

**EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, LA SEGURIDAD,  
LA CALIDAD DE VIDA Y EL MEDIO AMBIENTE:  
PERSPECTIVA COMUNITARIA, CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA.  
SU PROYECCIÓN EN LA LEY 6/2001, DE 24 DE MAYO,  
DEL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA**

Por D. ÁNGEL ACEDO PENCO  
*Profesor Asociado de Derecho Civil*  
*Facultad de Derecho*  
*Universidad de Extremadura*

**Resumen**

Estudio de las normas sobre el derecho de los consumidores y usuarios a la protección de la salud, la seguridad, la calidad de vida y el medio ambiente, analizando los antecedentes normativos y la regulación existente en la Unión Europea, en la Constitución española de 1978, en la legislación estatal, en los diversos ordenamientos autonómicos y, de manera especial, en la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura.

**Abstract**

Research into policies regarding consumer rights to health, safety, life security and environmental protection. The analysis is conducted on legislative antecedents and existing regulation in the E.U., the Spanish Constitution of 1978. state law, different regional regulations, and in particular, in Law 6/2001 of 24 May, of the Consumers Statute of Extremadura.

## SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO
2. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE SALUD Y SEGURIDAD DE LOS CONSUMIDORES EN EL ÁMBITO DE LA EUROPA COMUNITARIA
  - 2.1. LOS PROGRAMAS POLÍTICOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
  - 2.2. LAS NORMAS COMUNITARIAS SOBRE SALUD Y SEGURIDAD DEL CONSUMIDOR
    - 2.2.1. La responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos**
    - 2.2.2. La prohibición de los productos de apariencia engañosa**
    - 2.2.3. La seguridad general de los productos**
3. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978
4. CONTENIDO ESPECÍFICO DE LOS DERECHOS A LA SALUD Y A LA SEGURIDAD
  - 4.1. CONTENIDO DEL DERECHO A LA SALUD DE LOS CIUDADANOS
  - 4.2. CONTENIDO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD DE LOS CONSUMIDORES USUARIOS
5. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: LA LEY GENERAL DE SANIDAD
6. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD EN LA L.C.U.
7. EL REAL DECRETO 44/1996 SOBRE SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS
8. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL DERECHO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA
  - 8.1. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL E.C.E.
    - 8.1.1. Principio general de prohibición de productos que generen riesgo**
    - 8.1.2. La obligación de comercializar sólo productos seguros**
    - 8.1.3. El concepto de producto seguro**
    - 8.1.4. Actuaciones de la Administración en sectores de especial atención**
    - 8.1.5. La salud y la seguridad en materia de vivienda**
      - 8.1.5.1. Deficiencias técnicas del punto f) del apartado 3*
    - 8.1.6. La adopción de medidas protectoras ante productos peligrosos**
    - 8.1.7. La protección del medio ambiente**
  - 8.2. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN OTRAS NORMAS EXTREMEÑAS

## 1. PLANTEAMIENTO

La Constitución española de 1978 (C.E.) reconoce en su art. 51 el derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios, y además, la protección de la salud se recoge en el art. 43 del propio texto constitucional. Este mismo derecho aparece en el art. 2.1.a) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (L.C.U.), desarrollado luego en sus arts. 3 al 6. Por su parte, el art. 6 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura (E.C.E.) lo regula, bajo la rúbrica «principio general», aunque extensión del mismo, y los contenidos que abarca, van mucho más allá de la mera formulación de un principio general.

Los dos primeros apartados del art. 6 E.C.E. vienen a determinar el concepto de producto, bien o servicio seguro, siendo el primero, específicamente, donde se enuncia el principio general, y el segundo, la definición propiamente dicha. El tercer apartado supone un mandato a las diversas Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura para que efectúen unas determinadas y precisas actuaciones en relación con el principio general y concepto de producto seguro. El último epígrafe de este mismo apartado tercero reconoce expresamente un derecho de información en materia de vivienda a los consumidores extremeño y una prohibición a los constructores de las mismas de utilizar materiales que generen riesgos. El apartado cuarto prevé los mecanismos administrativos de actuación inmediata en caso de apreciarse la existencia en el mercado de productos o servicios peligrosos. Y, finalmente, el quinto y último de los que consta el art. 6 E.C.E., se refiere a la obligación de los poderes públicos de cuidar el medio ambiente mediante medidas eficaces.

Como se ve, en el mismo art. 6 E.C.E. se contienen extensas y diferentes materias, que exceden, con mucho, de la simple expresión de un principio general y que, con escasa precisión técnica, viene a regular importantes aspectos, tanto de Derecho público como privado, cuyo nexo común es, simplemente, el tener alguna relación con la protección de la salud, la seguridad y la calidad de vida de los consumidores, así como la del medio ambiente.

Ante ello, en los siguientes epígrafes se comenzará centrando la atención en un breve acercamiento a la normativa comunitaria sobre protección del derecho a la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios, para continuar con las disposiciones españolas más relevantes, a las que se remiten expresamente los apartados 2 y 4 del art. 6 E.C.E., para analizar luego, comparativamente, el texto de este precepto.

## 2. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE SALUD Y SEGURIDAD DE LOS CONSUMIDORES EN EL ÁMBITO DE LA EUROPA COMUNITARIA

La preocupación de las instituciones comunitarias por la defensa del derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores puede contemplarse desde dos planos: de una parte a través de la acción política, de carácter programático, y de otra, mediante las diversas normas comunitarias en las que se ha venido plasmando dicha política protectora.

### 2.1. LOS PROGRAMAS POLÍTICOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

En el ámbito comunitario, el Programa Preliminar de la C.E.E. para una Política de Protección e Información de los Consumidores, aprobado mediante la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas el día 14 de abril de 1975<sup>1</sup>, fue donde, por primera vez, se reconoce el carácter esencial de los derechos a la salud y la seguridad, al establecerse como objetivo primario asegurar la protección eficaz contra los riesgos susceptibles de afectar a la salud y seguridad de los consumidores. De manera expresa el Preámbulo de dicho texto considera que «la mejora cualitativa de las condiciones de vida es una de las misiones de la Comunidad que implica la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses económicos del consumidor».

En este importante Programa Preliminar se fijaron una serie de principios y prohibiciones que deberían reflejarse en todas las actuaciones que se desarrollasen en esta materia por parte de las Administraciones públicas de los Estados miembros<sup>2</sup>.

De otro lado, se configuró un régimen de protección especial para una serie de productos que se consideraron de mayor interés entre los que se destacan los alimentos, detergentes, cosméticos, medicamentos, automóviles, textiles, juguetes, insecticidas, abonos, productos veterinarios y de nutrición animal, sustancias peligrosas y productos que pueden entrar en contacto con los alimentos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.), n.º 92, de 25 de abril de 1975.

<sup>2</sup> Éstos fueron los siguientes: 1.º Prohibición de la circulación de aquellos bienes y servicios que presenten peligros a la salud o a la seguridad de los consumidores. 2.º Protección al consumidor de los daños corporales causados por productos y servicios defectuosos suministrados por los empresarios. 3.º Homogeneización en toda la C.E.E. de los criterios de control sobre sustancias susceptibles de incorporarse a productos alimenticios, reglamentando de manera clara y precisa las listas de aditivos. 4.º Reglamentación sobre los riesgos a la salud y seguridad que puedan causar máquinas, equipos y aparatos eléctricos, debiendo ser aprobada de forma individualizada su comercialización asegurando su carácter inocuo. 5.º Implantación y armonización de las autorizaciones imprescindibles para poder poner en circulación en la C.E.E. productos que presenten riesgos para la salud o para la seguridad de los consumidores.

<sup>3</sup> Apartado 16 del Anexo del citado Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información de los Consumidores, en el que se determinó que estos sectores enumerados son los que «revisten una importancia particular para la protección de la salud y la seguridad de los consumidores».

Sin embargo, la realidad fue que este Primer Programa sólo sirvió para concienciar la población de los países miembros de la C.E.E., algo que, por otra parte, ya era un comienzo, razón por la que se elaboró el Segundo Programa para una Política de Protección e Información del Consumidor, aprobado mediante Resolución de 19 de mayo de 1981 del Consejo de Comunidades Europeas<sup>4</sup>, que acordó proseguir los estudios iniciados sobre salud y seguridad en los productos ratificando el principio general de protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios<sup>5</sup>.

La Resolución de 23 de junio de 1986 sobre futuras orientaciones de la política C.E.E. para la protección y la promoción de los intereses de los consumidores de marcó como objetivo asegurar elevados niveles de protección en la salud y en la seguridad de los consumidores, incluyendo el *deseo* de que los bienes y servicios que se presten en el territorio de la C.E.E. tengan el carácter de seguros.

Mediante este Segundo Programa se establecieron las bases de la política comunitaria global de seguridad de los productos y que fueron: a) Concretar una reglamentación con las exigencias que deben contener los productos en materia de seguridad y salud, propiciando la colaboración entre países miembros. b) Establecer formas de intercambio de información entre los países de la C.E.E. sobre medidas adoptadas sobre productos peligrosos. c) Confeccionar una base de datos sobre accidentes ocasionados por productos peligrosos cuando afecten a bienes o servicios prestados al consumidor. d) Propiciar campañas educativas y de información a los consumidores dirigidas a prevenir los riesgos a los que se halla sometido.

