

<sup>46</sup> Así, la Ley 1/1990, de 8 de enero, de Cataluña, establece en su artículo 29: «Los órganos competentes para la imposición de las sanciones a que se refiere la presente Ley son: c) Las corporaciones locales, en el ámbito de su competencia según la legislación de régimen local vigente, para la imposición de sanciones hasta un límite máximo de un millón de pesetas. Reglamentariamente se establecerán dentro de este ámbito competencial y hasta ese límite máximo, las que correspondan imponer a las corporaciones locales, según las bases de población y el tipo de infracciones»; en sentido similar, la Ley 4/1996, de 14 de junio, de Murcia, por la que se aprueba el Estatuto de los consumidores y usuarios, establece, en lo que se refiere a los órganos competentes para imponer sanciones (art. 44), que «en el ámbito de las administraciones locales regirá su legislación específica. Reglamentariamente se establecerán, dentro de este ámbito competencial, las sanciones que corresponda imponer a cada una de las corporaciones locales, según las bases de población y el tipo de infracciones» (n. 2). Es el caso también de la previsión del artículo 31 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de defensa de los consumidores de Castilla y León, que después de reconocer que «las infracciones a esta Ley podrán ser sancionadas por las Corporaciones locales», señala: «reglamentariamente se establecerán los límites de las cuantías de las sanciones a imponer por las Corporaciones locales, en función de sus distintas bases de población y ámbitos competenciales en materia de defensa de los consumidores y usuarios contemplados en la legislación de Régimen local».

<sup>47</sup> Así, en el caso de Cataluña, aunque la Ley de defensa de consumidores y usuarios se remite a las competencias sancionadoras locales recogidas en la normativa de régimen local, lo cierto es que las leyes de régimen local aplicables, tanto la básica estatal (Ley 7/1985) como la autonómica (Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña) evitan atribuir competencias sancionadoras efectivas en esta materia a los Entes locales. A mayores, no deja de sorprender que la propia Ley 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona (que incluye amplios listados de competencias del Municipio, incluida la inspección en consumo), no aluda a la competencia sancionadora en la materia.

tal o que las atribuciones genéricas<sup>48</sup>. Así, el Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha (Ley 3/1995, de 9 de marzo) obliga a los Entes locales a poner en conocimiento de la Administración autonómica la iniciación de procedimientos y la imposición de sanciones en su ámbito territorial (art. 38.6); la Ley madrileña de protección de los consumidores y usuarios (Ley 11/1998, de 9 de julio) utiliza la técnica de la competencia alternativa: podrá ejercer la competencia sancionadora la Administración autonómica cuando los Entes locales carezcan de medios suficientes, o incurran en inactividad o la infracción tenga trascendencia regional (art. 63.2).

En todo caso, aun en aquellas Comunidades Autónomas que reservan en exclusiva la potestad sancionadora a los órganos administrativos autonómicos, los Entes locales —básicamente, los municipios— podrían ejercer potestades sancionadoras en materia de consumo previa delegación intersubjetiva de competencias, tal y como disponen los artículos 7.3 y 27 LBRL<sup>49</sup>.

#### **4.4. La posible inconstitucionalidad de las leyes autonómicas y su impugnación**

A la vista de lo anterior parece que, en general, la legislación autonómica de consumo puede estar infringiendo el artículo 25.g) LBRL, en la medida en que la «defensa de los consumidores y usuarios» (como señala dicho precepto) exige ineludiblemente, entre otras medidas, la posibilidad de ejercitar la potestad sancionadora frente a aquellas infracciones que atacan a los intereses de los consumidores<sup>50</sup>. Y si —como señala el art. 2.1 LBRL— se tienen en cuenta los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (de acuerdo con la capacidad de gestión de la Entidad local) es inevitable atribuir, a las Entidades con capacidad para ello, una amplia potestad sancionadora<sup>51</sup>. Más, si se tiene en cuenta la estrecha vinculación entre las po-

<sup>48</sup> El solapamiento es posible mientras no se establezcan criterios de imposición de sanciones: es el caso, ya señalado, de la Ley cántabra, que únicamente atribuye en exclusiva a la Comunidad Autónoma la imposición de sanciones de cuantía superior a 5 millones (pero no su tramitación: aun en estos casos, los procedimientos sancionadores seguidos ante el Ente local y ante la Comunidad Autónoma pueden, potencialmente, solaparse).

<sup>49</sup> J. OLIVÁN DEL CACHO, *Procedimiento sancionador y Estado Autonómico*, Cedecs, Barcelona 1996, pp. 82-83.

<sup>50</sup> Sobre el carácter difuso de estos intereses, *vid.*, R. DE VICENTE MARTÍNEZ, *Infracciones y sanciones...*, cit., p. 20.

<sup>51</sup> Como señala PAREJO, «la garantía institucional del autogobierno local no está referida a un elenco de materias o de competencias, y sí tan sólo a (...) la obligatoria intervención del Municipio o de

testades inspectora y reglamentaria (limitada, pero importante) de que gozan los entes locales en dicha materia y la correspondiente potestad de imponer sanciones, aquéllas quedarían cojas sin ésta.

Esa ausencia de atribución de potestades sancionadoras a los Entes locales en esta materia hace a numerosas leyes autonómicas sospechosas de una posible inconstitucionalidad. La causa de inconstitucionalidad está en la violación de los artículos 2.1 y 25.g) LBRL, preceptos legislativos básicos (obligatorios para todas las Administraciones públicas y que todas las leyes autonómicas deben respetar) y estrechamente vinculados con los artículos 137 y 149.1.18.º de la Constitución. Por supuesto, incurrirían en dicha tacha aquellas leyes que otorgan única y exclusivamente el ejercicio de esa potestad a los órganos de la Comunidad Autónoma. Pero también podrían incurrir en un fraude a la Constitución aquellas otras que otorgan dicha competencia, pero condicionándola a la aprobación del posterior reglamento ejecutivo que no termina de aprobarse.

