

Doctrina

El Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y la responsabilidad por daños causados por productos (parte I)

NURIA AMARILLA MATEU¹

“Creo que soy surrealista, pero no es cierto, no lo soy. Yo nunca he pintado lo que sueño. Yo pinto mi propia realidad”.

Frida Kahlo

El pasado 30 de noviembre se publicó el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre², por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, el Texto Refundido). Es una norma de enorme trascendencia para el sector alimentario, a pesar de no ser específica del sector sino general de protección del consumidor. Esta norma incluye el régimen de responsabilidad por daños causados por productos, entre los que se incluyen “los medicamentos y los alimentos o productos alimentarios destinados al consumo humano”.³

La publicación del Texto Refundido cumple con el mandato de la Disposición Final Quinta de la Ley 44/2006, de 29 diciembre⁴, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios: “Se habilita al Gobierno para que en el plazo de 12 meses proceda a refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios, que inciden en los aspectos regulados en ella, regularizando, aclarando y armonizando los textos legales que tengan que ser refundidos”.

En la Exposición de motivos se señalan las normas que, a pesar de tener relación con la protección de los consumidores y usuarios, no se han incluido en el Texto Refundido por diferentes motivos. Voy a destacar la exclusión de la Ley General de Publicidad (Ley 34/1998, de 11 noviembre), por estar pendiente su revisión cuando se incorpore a nuestro ordenamiento interno de Directiva 2005/29/CE, sobre prácticas comerciales desleales⁵. El plazo de transposición finalizó el pasado 12 de diciembre, pero España no lo ha cumplido y esto ha impedido que se incluyera la Ley General de Publicidad en el Texto Refundido.

Las que sí se incorporan al Texto Refundido y con ello quedan derogadas⁶:

1. La Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles
2. La Ley 21/1995, de 6 de julio, sobre viajes combinados
3. La Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (quedan derogados sus artículos 48 y 65.1 letras n y ñ, su disposición adicional primera, así como la alusión al artículo 48 y a la disposición adicional primera en su párrafo primero e íntegramente su último párrafo de la disposición final única), es decir, los artículos referidos a la protección de los consumidores y usuarios
4. La Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo

¹ Responsable del Área de Salud Alimentaria de Eupharlaw

² BOE núm. 287 de 30 de noviembre de 2007.

³ Artículo 6 en relación con el artículo 140.3 del Texto Refundido.

⁴ BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 2006.

⁵ Vid. Amarilla, Nuria, “La UE contra la publicidad engañosa y las ventas agresivas”, Revista de Derecho Alimentario nº 29.

⁶ En virtud de su Disposición Derogatoria Única.

5. La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios⁷
6. La Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos⁸.

El Texto Refundido -como podemos observar- contiene regulación tanto de relaciones de tipo contractual como extracontractual, y la reparte en cuatro Libros. En el ámbito de la salud, los Libros I y III son los más importantes.

El Libro I recoge las disposiciones generales, los derechos básicos de los consumidores y usuarios y la legislación básica sobre ellos.

Entre las pocas novedades que se introducen en el Texto Refundido, el "fabricante" y el "importador" quedan englobados en un solo concepto, el de "productor":

Artículo 5 TR Concepto de productor

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 138, a efectos de lo dispuesto en esta norma se considera productor al fabricante del bien o al prestador del servicio o su intermediario, o al importador del bien o servicio en el territorio de la Unión Europea, así como a cualquier persona que se presente como tal al indicar en el bien, ya sea en el envase, el envoltorio o cualquier otro elemento de protección o presentación, o servicio su nombre, marca u otro signo distintivo.

Y los de "vendedor" y "suministrador" se agrupan también bajo el concepto de "proveedor"

Artículo 7 TR Concepto de proveedor

A efectos de esta norma es proveedor el empresario que suministra o distribuye productos en el mercado, cualquiera que sea el título o contrato en virtud del cual realice dicha distribución

Se mantiene la definición de producto del artículo 2 de la Ley 22/1994, de 6 de julio, de

responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos (ahora, artículo 136 del Texto Refundido), pero -supongo que para que no haya dudas- se añade, en este primer Libro de disposiciones generales, una remisión al concepto de bien mueble del artículo 335 del Código Civil⁹.

Pasamos ahora al Libro III, sobre responsabilidad por bienes o servicios defectuosos, que armoniza el régimen de responsabilidad civil previsto en la Ley de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (Ley 22/1994) y las disposiciones sobre responsabilidad que contenía el capítulo VIII de la Ley de consumidores y usuarios (Ley 26/1984), ambas derogadas y sustituidas ahora por el Texto Refundido.

Del análisis conjunto de la norma y otros textos relacionados concluyo que dicha armonización y la estructura del Libro III persiguen aclarar definitivamente cuál es el tipo de responsabilidad que corresponde en caso de productos defectuosos, como expondré a continuación.

El Libro III del Texto Refundido contiene dos títulos que prácticamente son una copia de la Ley 22/1994, de productos defectuosos. El primero recoge las "Disposiciones comunes en materia de responsabilidad" y el segundo, las disposiciones específicas. Este último se divide a su vez en dos capítulos. El capítulo I se dedica a "Daños causados por productos" y el Capítulo II a "Daños causados por otros bienes y servicios", división de suma importancia respecto del régimen de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.

Por no repetirme, pues recojo una amplia explicación en otro artículo recientemente publicado en esta misma revista¹⁰, sólo recordaré ahora que en el ámbito de la responsabilidad por productos defectuosos los jueces y tribunales españoles han protagonizado un vaivén jurisprudencial entre las condenas por el artículo 26 (responsabilidad con culpa) y el artículo 28 (responsabilidad sin culpa) de la Ley 26/1984, de Consumidores y Usuarios, ignorando que la

⁷ Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, BOE núm. 176 de 24 de julio.