Más recientemente, la Comunidad Europea, ha venido trazando sus planes de actuación de protección de los consumidores mediante diversas resoluciones del Consejo, estableciendo la de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor<sup>6</sup>, y luego a través del Plan Trienal de acción sobre la política de los consumidores para la etapa 1990-1992, determinadas propuestas normativas sobre seguridad de los productos y responsabilidad civil por los daños materiales que causen las prestaciones de servicios, disponiendo también reglamentaciones en el sector alimentario, en materia de medicamentos y sobre cosméticos.

Posteriormente, la Resolución del Consejo de 13 de julio de 1992, sobre futuras prioridades del desarrollo de la política de protección de los consumi-

---

<sup>4</sup> D.O.C.E. n.º 133, de 3 de junio de 1975.

<sup>5</sup> La primera acción se contempla en el apartado 9 del Anexo de este Segundo Programa de la Comunidad Europea para una Política de Protección e Información de los consumidores, sobre Ejecución del Programa, es la: «Protección de los consumidores contra los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad», estableciéndose en los apartados 12 a 27 los principios de actuación, acciones prioritarias, armonización de legislaciones de los países miembros y mecanismos de intercambio de información, todo ello, en materia de los riesgos que puedan afectar a la salud y seguridad de los consumidores.

<sup>6</sup> D.O.C.E. n.º 294, de 22 de noviembre de 1989.

dores<sup>7</sup> presentó el Plan de Acción 1993-1997, adoptó, en materia de salud y seguridad, algunas medidas concretas: 1) Incrementar la coordinación de las Administraciones de los países comunitarios en casos de emergencia donde pueda verse perjudicada la seguridad de los consumidores. 2) Armonizar las legislaciones de los Estados miembros en los sectores donde pueda verse afectada la salud y la seguridad de los consumidores. 3) Buscar la normalización de los productos en todo el territorio de la Comunidad, siguiendo a la Organización Mundial para la Normalización (I.S.O.).

El necesario recordar que, en el plano de la política comunitaria de protección de los consumidores, se ha acudido a los propios tratados constitutivos comunitarios que han sufrido diversas modificaciones que afectaron de manera decidida a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, considerando que esta materia se ha erigido como objetivo de las propuestas de la Comisión buscando un elevado nivel de protección de los consumidores y usuarios.

En primer lugar, en el Acta Única Europea firmada el 17 (en Luxemburgo) y el 28 (en La Haya) de febrero de 1986 y posteriormente, también, en el Tratado suscrito en Maastricht de 7 de febrero de 1992, se reflejaron los anteriores postulados. El actual art. 153.1 del Tratado de Roma, en su redacción aprobada por el Tratado de Amsterdam, adoptado en esta ciudad el 2 de octubre de 1997, establece, como es sabido, que: «Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un *alto nivel de protección*, la Comunidad contribuirá a proteger *la salud, la seguridad* y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses».

Desde un punto de vista crítico, si tuviéramos que enjuiciar de alguna manera esta actividad programática de las instituciones europeas cabría apuntar que, hasta la fecha, no se ofrece un panorama excesivamente alentador pues únicamente se preocupa de coordinar las metas propuestas pero sin lograr gran eficacia práctica, quizás debido a la falta de una Directiva europea que contenga la inmediata obligación de eliminar del mercado los bienes o servicios defectuosos, y también a la regulación sectorial descoordinada que se viene realizando, siendo también cierto que las organizaciones de consumidores participan bien poco en las decisiones que afectan a esta materia.

## 2.2. LAS NORMAS COMUNITARIAS SOBRE SALUD Y SEGURIDAD DEL CONSUMIDOR

Siendo evidente que aquella actividad política, de carácter programática, desplegada por las instituciones comunitarias, no ha surtido todos los efectos prácticos que hubieran sido deseables, no por ello ha sido completamente estéril, pues ha desembocado en la adopción de importantes instrumentos normativos concretos, en forma de Directivas del Consejo de las Comunidades Europeas, cuyo objetivo

<sup>7</sup> D.O.C.E. n.º 186, de 23 de julio de 1992.

principal ha sido la armonización legislativa, por parte de los países miembros de la Comunidad, en materia de protección de la salud y seguridad del consumidor.

Las más importantes, y de gran repercusión, han sido la Directiva 85/374/C.E.E. del Consejo, de 25 de julio de 1985; la Directiva 87/357/C.E.E. del Consejo, de 25 de junio de 1987 sobre los productos de apariencia engañosa y la Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo, de 29 de junio de 1992 sobre seguridad general de los productos. Estos tres instrumentos se comentan, escuetamente, en los tres siguientes epígrafes.

### **2.2.1. La responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos**

La Directiva 85/374/C.E.E. del Consejo, de 25 de julio de 1985, es relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos<sup>8</sup>, modificada parcialmente a través de la Directiva 1999/34/C.E. del Parlamento Europeo que alteró alguno de sus preceptos (en particular, el art. 2 y el 15.1.a).

En esta norma se determina un concepto de *producto defectuoso* entendiendo por tal aquél que no ofrece la seguridad a la que legítimamente una persona tiene derecho (art. 2). Además, en esta Directiva se declara la responsabilidad del productor por los daños causados por los defectos de sus productos (art. 1); definiendo al «productor» como el que fabrica un producto, o una parte integrante del mismo y a quien se presente como productor en el etiquetado del mismo, siendo considerado productor el suministrador y también el importador, cuando aquéllos no pudieran ser identificados, salvo que informe acerca de quien se lo suministró una vez requerido para ello (art. 3); se establece la obligación del perjudicado de probar el daño, el defecto y el nexo causal entre el defecto y el daño (art. 4); se declara además la responsabilidad solidaria entre todos cuando sean varios los causantes del mismo (art. 5); y se determinan las limitaciones de responsabilidad y los supuestos en los que no cabe exigir responsabilidad alguna a los productores, aunque en tales casos se le imponen determinadas obligaciones probatorias (art. 7); entre otros importantes aspectos.

Es decir, que la pretensión es el reconocimiento de una responsabilidad civil de carácter cuasi objetivo para el productor de un producto defectuoso, o para el importador o el suministrador cuando no pueda identificarse al primero, imponiendo a los Estados miembros la obligación de establecer una regulación legal específica atendiendo lo dispuesto en tal régimen jurídico.

Las disposiciones recogidas en la Directiva 85/374/C.E.E., fueron introducidas en el Derecho español, l, básicamente, mediante la Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos (L.R.C.) e igualmente, ha sido tenida en cuenta en la elaboración de los arts. 6 y 7 E.C.E.

---

<sup>8</sup> D.O.L. n.º 210, de 7 de agosto de 1985.

### 2.2.2. La prohibición de los productos de apariencia engañosa

La Directiva 87/357/C.E.E. del Consejo, de 25 de junio de 1987 se refiere a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos de apariencia engañosa que ponen en peligro la salud o la seguridad de los consumidores<sup>9</sup>.

Mediante este instrumento comunitario se conmina a los Estados miembros a prohibir en sus legislaciones respectivas la comercialización, la importación la fabricación y la exportación de los productos que por su apariencia engañosa pongan en peligro la seguridad o la salud de los consumidores (art. 2). Los productos a los que se refiere dicha Directiva «son aquellos que, sin ser productos alimenticios, tengan una forma, un olor, un color, un aspecto, una presentación, un etiquetado, un volumen o un tamaño tales que sea previsible que los consumidores, en particular los niños, los confundan con productos alimenticios y por ello los lleven a la boca, los chupen o los ingieran pudiendo esta acción implicar riesgos de asfixia, de intoxicación, de perforación o de obstrucción del aparato digestivo» (art. 1).

No sólo se exhorta a la prohibición en su normativa interna, antes expresada, sino que también se encomienda a los Estados miembros dos obligaciones concretas (art. 3) en esta materia: la de realizar controles de los productos que se encuentren en el mercado para cerciorarse de que no se comercialicen los contemplados en el anterior precepto; y la de adoptar todas las medidas necesarias para que sus autoridades competentes retiren, o hagan retirar del mercado, cualquier producto de tales características.

Por lo que se refiere a la recepción en nuestro Derecho interno, esta Directiva 87/357/C.E.E. ha sido insertada en el Ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 820/1990, de 22 de junio, por el que se prohíbe la fabricación y comercialización de productos de apariencia engañosa que pongan en peligro la salud o la seguridad de los consumidores<sup>10</sup>.

### 2.2.3. La seguridad general de los productos

La importante Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo, de 29 de junio de 1992 está referida a la seguridad general de los productos<sup>11</sup>, y hasta su entrada en vigor, el 29 de junio de 1994, ha sido de aplicación la Decisión del Consejo 93/580/C.E.E. relativa al establecimiento de un sistema comunitario de intercambio de información sobre determinados productos que pueden poner en peligro la seguridad o la salud de los consumidores. Además, ha de tenerse en cuenta el Reglamento C.E.E. 339/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993, relativo a los controles de conformidad de productos importados de terceros

<sup>9</sup> D.O.L. n.º 192, de 11 de julio de 1987.