La inconstitucionalidad no deriva, por tanto, de la infracción de las previsiones de la LGCU (en concreto, del art. 41), porque la Ley General carece de naturaleza básica en este aspecto y no constituye un parámetro de la constitucionalidad de las leyes autonómicas, como dejó sentado el Tribunal Constitucional <sup>52</sup>.

En cuanto a la eventual reacción local frente a la Ley autonómica supuestamente inconstitucional, sería posible la impugnación de las leyes que se vayan dictando, mediante la interposición del llamado «conflicto en defensa de la autonomía local», regulado novedosamente en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 59.2 <sup>53</sup>. Ahora bien, las leyes que ya estaban en vigor con anterioridad a la instauración de este pseudorrecurso de inconstitucionalidad no pueden ser impugnadas por esta vía, ya que el plazo de impugnación se reduce a tres meses desde la publicación de la Ley (para la solicitud del dictamen previo del Consejo de Estado, recibido el cual hay un mes para plantear el conflicto según art. 75 *quater* LOTC). Por eso, la única solución impugnatoria (y francamente difícil) es la indirecta, vía cuestión de inconstitucionalidad provo-

---

la Provincia en cuantas cuestiones afecten a un interés municipal o provincial, de modo tal que la desatención o la indebida aplicación de dicho criterio constitucional comporta de suyo la inconstitucionalidad de la ley de que se trate» (L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid 1981, p. 159).

<sup>52</sup> Cfr., en sentido similar, J. SALAS, «Defensa del consumidor...», cit., p. 1715.

<sup>53</sup> Cfr., por todos, J. M. PORRAS RAMÍREZ, «El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *REDA* n. 107 (2000), pp. 373 y ss.

cada en un proceso judicial contencioso-administrativo, planteado frente al ejercicio supuestamente inconstitucional de la potestad sancionadora por parte de alguna Administración autonómica o local.

En el caso de las leyes que se remiten a reglamentos que después de un tiempo prudencial todavía no han sido aprobados <sup>54</sup>, no cabe tampoco la impugnación judicial de la inactividad administrativa en materia reglamentaria, porque tampoco la Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso-administrativa prevé este supuesto de impugnación por inactividad.

#### 4.5. Las competencias locales en materia de consumo y el Pacto Local

Buena prueba de que las competencias sancionadoras en materia de consumo están en manos casi exclusivamente de las Comunidades Autónomas y de que muchas de éstas no tienen intención de transferirlas a los Entes locales, por razón de mayor proximidad y en función de la capacidad de gestión de éstos, es la diversidad de propuestas de transferencia de dichas competencias mediante el llamado Pacto Local. Así, en el Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias, en su reunión del día 24 de septiembre de 1996, se proponía «el establecimiento, con carácter general en todo el territorio, de las previsiones competenciales contenidas en el artículo 41 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios»; se trataba, por tanto, de que las Comunidades Autónomas (que ostentan las competencias normativas en materia de consumo) llevarsen a cabo la aplicación generalizada, en todo el territorio, de las previsiones del artículo 41 LGCU (competencias locales). Específicamente, en lo que a la potestad sancionadora se refiere, se proponía «ejercitar la potestad sancionadora a nivel local con un determinado alcance, que no se solape, sino que complete la de otras Administraciones» <sup>55</sup>. En todo caso, lo cierto es que la materia «consumo» forma parte del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, con lo que los compromisos asumidos

<sup>54</sup> Es el caso, p. ej., de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León (cfr. art. 31), que, a fecha de hoy, todavía no ha sido desarrollada reglamentariamente en este aspecto.

<sup>55</sup> MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Madrid 1999, pp. 50 y 106. Por tratarse de una materia propiamente autonómica, «no es el Gobierno el que ha de pronunciarse sobre las demandas de la FEMP... sino los partidos políticos, a través de los acuerdos en los que se concreten las competencias que están dispuestas a descentralizar en las Entidades locales de aquellas Comunidades Autónomas en las que tengan representación o responsabilidades de gobierno» (cit., p. 105).

por el Estado, que cristalizaron en la reforma de diversos textos legislativos, no pudieron incluirlo <sup>56</sup>. Queda, pues, en manos de las Comunidades Autónomas.

## 5. CONCLUSIONES

Todas las Comunidades Autónomas (tanto las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE como las que lo hicieron por la del art. 151 CE) tienen un nivel de competencias —normativa y ejecutiva— similar en la materia de protección de consumidores y usuarios. De acuerdo con esto, las previsiones de la Ley General de Consumidores y Usuarios, en lo que se refiere a la potestad sancionadora local, tienen únicamente carácter supletorio, y su aplicación está condicionada a la ausencia de legislación autonómica.

Ahora bien, de las numerosas leyes autonómicas de protección de consumidores y usuarios, sólo algunas atribuyen competencias sancionadoras a los Entes locales de su territorio. La exclusiva atribución a los órganos autonómicos de la competencia para sancionar en esta materia podría estar infringiendo las previsiones de los artículos 2.1 y 25.g) de la Ley de Bases de Régimen local, lo que conllevaría la inconstitucionalidad de las Leyes que así lo dispongan.

Para evitar esta situación, además de la modificación de las correspondientes leyes autonómicas, las Comunidades Autónomas podrían utilizar la técnica, más sencilla, de la delegación intersubjetiva de competencias, prevista en la propia Ley básica local.

---

<sup>56</sup> J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 4.ª edic., Civitas, Madrid 1999, p. 175.