⁸ Ley 22/1994, de 6 de julio, de Responsabilidad civil por los daños causados por Productos Defectuosos, BOE núm. 161 de 7 de julio, que incorporó al ordenamiento interno español la Directiva 374/85/CEE, de aproximación normativa en materia de responsabilidad por daños causados por productos defectuosos.

⁹ Artículo 6 del Texto Refundido: "Concepto de producto. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 136, a los efectos de esta norma, es producto todo bien mueble conforme a lo previsto en el artículo 335 del Código Civil".

¹⁰ Amarilla, Nuria, "La futura responsabilidad por defecto de información sobre propiedades saludables de los alimentos comienza con el derecho a la información en salud alimentaria". Revista de Derecho Alimentario nº 27, pp. 26-30.

realmente aplicable era la Ley 22/1994, de productos defectuosos¹¹, en virtud de su Disposición Final Primera. Esto ha sido así especialmente en la jurisprudencia sobre responsabilidad por medicamentos y productos sanitarios. Así pues encontramos sentencias en que se condena al fabricante en cuestión por responsabilidad objetiva pero con argumentación basada en su actuación culpable o negligente, respecto de la información proporcionada en el prospecto y la ficha técnica¹².

Pues bien, aunque era difícil ignorar la inaplicación de los artículos 25 a 28 de la Ley 26/1984 de Consumidores, que estableció la Disposición Final Primera de la Ley 22/1994 de productos defectuosos, ahora, el régimen que instauraban ha quedado relegado únicamente al Capítulo II "Daños causados por otros bienes [vivienda] y servicios". Para que nos entendamos, el anterior artículo 26 de la Ley de Consumidores es ahora el 147 del Texto Refundido, y el artículo 28, es el 148 del Texto Refundido.

El artículo 147 del Texto Refundido lleva por título "Régimen General de responsabilidad" y el 148 "Régimen especial de responsabilidad", pero ambos se aplican sólo a servicios (y la vivienda que, por ser un bien inmueble, no entra dentro del concepto de producto del artículo 6 del Texto Refundido).

La redacción del artículo 147 se corresponde con la redacción del artículo 26 de la derogada Ley 26/1984 de consumidores y usuarios, pero se ha eliminado la parte que decía "las acciones u omisiones de quienes producen, importan, suministran o facilitan productos o servicios a los consumidores o usuarios, determinantes de daños o perjuicios a los mismos..." y se sustituye por "Los prestadores de servicios serán responsables de los daños y perjuicios...". Y en la redacción del artículo 148 (antes, artículo 28 Ley 26/1984) se elimina la frase "los productos alimenticios, los de higiene y limpieza, cosméticos, especialidades y productos farmacéuticos", que pasan al régimen del capítulo I englobados en el concepto de "bien mueble" (artículo 6 del Texto Refundido).

En definitiva -y por cuanto aquí interesa- a la responsabilidad por productos defectuosos se destina el Capítulo I, que es prácticamente una copia de la también derogada Ley 22/1994. Se

mantiene, por tanto, una responsabilidad de tipo objetivo (sin culpa) que podrá exigir el perjudicado "probando el defecto, el daño y la relación de causalidad entre ambos" (artículo 141 del Texto Refundido). De hecho, en España, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que basta con que pruebe el daño y la relación causal entre la actividad del demandado y dicho daño.

Sin embargo, la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido introduce una excepción al mantener para los productos comercializados antes del 3 de julio de 1994 (fecha de entrada en vigor de la Ley 22/1994 de productos defectuosos) el régimen vigente hasta dicha fecha -es decir, el de los artículos 26 y 28 de la Ley 26/1984 de consumidores y usuarios- al remitirse en este caso al Capítulo II del Texto Refundido. Ahora bien, ni en este caso el Texto Refundido deja dudas sobre cuál es la responsabilidad exigible, al establecer que "(...) En todo caso, será de aplicación el régimen de responsabilidad previsto en el artículo 148 a los productos alimenticios, los de higiene, limpieza, cosméticos, especialidades o productos farmacéuticos, gas, electricidad, artículos de motor, juguetes y productos dirigidos a los niños"¹³, es decir, que respecto de estos productos la responsabilidad exigible será siempre la establecida por la Directiva 374/85/CEE¹⁴, independientemente de la fecha en que hayan sido puestos en el mercado.

Para terminar -antes de que muchos lancen las campanas al vuelo- avanzaré que todo lo expuesto es perfectamente adecuado para la responsabilidad por defecto de fabricación del producto, pero es dudoso para el defecto de diseño y totalmente inadecuado, ineficaz e insuficiente para la protección de los ciudadanos perjudicados por un defecto de información sobre el producto, especialmente, respecto de productos que se dirigen en particular a la salud o la enfermedad.

¹¹ Vid. supra nota 8.

¹² Amarilla, Manuel y Amarilla, Nuria, La Responsabilidad Contractual Terapéutica en el siglo XXI, Eupharlaw, Madrid, 2002.

¹³ Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. BOE núm. 287 de 30 de noviembre de 2007.

¹⁴ Directiva 374/85/CEE, del Consejo, de 25 de julio de 1985, de aproximación normativa en materia de responsabilidad por daños causados por productos defectuosos, DO nº L210 de 07/08/1985 p. 0029-0033 (versión especial en español: Capítulo 13 Tomo 19 p.0008).