<sup>10</sup> Boletín Oficial del Estado (B.O.E.), n.º 153, de 27 de junio de 1990.

<sup>11</sup> D.O.L. n.º 228, de 1 de agosto de 1992.

países respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos.

Según se establece en la Directiva 92/59/C.E.E., es preciso determinar en el ámbito comunitario una prescripción general de seguridad para todos los productos que se pongan en el mercado, destinados a los consumidores, o susceptibles de ser utilizados por éstos (art. 1). Y ello teniendo en cuenta que las diversas legislaciones de cada Estado miembro puede poner en peligro la competencia y la libre circulación de mercancías, al poder contener un serie prolija de exigencias que de alguna manera es preciso homogeneizar.

Por otra parte, además del requisito general de seguridad de los productos, se entiende en esta norma que, ha de exigirse a los operadores económicos el de proporcionar a los consumidores toda la información necesaria y adoptar las medidas apropiadas en función de las características de los productos de manera que siempre conozcan los riesgos que tales productos pueden presentar.

Se define en la Directiva un *producto seguro* como aquél «que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluida la duración, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos, compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas», teniendo en cuenta las características del producto, el efecto sobre otros productos, la presentación, etiquetado e instrucciones y las categorías de consumidores que estén en condiciones de sufrir mayor riesgo, en especial, los niños (art. 2).

La adopción en España de la Directiva 92/59/C.E.E. se hizo mediante el Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor<sup>12</sup> y también ha sido tenida en cuenta por el legislador extremeño en la redacción de los arts. 6 y 7 E.C.E.

### 3. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como es bien sabido la Constitución española reconoce la protección de la salud en dos preceptos diferentes, de un lado, el art. 51, que la configura como derecho legal básico contra los riesgos, o derecho a la salud y a la seguridad del consumidor, cuyo ámbito de aplicación tan sólo alcanza a los consumidores y usuarios que tengan tal consideración legal en virtud del art. 1 L.C.U.

De otro lado, también el art. 43 C.E. reconoce expresamente el derecho a la protección de la salud<sup>13</sup>, articulándose aquí como un derecho a las prestaciones

<sup>12</sup> B.O.E. n.º 46, de 22 de febrero de 1996.

<sup>13</sup> Dicho precepto determina: «1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

básicas, con carácter gratuito, de asistencia sanitaria, cuya esfera de protección se extiende a toda la población.

Los dos preceptos constitucionales están encuadrados dentro de los Principios rectores de la política económica y social, que informan la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 C.E.) y han sido desarrollados legislativamente mediante dos importantes leyes de carácter estatal: a) la L.C.U., que ha sido encargada de regular legalmente lo dispuesto en el art. 51.1 C.E.; y b) la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (L.G.S.), que ha hecho lo propio con el art. 43 C.E. Posteriormente, en función de las competencias asumidas, las diversas Comunidades Autónomas han venido legislado al respecto desarrollando las mismas en sus ámbitos territoriales.

Con carácter clarificador, el art. 1 L.G.S. declara expresamente que el principal objetivo de dicha norma es «la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el art. 43 y concordantes de la Constitución», siendo conocido que tal derecho también se reconoce en el art. 51.1 C.E., por lo que ambos preceptos constitucionales (43 y 51.1), y las leyes que lo desarrollan (L.G.S. y L.C.U.), se hayan conectados estrechamente, puesto que tales instrumentos tienen la misma finalidad, la protección de la salud de las personas.

Por otra parte, no se agota en estos preceptos la preocupación de la Constitución por la salud, sino que también reconoce aspectos concretos relacionados directamente con la salud y la seguridad en otros preceptos dispersos en su articulado como el art. 45.2 referido a la protección y mejora de la calidad de vida; el art. 50 sobre el derecho al bienestar de las personas de la tercera edad atendiendo sus problemas específicos de salud, o el art. 15, sobre el derecho a la vida y a la integridad física y moral.

Es preciso recordar que la salud es un bien absoluto por lo que los consumidores que exijan su protección podrán invocar en su defensa, no sólo el art. 51 C.E., sino también, el art. 43 C.E. que excede, con mucho, del estricto ámbito de aplicación de la L.C.U., pues dicho artículo equipara la noción de consumidor del servicio de salud a la de ciudadano. Es decir, que en materia de protección de la salud y la seguridad, se produce una ampliación del concepto de consumidor, identificándose con el de ciudadano pues quedarían protegidas todas las personas. Por otra parte, la doctrina ha establecido algunas acerca del tratamiento constitucional del específico derecho la protección de la salud<sup>14</sup>.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.»

<sup>14</sup> Las conclusiones doctrinales advertidas han sido: 1.º Se entiende que estamos ante un derecho y una defensa de la salud pública desde un punto de vista muy amplio. 2.º La protección de la salud tiene un carácter de universalidad, es decir, es un derecho que se reconoce a todos los ciudadanos, sin exclusión. 3.º El reconocimiento del derecho se hace desde la más absoluta igualdad jurídica, pues a todos por igual se garantiza el derecho a la protección de su salud. 4.º Se optado por encomendar al legislador que determine el exacto contenido de la asistencia sanitaria, sin que la C.E.

#### 4. CONTENIDO ESPECÍFICO DE LOS DERECHOS A LA SALUD Y A LA SEGURIDAD

##### 4.1. CONTENIDO DEL DERECHO A LA SALUD DE LOS CIUDADANOS

Se viene sosteniendo que un concepto amplio de salud podría aproximarse al de un estado completo de bienestar, físico, mental y social, por lo que la protección al consumidor en esta materia sería el derecho a gozar de tal estado, o mejor, a disponer de la mayor protección posible para lograr tal situación, sin que ella pueda, en el estado actual de la ciencia y de la técnica, garantizarse de manera absoluta<sup>15</sup>.

Ello significa que la salud no puede entenderse como un derecho subjetivo de los que se pueden reclamar directamente ante los Tribunales de Justicia, sino más bien el derecho a exigir la protección de los riesgos que puedan amenazarla, es decir, el derecho del ciudadano a ser protegido frente a los ataques, de cualquier índole, que puedan producirse contra su salud, teniendo, en tal caso, un carácter preventivo.

Por su parte, el contenido del derecho a la salud que reconoce el art. 43.1 C.E. es diferente de la obligación que tienen encomendados los poderes públicos, por mandato constitucional, de proteger la salud de los ciudadanos ordenado en el art. 43.2 C.E. También el derecho a la salud es diferente del derecho a la asistencia médica, reconocido a todos los ciudadanos en el mismo art. 43.2 C.E., pues es el derecho a la salud, como derecho a no sufrir atentados contra la misma, está reconocido tan sólo a los consumidores en el art. 51 C.E.

La protección de la salud que garantiza la C.E. ha de contener tanto la adopción de las medidas preventivas para gozar de buena salud, como la más amplia asistencia médica para recuperar la salud cuando se pierda, y también el deber del Estado de impedir que ningún ciudadano pueda sufrir alguna alteración de la salud como consecuencia del uso o consumo de productos.

Se ha expresado una diferencia importante en esta materia al definirse la salud, de una parte, como estado de plenitud psicofísica o como óptimo vital de las personas, que señala el objetivo al que deben encaminarse las acciones públicas en la materia; y por otra parte, la salud como estado de normalidad orgánica y funcional, tanto en lo físico como en lo mental, que permite una integración social a través de una actividad de trabajo y de relación, y que reclama la protección defensiva por el Derecho<sup>16</sup>.

---

haya querido delimitarlo (cfr. González Morán, L., «Introducción al Derecho a la asistencia sanitaria», en J. Gafo (coordinador), *El derecho a la asistencia sanitaria y la distribución de recursos*, Madrid, 1999.

<sup>15</sup> La Organización Mundial de la Salud viene a definir la salud adoptando el concepto aprobado en la Conferencia Internacional de la Salud celebrada en Nueva York en julio de 1946: «la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedades y dolencias».

<sup>16</sup> Cfr. Pemán Gavin, J., *Derecho a la salud y la Administración sanitaria*, Bolonia, 1989, pág. 31.

Si bien las normas sobre protección de los consumidores tan sólo alcanzan, en la mayoría de los casos, tan sólo a quienes tengan la condición jurídica de tales<sup>17</sup>, sin embargo, las específicas sobre la salud alcanzan a totalidad de las personas<sup>18</sup>, por ello, la noción de consumidor, en estos casos, viene a coincidir con la de ciudadano, produciéndose una universalización subjetiva de la protección de la salud<sup>19</sup>.

Se ha definido la salud pública como «la ciencia y el arte de: primero, impedir las enfermedades; segundo, prolongar la vida, y, tercero, fomentar la salud y la eficiencia mediante el esfuerzo realizado de la Comunidad para el saneamiento del medio; el control de las enfermedades transmisibles; la educación de los individuos en higiene personal; la organización de los servicios médicos y de enfermería para el diagnóstico temprano y el tratamiento preventivo de las enfermedades, y el desarrollo de un mecanismo social que asegure a cada uno un nivel de vida adecuado para la conservación de la salud, organizando estos beneficios de modo que cada ciudadano se encuentre en términos de gozar de su derecho natural a la salud y a la longevidad»<sup>20</sup>.

#### 4.2. CONTENIDO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD DE LOS CONSUMIDORES USUARIOS

De otro lado, aunque no puede dudarse la evidente conexión que tiene la seguridad con la salud en los textos normativos de protección a los consumidores, y que algún caso en tales normas pueden llegar a confundirse ambos conceptos, lo cierto es que se trata de dos figuras diferentes. La propia L.C.U. tanto en su art. 2.1.a) como en el art. 3, menciona literalmente «salud o seguridad», dando a entender que se trata de los mismos conceptos. Sin embargo, el art. 51 C.E., y también, tanto el Programa Preliminar de 1975, como el Segundo Programa de la C.E.E. para una Política de Protección e Información de los Consumidores de 1981, distinguen expresamente la salud y la seguridad, mencionándolos por separado, quedando claro que se trata de bienes jurídicos diferentes aunque referidos ambos a la integridad de la persona.

El art. 51 C.E. habla expresamente de «consumo o uso seguros», por lo que no cabe duda se está refiriendo a un concepto de seguridad física y material, es

<sup>17</sup> Los arts. 1 L.C.U. y 2 E.C.E. restringen la condición jurídica de consumidores únicamente a los destinatarios finales de los productos o servicios, siempre que sea para su uso o consumo privado o doméstico y excluyendo los supuesto en los que se introduce en un proceso de producción, comercialización o prestación de servicio.

<sup>18</sup> El art. 1.2 L.G.S. toma como destinatario de las normas sobre protección de la salud y beneficiarios de las mismas a todas las personas.

<sup>19</sup> Cfr. Bercovitz Rodríguez-Cano, A., «La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores», en Alberto y Rodrigo Bercovitz, *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987 págs. 142-145.

<sup>20</sup> Esta definición de Winslow fue invocada en los debates parlamentarios constitucionales como consecuencia de la elaboración del art. 43.2 según expresa González Morán, L., «Protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios», en VV.AA., «Protección de la salud y de la seguridad de los consumidores y usuarios», en *Derechos de los consumidores y usuarios*, coordinado por A. de León Arce y L. M<sup>a</sup>. García García, Valencia, 2000, pág. 679.

decir, que el contenido de este derecho estará determinado por el principio de previsibilidad del riesgo cuya principal misión, a efectos de otorgar una adecuada protección, será dotar a los consumidores de gran confianza de manera que los productos o servicios ofrecidos en el mercado no ofrezcan riesgos para la salud.

El contenido del derecho a la seguridad a la que se refiere este derecho básico del consumidor, persigue un uso o consumo seguro, de manera que las personas han de ser conscientes de que los servicios o bienes que se ponen a su disposición, en condiciones normales, siguiendo sus instrucciones e indicaciones, y haciendo un correcto uso o consumo de ellos, no pueden llevar aparejado, bajo ningún concepto, riesgo alguno para su integridad física ni para su salud. Parece, por tanto, que la seguridad en el consumo de bienes o en el uso de servicios va referida más bien a su aspecto preventivo respecto de la protección de la salud e integridad física de los consumidores y usuarios.

La seguridad, se ha dicho, debe ser entendida como seguridad física y material, que viene a ser, en definitiva, un principio de previsibilidad del riesgo<sup>21</sup>, por ello, esta referencia a un uso o consumo seguros, no puede significar, en ningún caso, riesgo para la salud o integridad física del consumidor y se refiere al aspecto preventivo de la salud e integridad física de los consumidores o usuarios<sup>22</sup>.

Algún sector doctrinal también ha aportado algún concepto diferente de seguridad, más bien referido a la regulación del funcionamiento del mercado interior, relativo a la regularidad y la normalidad en el abastecimiento de bienes y servicios a la población, que harían posible un consumo o uso seguro, lo que debería ser garantizado por una política abastecimiento mínimos por parte de los poderes públicos<sup>23</sup>.

## 5. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: LA LEY GENERAL DE SANIDAD

Como ya se anticipó, los ciudadanos que tengan la condición jurídica de consumidores disponen de dos vías, con amparo constitucional y legal diferente, para reclamar la protección de su salud: la del art. 51 C.E. que desarrolla la L.C.U., y la del art. 43 C.E. que se materializa mediante la L.G.S.

El art. 1.1 L.G.S. expresa que la misma «tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el art. 43 y concordantes de la Constitución». El apartado 2 determina que «son titulares del derecho a la protección de la salud y a

<sup>21</sup> Cfr. Quintela González, M<sup>a</sup> T., *La protección de los consumidores y usuarios y la Constitución española de 1978*, Madrid, 1986, pág. 99.

<sup>22</sup> Cfr. García Amigo, M., «La defensa de los consumidores desde el Derecho Privado», *Revista de Derecho Privado*, mayo 1985, pág. 399.

<sup>23</sup> Cfr. Cazorla Prieto, L., «Comentario al art. 51», en *Comentarios a la Constitución* (Dir. F. Garrido Falla), Madrid, 1980, pág. 856.

la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional», lo que supone, como se ha dicho, la práctica universalización subjetiva del derecho a la protección de la salud. Este extremo se aclara aún más en el art. 3.2 L.G.S. al decir que: «la asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española».

Y el art. 3.1 L.G.S. determina que «los medios y actuaciones del sistema sanitario estarán orientados prioritariamente a la promoción de la salud y a la prevención de la enfermedad», añadiendo el apartado 3 que el «acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad» y, finalmente, el apartado 4, que «la política de salud estará orientada a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales».

Por otra parte, el art. 6 L.G.S. especifica los objetivos hacia los que se orientarán las actuaciones de las Administraciones públicas sanitarias<sup>24</sup> y el art. 26 L.G.S. autoriza, en casos de riesgo extraordinario para la salud, a las Autoridades Sanitarias a adoptar medidas preventivas gran trascendencia para evitar o aminorar daños en la salud de los ciudadanos<sup>25</sup>, debiendo tenerse en cuenta, para llevar a cabo tales medidas preventivas de los riesgos contra la salud una serie de principios de actuación<sup>26</sup>.

## 6. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD EN LA L.C.U.

Tanto en el derecho a la protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud, como los que se refieran a la seguridad de los consumidores o usuarios, de lo que se trata, en definitiva, es de protegerlos integralmente frente al riesgo que pueda perjudicar la salud o seguridad de aquéllos. En definitiva, a lo que tiene derecho el consumidor aquí, es a la evitación del riesgo protegido.

En este sentido, la L.C.U. regula en el capítulo II, arts. 3 a 6 la Protección de la salud y la seguridad, estableciendo un principio general de prohibición del riesgo no permitido, así como diversos mecanismos de protección específicos de carácter preventivo o represor.

<sup>24</sup> Tales objetivos tenderán a: 1.º La promoción de la salud. 2.º Promover el interés individual, familiar y social por la salud mediante la adecuada educación sanitaria de la población. 3.º Garantizar que cuantas acciones sanitarias se desarrollen estén dirigidas a la prevención de las enfermedades y no sólo a la curación de las mismas. 4.º Garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud. 5.º Promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente.

<sup>25</sup> Establece el precepto las siguientes medidas: 1.ª La incautación e inmovilización de los productos peligrosos para el consumo. 2.ª La suspensión de actividades peligrosas o el cierre temporal de empresas. 3.ª La intervención de medios materiales y personales para atender situaciones graves. 4.ª Otras medidas que estén sanitariamente justificadas para proteger la salud de los ciudadanos.

<sup>26</sup> Tales principios son: a) Preferencia de la colaboración voluntaria con las autoridades sanitarias. b) No se podrán ordenar medidas obligatorias que conlleven riesgo para la vida. c) Las limitaciones sanitarias deberán ser proporcionadas a los fines que en cada caso se persigan. d) Se deberán utilizar las medidas que menos perjudiquen al principio de libre circulación de las personas y de los bienes, la libertad de empresa y cualesquiera otros derechos afectados.

Los instrumentos preventivos específicos contenidos en la L.C.U. destinados a evitar, en la mayor medida posible, los riesgos que puedan afectar a la salud y la seguridad de los consumidores son los siguientes:

- 1.º La prohibición general del riesgo. Este principio general de prohibición del riesgo no permitido que puedan afectar a la salud o seguridad de los consumidores y usuarios viene establecido, de manera, quizás no demasiado precisa, el art. 3.1 L.C.U.<sup>27</sup>. Esta prohibición supone un instrumento, de carácter preventivo, que se ha diseñado como una técnica eficaz tendente a la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, contemplándose ya, de donde se toma casi literalmente, en los conocidos Programas de la C.E.E. para una Política de Protección e Información de los Consumidores de 1975 y 1981. Por tanto, con carácter general y expreso, se prohíbe, que todo producto, actividad y servicio que circule o esté en la sociedad (no sólo en el mercado) y que se ponga a disposición de los consumidores o usuarios, implique cualquier tipo de riesgo para la salud o la seguridad de los sujetos a los que se destina. No obstante, dicho principio tiene sus excepciones, ya que el tenor literal del propio art. 3.1 L.C.U. contiene una importante salvedad que supone una decisiva excepción al principio general de prohibición y es que se permiten expresamente los riesgos derivados del uso o consumo de bienes y servicios en condiciones normales y previsibles de utilización, que sean admitidos usual o reglamentariamente<sup>28</sup>.
- 2.º La obligación previa de informar de los riesgos que pueden ocasionar cada uno de los bienes o servicios ofrecidos. El art. 3.2 L.C.U. impone a los productores de bienes y servicios una obligación de informar sobre los riesgos que su uso o consumo puede producir<sup>29</sup>. Realmente dicho precepto supone una reiteración, o una precisión del derecho básico de información, de carácter instrumental, que viene reconocido en el art. 2.1.d) L.C.U. y en el art. 51.1 C.E., a los consumidores y usuarios, aunque aquí, de manera reforzada, y específica, referida a la obligación de advertencia de los riesgos que el uso o consumo pueda afectar a la salud y seguridad de sus destinatarios. Se trata, también, de una medida de carácter preventivo, de

---

<sup>27</sup> «Los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores o usuarios, *no implicarán riesgos para su salud o seguridad*, salvo los usual o reglamentariamente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización».

<sup>28</sup> Ello supone que *riesgo permitido* será el riesgo asumible y, por tanto, el que ha de soportarse necesariamente, incluyéndose aquellos riesgos previsibles que se deriven del uso o consumo de bienes y servicios, en condiciones normales, en tres supuestos: a) cuando los riesgos estén previstos en los reglamentos, b) cuando sean admitidos como usuales, y también, c) cuando los venga asumiendo la costumbre (art. 1.3 del Código civil).

<sup>29</sup> El art. 3.2 L.C.U. expresa: «Con carácter general, los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza y de las personas a las que van destinados, deben ser puestos en conocimiento previo de los consumidores o usuarios por medios apropiados, conforme a lo indicado en el art. 13. f).»

la integridad de los consumidores y usuarios. La forma específica en que los productores han de cumplir esta obligación de información sobre los riesgos viene establecida en el art. 13.f) L.C.U.<sup>30</sup>, debiendo estas advertencias cumplir ésta una serie de requisitos<sup>31</sup>.

- 3.º El establecimiento de un contenido mínimo de los Reglamentos de cada producto (art. 4.1 L.C.U.). La L.C.U. ha optado por reconocer a la Administración la potestad normativa, de carácter reglamentario, determinando únicamente cuál ha de ser el contenido mínimo que habrán de tener tales instrumentos<sup>32</sup>. Es decir, se delimita el campo de la potestad reglamentaria de la Administración fijando expresamente el ámbito de su ejercicio. Hay que precisar que habiendo fijado la ley (la L.C.U.) un deber (protección de los consumidores y usuarios en materia de salud y seguridad), lo que hace el Reglamento es fijar la extensión de ese deber para hacer efectivo el mandato legal, que además, en el presente caso, proviene de otro de carácter constitucional (art. 51.1 C.E.).
- 4.º Las especiales advertencias de riesgo en los productos tóxicos o peligrosos (art. 4.2 L.C.U.). Por lo que se refiere a determinados productos que entrañen especial riesgo se impone, además de el deber de advertir de los riesgos que su manipulación pueda ocasionar, la obligación de ser envasados con las debidas garantías de protección de los consumidores. Al ser estos productos susceptibles de generar mayor riesgo a través de su manipulación sin las debidas precauciones se hace preciso establecer especiales precauciones en su uso lo que permitirá que el riesgo disminuya de manera importante, e incluso desaparezca. Las previsiones y exigencias que contiene la L.C.U. persiguen dificultar su uso de manera indiscriminada imponiendo determinadas restricciones<sup>33</sup>. Finalmente, el

<sup>30</sup> «Los bienes, productos y, en su caso, los servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales, y al menos sobre las instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles».

<sup>31</sup> a) Deberá recoger las características, instrucciones y riesgo posible. b) Habrá de ser veraz, es decir, cierta y auténtica. c) Tendrá que ser eficaz, adecuada para la evitación de daños. d) Será suficiente y contendrá al menos las anteriores exigencias.

<sup>32</sup> Según el art. 4.1 L.C.U. los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios determinarán al menos: a) Los conceptos, definiciones, naturaleza, características y clasificaciones. b) Las condiciones y requisitos de las instalaciones y del personal cualificado que deba atenderlas. c) Los procedimientos o tratamientos usuales de fabricación, distribución y comercialización, permitidos, sujetos a autorización previa o prohibidos. d) Las listas positivas de aditivos autorizadas y revisadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo. e) El etiquetado, presentación y publicidad. f) Las condiciones y requisitos técnicos de distribución, almacenamiento, comercialización, suministro, importación y exportación, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación arancelaria y en la reguladora del comercio exterior. g) Los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección. h) Las garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones. i) El régimen de autorización, registro y revisión.

<sup>33</sup> El art. 4.2 L.C.U. expresa que «los fertilizantes, plaguicidas y todos los artículos que en su composición lleven sustancias tóxicas, cáusticas, corrosivas o abrasivas deberán ir envasados con las

art. 4.3 L.C.U., tomando como referencia el código Alimentario, con una loable, pero poco eficaz, pretensión sistematizadora, determina que los extremos citados podrán ser objeto de codificación mediante normas comunes o generales, especialmente en materia de aditivos, productos tóxicos, material envasado, etiquetado, almacenaje, transporte y suministro, tomas de muestras, métodos de análisis, registro, inspección, responsabilidad y régimen sancionador.

- 5.º El control, vigilancia e inspección de los productos destinados a los consumidores, en especial, los de primera necesidad (art. 5.1 L.C.U.). Otro mecanismo preventivo de protección de la salud de los consumidores y usuarios es el control, la vigilancia y la inspección de los productos por parte de la Administración pública, encomendándose por parte del legislador la obligación de regular todos los aspectos que afectan a la circulación y puesta en el mercado de los productos, desde su nacimiento hasta su llegada al consumidor<sup>34</sup>. Es decir, en este caso, el mandato legislativo a la Administración es doble: por una parte le impone la obligación de aprobar Reglamentos que regulen la vida de los bienes y servicios que se ponen a disposición del consumidor, y por otra, se le encomienda la misión de actuar administrativamente de acuerdo con sus potestades para realizar sus funciones de control e inspección.
- 6.º El establecimiento de garantías concretas, mediante obligaciones específicas y prohibiciones taxativas impuestas para la protección de la salud y la seguridad de las personas. Como complemento de los mecanismos genéricos de control, el art. 5.2 L.C.U. exige a la Administración, en todo caso, y como garantía de la salud y seguridad de las personas, que tanto en la producción normativa de carácter reglamentario, como en su actuación administrativa en la salvaguarda de los consumidores, adopte una serie de medidas específicas<sup>35</sup>.

---

debidas garantías y llevar de forma visible las oportunas indicaciones que adviertan el riesgo de su manipulación».

<sup>34</sup> El art. 5.1 L.C.U. establece que «para la protección de la salud y seguridad física de los consumidores y usuarios se regulará la importación, producción, transformación, almacenamiento, transporte, distribución y uso de los bienes y servicios, así como su control, vigilancia e inspección, en especial para los bienes de primera necesidad».

<sup>35</sup> Las medidas, contenidas en el art. 5.2 L.C.U., son: a) La prohibición de utilizar cualquier aditivo que no figure expresamente citado en las listas positivas autorizadas y publicadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo y siempre teniendo en cuenta la forma, límites y condiciones que allí se establezcan. Dichas listas serán permanentemente revisables por razones de salud pública o interés sanitario, sin que, por tanto, generen ningún tipo de derecho adquirido. b) La prohibición de tener o almacenar productos reglamentariamente no permitidos o prohibidos, en los locales o instalaciones de producción, transformación, almacenamiento o transporte de alimentos o bebidas. c) Las exigencias de control de los productos tóxicos o venenosos incluidos los resultantes de mezclas y otras manipulaciones industriales, de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia su origen, distribución, destino y utilización. d) La prohibición de venta a domicilio de bebidas y alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores en establecimientos comerciales autorizados para venta al público. Reglamentariamente,

- 7.º La obligación de realizar campañas informativas y actuaciones de control de calidad respecto del uso o consumo de los productos de mayor circulación, relevancia, o que sean objeto de reclamaciones más habituales (art. 6 L.C.U.). El último mecanismo preventivo de protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios es el que establece el art. 6 L.C.U. que determina que «los poderes públicos, directamente o en colaboración con las organizaciones de consumidores o usuarios, organizarán, en el ámbito de sus competencias, campañas o actuaciones programadas de control de calidad», especialmente en relación con los una serie de productos y servicios<sup>36</sup>. El objeto de protección del precepto no se ciñe a la salud y seguridad de los consumidores, sino que se extiende a un objeto más amplio, pues se refiere a la calidad de los bienes y servicios que se ponen a su disposición. Ha de entenderse por calidad la aptitud que ha de tener un producto para satisfacer al consumidor durante la vida útil del mismo, lo que tendrá en cuenta aspectos como su diseño, su fiabilidad, la facilidad de mantenimiento, la seguridad, el consumo energético y la protección del medio ambiente, por citar sólo algunos. Se trata aquí de una concepción objetiva de calidad, de los parámetros objetivos que ha de cumplir el producto en cuanto a su naturaleza y caracteres, pero no, lógicamente, de las particulares concepciones o valoraciones subjetivas de cada consumidor.

---

se regulará el régimen de autorización de ventas directas a domicilio que vengán siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional. e) El cumplimiento de la normativa que establezcan las Corporaciones Locales o, en su caso, las Comunidades Autónomas sobre los casos, modalidades y condiciones en que podrá efectuarse la venta ambulante de bebidas y alimentos. f) La prohibición de venta o suministro de alimentos envasados, cuando no conste en los envases, etiquetas, rótulos, cierres o precintos, el número del Registro general sanitario de alimentos, en la forma reglamentariamente establecida. g) La obligación de retirar o suspender, mediante procedimientos eficaces cualquier producto o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas. h) La prohibición de importar artículos que no cumplan lo establecido en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen. i) Las exigencias de control de los productos manufacturados susceptibles de afectar a la seguridad física de las personas, prestando a este respecto la debida atención a los servicios de reparación y mantenimiento. j) La prohibición de utilizar en la construcción de viviendas y locales de uso público materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas. k) La obligación de que las especialidades farmacéuticas se presenten envasadas y cerradas con sistemas apropiados, aportando en sus envases o prospectos información sobre composición, indicaciones y efectos adversos, modo de empleo y caducidad de suerte que los profesionales sanitarios sean convenientemente informados y se garantice la seguridad, especialmente de la infancia, y se promueva la salud de los ciudadanos.

<sup>36</sup> Estos productos a los que se refiere el art. 6 L.C.U. son: «a) Los de uso o consumo común, ordinario y generalizado. b) Los que reflejen una mayor incidencia en los estudios estadísticos o epidemiológicos. c) Los que sean objeto de reclamaciones o quejas, de las que razonablemente se deduzcan las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión a que se refiere el art. 23, e). d) Los que sean objeto de programas específicos de investigación. e) Aquellos otros que, en razón de su régimen o proceso de producción y comercialización, puedan ser más fácilmente objeto de fraude o adulteración.»

No hay que olvidar que también se protege la salud, naturalmente, mediante la exigencia de las oportunas garantías y responsabilidades establecidas en el capítulo VIII de la L.C.U., arts. 25 a 31, para los casos en que el usuario de los servicios sanitarios, o mediante la utilización de los productos o servicios que consume o use, sufra daños y perjuicios en su salud que deberán ser indemnizados oportunamente al amparo de estos preceptos, de otra legislación específica o del Derecho común<sup>37</sup>.

## 7. EL REAL DECRETO 44/1996 SOBRE SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS

Como ya se vio anteriormente, la Directiva 92/59/C.E.E., del Consejo de las Comunidades Europeas, 29 de junio de 1992, sobre Seguridad de los Productos, fue el antecedente normativo específico inmediato de la regulación interna emanado de las instituciones europeas y se marca como principal objetivo lograr la máxima seguridad de los productos puestos que circulan en el mercado de los países comunitarios.

Como consecuencia de aquella normativa comunitaria y para la integración de su mandato en nuestro Ordenamiento se promulgó en España el Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor<sup>38</sup>, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para el control de la seguridad de los productos, pudiendo actuar las Corporaciones Locales en el control de la distribución de los mismos, aunque también, en casos de urgencia, podrá intervenir el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Esta norma reglamentaria, además de establecer los supuestos de productos y servicios protegidos y excluidos por el mismo, determina una serie de medidas que deben adoptarse para el control de los productos, otorgando a las Administraciones públicas amplias facultades de información, organización, inspección, investigación, prohibición, intervención, retirada y destrucción de productos considerados peligrosos, e introduce una serie de significativas novedades<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Un clarificador estudio sobre el particular puede verse en Ragel Sánchez, L.F., «La responsabilidad sanitaria bajo el prisma de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», *Carta Civil*, n.º 3, año 2000, pág. 19 y s.

<sup>38</sup> B.O.E. n.º 46, de 22 de febrero de 1996.

<sup>39</sup> Cuatro son las principales innovaciones que se introducen por medio de este Real Decreto, según se extrae de su propia Exposición de Motivos, al objeto de profundizar en la obligación de que los productos puestos en el mercado destinados a los consumidores o susceptibles de ser utilizados por éstos sean seguros: 1.º Se desarrollan y concretan las obligaciones de los productores y distribuidores en relación a la seguridad de los productos. 2.º Se determinan las autoridades competentes para controlar la comercialización de productos seguros, que serán las que designen las Comunidades Autónomas y en las situaciones de emergencia, el Ministerio de Sanidad y Consumo. Sus actuaciones se coordinarán a través de la Conferencia Sectorial de Consumo y del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En el control de la distribución de productos podrán actuar, asimismo, las Corporaciones locales en el marco de su competencia prevista en la Ley 14/1986, de 25 de abril,

Se establecen además una serie de obligaciones de los productores y distribuidores en materia de seguridad de los productos que se contiene en el art. 7 E.C.E. que trata específicamente sobre ellas.

Finalmente, se conceden facultades para garantizar la seguridad de los productos, según se detalla en el art. 6 del Real Decreto 44/1996, donde se dispone que las autoridades encargadas del control (generalmente las Comunidades Autónomas) adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los productos puestos en el mercado, debiendo hacerse su aplicación se hará de manera proporcional al riesgo presentado, pudiendo adoptar una serie de medidas al efecto<sup>40</sup>.

## 8. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL DERECHO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios extremeños se haya específicamente reconocido en el E.C.E., aunque tal vez con un carácter más amplio que el estudiado hasta ahora. No obstante, existe una importante normativa autonómica extremeña, de carácter público, básicamente, que afecta de manera directa e indirecta a tales derechos.

---

General de Sanidad. Por último, las autoridades de control podrán contar para el ejercicio de sus funciones con la asistencia de una Comisión Técnica para la Seguridad General de los Productos que deberá informar a instancia de alguna de las citadas autoridades y aplicando criterios exclusivamente técnicos, acerca de la eventual existencia de riesgos en determinados productos. 3.º Se concretan asimismo las medidas que podrán adoptar las autoridades encargadas del control, para garantizar la seguridad de los productos así como la posibilidad de adoptar medidas excepcionales en situaciones de emergencia. 4.º Se crea, por último, un sistema de notificación e intercambio de información en el que se interrelacionan los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comisión Europea. El Real Decreto regula con gran acierto este eficaz sistema de intercambio de información urgente, entre las diversas administraciones públicas (estatal, autonómica, local y comunitaria), y está diseñado para los supuestos de aparición de riesgos graves ocasionados por productos alimenticios o no en cualquier parte del territorio nacional, debiendo adoptarse las máximas precauciones a la hora de su divulgación para, garantizando la eficacia de las medidas protectoras que se adopten, evitar falsas alarmas o un perjuicio innecesario y desproporcionado para la imagen de una marca o producto.

<sup>40</sup> Estas medidas son: a) Organizar a escala apropiada controles adecuados acerca de las características de seguridad de los productos, incluso después de haber sido comercializados como seguros, hasta la fase de utilización o de consumo. b) Exigir toda la información pertinente a las partes implicadas. c) Recoger muestras de un producto o de una serie de productos para someterlos a análisis sobre seguridad. d) Imponer condiciones previas a la comercialización de un producto, a fin de que sea seguro, y exigir que consten en el producto las advertencias pertinentes sobre los riesgos que el mismo suponga. e) Disponer que las personas que pudieran estar expuestas al riesgo derivado de un producto sean convenientemente informadas de manera inmediata sobre dicho riesgo, incluso mediante la publicación de avisos especiales. f) Prohibir temporalmente, durante el período necesario para efectuar los diferentes controles, que se suministre, proponga el suministro o se exponga un producto o un lote de productos cuando existan indicios de su peligrosidad. g) Prohibir la comercialización de un producto o de un lote de productos cuya peligrosidad se haya comprobado y determinar las medidas de acompañamiento necesarias para garantizar el cumplimiento de esta prohibición. h) Organizar de manera eficaz e inmediata la retirada de un producto o un lote de productos peligrosos ya comercializados. i) Si fuere necesario, proceder a la destrucción, en condiciones adecuadas, de los productos peligrosos.

## 8.1. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL E.C.E.

El extenso art. 6 E.C.E. abre el primero de los dos que contiene el capítulo I que se dedica específicamente al «Derecho a la protección de la salud, la seguridad, la calidad de vida y el medio ambiente», inserto en el título I que desarrolla los «Derechos de los consumidores» que fueron enunciados en el art. 3. Este capítulo se desarrolla en dos artículos de la misma, el 6, que viene seguido de las palabras Principio general, y el 7, titulado Obligaciones de los productores y distribuidores. El art. 6 contiene cinco apartados de diferente factura, el segundo, que define qué se ha de entender por producto seguro, se subdivide a su vez en otros cuatro, y el tercero, que encomienda a las Administraciones Públicas extremeñas especial atención a diversos sectores y materias, en otros seis subapartados.

### 8.1.1. Principio general de prohibición de productos que generen riesgo

Se establece, por tanto, un principio general de seguridad de los productos al indicarse en el art. 6.1 E.C.E. que «los productos, bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores no pueden entrañar riesgos para su salud o seguridad ni para el medio ambiente, en condiciones normales o previsibles de consumo y utilización».

El principio general transcrito es prácticamente idéntico al contenido en el art. 3.1 L.C.U., salvo que el extremeño tiene como añadido, además de la prohibición de entrañar riesgos para la salud o seguridad, también «para el medio ambiente».

El Anteproyecto tenía diferente redacción pues a la prohibición de entrañar riesgos para la salud del apartado 1 se añadía «salvo aquellos que sean reglamentariamente admisibles», finalizando aquí el precepto. Sin embargo en el texto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura quedó suprimida dicha expresión.

### 8.1.2. La obligación de comercializar sólo productos seguros

Se añade, en el art. 6.1 E.C.E., tras el enunciado del principio general, un deber jurídico según el cual «los productores e importadores tendrán la obligación de comercializar únicamente productos, bienes y servicios seguros».

Este inciso final del apartado 1 no aparecía en el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura, habiendo sido añadido tras su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta extremeña de donde partió con la redacción finalmente aprobada en la Asamblea legislativa regional<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> El texto del apartado 1 del art. 6 del E.C.E. del Anteproyecto expresaba: «Los productos, bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores no pueden entrañar riesgos para su salud o seguridad ni para el medio ambiente, en condiciones normales o previsibles de consumo y utilización, salvo aquéllos que sean reglamentariamente admisibles».

La expresión introducida en la ley se extrae, literalmente, de la obligación general de seguridad que ya determinó el art. 3.1 de la, ya comentada, Directiva 92/59/C.E.E., del Consejo de 29 de junio de 1992, relativa a la Seguridad General de los Productos<sup>42</sup>.

### 8.1.3. El concepto de producto seguro

Se optado para establecer un concepto producto seguro, en el art. 6.2 E.C.E., por realizar una remisión normativa a las disposiciones que regulan cada bien o servicio concreto, cuando la hubiere. A tal efecto, se entiende que es un producto, bien o servicio seguro aquel que se ajusta con idoneidad a las disposiciones específicas sobre sanidad y seguridad en los reglamentos o normas de calidad que le sean de aplicación en cada caso concreto.

No obstante, en defecto de tales normas, se expresa un concepto mucho más extenso y detallado en el apartado 2 del art. 6 del E.C.E. donde se determina que «se entenderá por producto seguro aquél que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluida la duración, no presente riesgo alguno o únicamente riesgo mínimo, compatible con el uso del producto y considerado admisible dentro del respeto de un elevado nivel de protección de la salud y de la seguridad de las personas», para lo cual, se tendrán en cuenta, particularmente, las peculiaridades del producto, el efecto que pueden ejercer sobre otros, la presentación y, finalmente, los grupos de consumidores a los que se destina<sup>43</sup>.

El transcrito concepto de producto seguro se ha tomado por parte del legislador extremeño, sin duda, del art. 2.2 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, sobre Seguridad General de los Productos, antes comentado, pues el texto del precepto extremeño es prácticamente idéntico, cambiando únicamente algún artículo determinado y añadiéndose, en el apartado d) del art. 6.2 E.C.E. a «las personas de la tercera edad» que no aparecen en la norma reglamentaria estatal<sup>44</sup>.

La redacción de este apartado 2 sufrió una profunda transformación respecto del texto contenido en el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los Consumidores

<sup>42</sup> La Directiva citada indica: «Los productores tendrán la obligación de comercializar únicamente productos seguros».

<sup>43</sup> «a) Las características del producto y, entre ellas, su composición, embalaje y las instrucciones para su montaje y mantenimiento. b) El efecto sobre otros productos cuando, razonablemente, se pueda prever la utilización del primero junto con los segundos. c) La presentación del producto, su etiquetado, las posibles instrucciones de uso y eliminación, así como cualquier otra indicación o información por parte del productor. d) Las categorías de consumidores que estén en condiciones de mayor riesgo en la utilización del producto, particularmente los niños y las personas de avanzada edad».

<sup>44</sup> Nótese que aquí, aunque no es demasiado relevante, que el art. 6.2 E.C.E. al referirse a los ancianos es más explícito que el artículo anterior, el 5, referido a los colectivos de especial protección, pues para contemplar en su punto c) tales grupos habla de «personas mayores», cuando aquí, con más exactitud, se refiere a «personas de la tercera edad», lo que nos parece más conciso.

y Usuarios de Extremadura, mucho más breve<sup>45</sup>, a propuesta, en parte, de lo sugerido por el Consejo Económico y Social, que censuró severamente este apartado<sup>46</sup>, aunque la modificación producida finalmente resultó ser de mucho más envergadura como se aprecia al comparar ambos textos.

#### 8.1.4. Actuaciones de la Administración en sectores de especial atención

Sin que tenga mucho que ver con la rúbrica de principio general que rubrica este art. 6, el apartado 3 y al objeto de lograr que los productos que circulen en el mercado tengan las más altas cotas de seguridad y calidad, protegiendo la salud de los consumidores y usuarios, además del medio ambiente, se encomiendan a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Junta de Extremadura, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), cada una de ellas, en el ámbito de sus respectivas competencias<sup>47</sup>, determinadas actuaciones específicas respecto de cinco grupos de productos, bienes y servicios que se consideran por el E.C.E. como sectores de especial atención en materia de salud y seguridad:

- a) En materia de alimentación se cuidará que cumplan los requisitos exigibles en materia de producción, elaboración, manipulación, conservación, comercialización, transporte e información al consumidor.
- b) Por lo que se refiere a los productos y servicios destinados a la salud y al cuidado higiénico y estético de la persona, las administraciones públicas extremeñas, velarán para que cumplan las condiciones exigibles y respecto a los cuales adoptarán, además, las medidas necesarias para que los consumidores estén informados sobre la composición, propiedades, condiciones, precauciones de uso y caducidad, cuando sea necesario.
- c) Los productos peligrosos por contener sustancias inflamables, tóxicas, cáusticas, corrosivas o abrasivas, u otras sustancias peligrosas, serán objeto

---

<sup>45</sup> Con muy diferente redacción el apartado 2 del art. 6 del Anteproyecto expresaba únicamente: «A efectos de lo previsto en el apartado anterior, se entenderá por bien o servicio seguro el que cumpla la normativa vigente que le resulte aplicable en materia de consumo, sanidad y seguridad, o en ausencia de dicha normativa, el que por sus características o condiciones, composición, etiquetado, embalaje, instrucciones de uso, mantenimiento o eliminación no suponga peligro alguno para la salud o seguridad de los consumidores ni para el medio ambiente».

<sup>46</sup> En efecto, el Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura aprobado por el Pleno en sesión de 27 de noviembre de 2000, en sus págs. 8 y 9, indicaba: «no parece deseable incluir la posibilidad de que determinados productos destinados al consumo carezcan de normativa referida al consumo, sanidad y seguridad, esta ausencia de normativa haría pensar que estamos ante una medida voluntarista de nulo resultado pues sería difícil de apreciar las características que harían al bien o servicio como inseguro y de otra parte tampoco queda claro quien debe apreciar esas circunstancias que, en todo caso, comportan un componente de inseguridad jurídica importante;» y en atención de lo anterior, dicho Consejo consultivo propone directamente que «este inciso del art. 6.2 (relativa a la ausencia de normativa) sea suprimido y que, en consecuencia, todos los productos y servicios que se pongan a disposición del consumidor cumplan la legislación vigente».

<sup>47</sup> El art. 5 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, de Seguridad General de los Productos, que gira bajo la rúbrica «autoridades competentes» distribuye entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, las competencias de intervención en esta materia.

de las actuaciones necesarias para lograr que sean conservados, transportados y almacenados con las correspondientes garantías de seguridad y para que lleven incorporados los signos externos de advertencia de los riesgos que implican y la explicación de las medidas adecuadas para contrarrestar sus efectos nocivos o peligrosos.

- d) Los aparatos, instalaciones y servicios que puedan afectar a la seguridad física de la persona, serán objeto de los pertinentes controles y la necesaria atención de los servicios de mantenimiento, así como de las reparaciones precisas.
- e) En los transportes colectivos, instalaciones, locales y espacios de uso público, se realizarán las actuaciones necesarias para que cumplan las condiciones exigibles que garanticen su seguridad y salubridad, en especial, los destinados a menores en edad escolar deberán respetar escrupulosamente las normativas reguladoras de la seguridad, salubridad y calidad de estos lugares y transportes de pública utilización.

Como se contempla, las actuaciones que se encomiendan a las Administraciones públicas son de muy diversa índole, pero fundamentalmente se refieren a una actividad de control e inspección de determinadas actividades productivas, comerciales o de servicios<sup>48</sup>, que deberá llevarse a cabo, con mayor o especial atención, por parte de los organismos públicos de inspección respectivos. Los sectores de tan prioritaria intervención son: la alimentación, la salud y estética, los productos tóxicos y peligrosos, las instalaciones y aparatos que generen riesgo y los transportes, locales y espacios de uso público.

En materia de actuación de las Administraciones públicas el Grupo Popular en la Asamblea de Extremadura propuso una enmienda de adición a este art. 6 referida a las medidas que deberán tomarse en materia de seguridad viaria y señalización vial que fue oportunamente rechazada por la Comisión de Política Social pues no parece que dicha preocupación, encomiable desde luego, tenga una correcta ubicación en un instrumento legal de esta índole<sup>49</sup>.

### 8.1.5. La salud y la seguridad en materia de vivienda

En materia de vivienda se regulan en el art. 6.3.f) E.C.E. dos aspectos concretos: un derecho especial de información sobre los elementos que componen

<sup>48</sup> El título II del E.C.E., se dedica a la Inspección y control de productos, bienes y servicios, desarrollando el art. 23 los principios de la inspección general, cuya actuación podrá ser de control, de investigación y de asesoramiento, el art. 24 sobre la forma de realizar la inspección y control, art. 25 establece las obligaciones de los inspeccionados y, cierra este título, el art. 26 sobre las actas de inspección.

<sup>49</sup> La enmienda de adición n.º 6 (R.E. n.º 11.173, *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, V Legislatura, n.º 146, de 14 de mayo de 2001, pág. 7) presentada por el Grupo Popular expresaba: «Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán las medidas necesarias para mejorar la seguridad viaria. Con este fin, cuidarán el mantenimiento, la conservación y la señalización adecuada de las vías públicas y realizarán campañas para promocionar el respeto de las normas que regulan el tráfico».

la vivienda y una prohibición de utilizar elementos peligrosos en la construcción de la misma.

Por una parte, dicho apartado puede entenderse, en cierto modo, como parte del desarrollo legislativo del art. 47 C.E. sobre el derecho constitucional a una vivienda digna<sup>50</sup>. Por otra, la prohibición aludida, tiene su antecedente legal en el art. 6.2.j) L.C.U. que contempla dicha prohibición aunque no la ciñe a las viviendas, en exclusiva, sino que también la extiende a los locales de uso público<sup>51</sup>.

En primer lugar, se establece, de manera específica, el derecho de información del consumidor acerca de todos los caracteres de la vivienda. En este sentido, nuestro precepto expresa que «Los consumidores tendrán derecho a conocer las características higiénico sanitarias y constructivas de su vivienda, así como la calidad y sistemas de puesta en obra de sus materiales e instalaciones, inclusive las de ahorro energético, gas, agua, fluido eléctrico, saneamiento, ascensor y especialmente las de aislamiento térmico y acústico y las de prevención y extinción de incendios.» Se trata, por tanto, de una manifestación especial del derecho de información del consumidor<sup>52</sup>, pero referida específicamente todos los aspectos relevantes de la vivienda, cuyo encuadre sistemático, tal vez, no sea el más acertado, como luego se expondrá.

Y en segundo término, se dispone una prohibición especial, que concreta la ya establecida con carácter general de utilización de productos peligrosos, pero aquí en lo referente en exclusiva a las viviendas. Así, el mismo precepto expresa que «En todo caso, se observará la prohibición de utilizar en la construcción de viviendas materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas». Aunque el precepto sí que podría soportar, técnicamente su ubicación, sin embargo, tal vez fuera suficiente con la prohibición general contenida en el apartado 1 de este art. 6, en el que se establece el principio general de prohibición de poner productos, bienes y servicios, a disposición de los consumidores, cuando puedan entrañar riesgos para la salud o seguridad<sup>53</sup>, e incluso para el medio ambiente.

---

<sup>50</sup> Este precepto expresa que: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

<sup>51</sup> Indica dicho texto: «2. En todo caso, y como garantía de la salud y seguridad de las personas se observará: j) La prohibición de utilizar en la construcción de viviendas y locales de uso público materiales y demás elementos susceptibles de genera riesgos para la salud y la seguridad de las personas».

<sup>52</sup> Regulado, con carácter general, en los arts. 12 a 14 E.C.E., referidos al derecho a la información de los consumidores y usuarios, a la extensión de este derecho, así como a las oficinas de información al consumidor y al fomento de la información que sea de su interés.

<sup>53</sup> Y, en el mismo sentido, se contiene la prohibición general de comercializar productos no seguros o que generen riesgo para la salud o seguridad de los consumidores en el art. 3.1 L.C.U., 3.1 de la Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo de 29 de junio de 1992 y, también, 3.1 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero.

Siendo consecuente con dicho mandato, los arts. 9 a 12 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura<sup>54</sup>, regulan las exigencias técnicas de calidad de las viviendas en esta Comunidad Autónoma, determinando los requisitos de calidad de la edificación, las medidas de fomento de la calidad de las viviendas y las disposiciones sobre ahorro energético y fomento de materiales y energías autóctonas en las edificaciones.

Además, en desarrollo de aquella Ley, se ha promulgado el Decreto 158/2001, de 9 de octubre, de la Junta de Extremadura, por el que se regula la tramitación y concesión de la Cédula de Habitabilidad<sup>55</sup>, mecanismo mediante el que se pretende garantizar las condiciones mínimas que han de cumplir las viviendas, mediante la comprobación por parte de los Ayuntamientos de tales requisitos.

#### *8.1.5.1. Deficiencias técnicas del punto f) del apartado 3*

Ha de constatarse que este subapartado f) del punto 3 del art. 6 E.C.E., adolece de ciertas deficiencias técnicas, puesto que en el apartado tercero se hace referencia a los sectores y materias a los que las diversas Administraciones públicas competentes «considerarán especial atención», y a continuación, en los seis siguientes subapartados se determina cuáles serán, sin embargo, no goza de especial concordancia al iniciarse con el reconocimiento de un derecho específico sobre la vivienda y el establecimiento de una prohibición general, pues ambos extremos deberían haber tenido una ubicación diferente ajena a tales sectores de especial atención, o en otro caso, con una redacción diferente, pues la del texto final no es la más afortunada.

Es decir, que si el apartado 3 se dedica, según su propio tenor, a realizar una enumeración de las materias a las que las Administraciones extremeñas deberán dedicar especial atención, carece de toda cohesión hacer en el subapartado f) el reconocimiento de un derecho y el establecimiento de una prohibición, sin expresar directamente, aunque, naturalmente, se sobreentiende, cuáles serán estos sectores o materias.

Hubiera sido más adecuado iniciar este subapartado f) expresando la vivienda y sus caracteres higiénico sanitarios y constructivos, y en un apartado diferente, que podría haber sido el 6 de este art. 6 E.C.E., expresar ya, se reconoce el derecho a conocer las características de la vivienda y se establece la prohibición de utilizar materiales de riesgo en la construcción de las mismas.

Aunque si se quiere se más preciso en la redacción y coherencia del texto de toda la Ley extremeña, tal vez lo más adecuado hubiera sido establecer tal prohibición en un apartado diferente (el sexto, como se sugiere) y ubicar ese

<sup>54</sup> D.O.E. n.º 61, de 29 de mayo de 2001.

<sup>55</sup> D.O.E. n.º 121, de 18 de octubre de 2001.

derecho a conocer las características higiénico sanitarias y constructivas de la vivienda en el capítulo III, referido al «Derecho de información», de este mismo título I, pues en realidad el reconocimiento de este derecho, aunque está relacionado con la seguridad y la salud de los usuarios, como antes se advirtió, no es más que una especificación del derecho a la información de los consumidores y usuarios, por lo que allí habría tenido un más adecuado emplazamiento.

#### **8.1.6. La adopción de medidas protectoras ante productos peligrosos**

Siendo lo cierto que la L.C.U. no contiene, cuando regula específicamente el derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios, un mecanismo de intervención inmediata de retirada de la circulación de los productos, bienes y servicios, en los casos en que puedan generar peligro para sus destinatarios, apartándose así, extrañamente, de los Programas comunitarios para una Política de Protección e Información de los Consumidores de 1975 y 1981, sin embargo, la Ley extremeña sí que se ha dotado de este instrumento en el apartado 4 del art. 6.

En este sentido dispone que «ante la existencia en el mercado de productos o servicios peligrosos para la salud o la seguridad de los consumidores, los organismos de la Administración competentes en la materia arbitrarán las medidas adecuadas para conseguir su detección y su retirada del mercado y para informar de ello a los consumidores, aclarar responsabilidades y reprimir, si procede, las conductas infractoras de la legislación vigente».

Se encomiendan a las Administraciones públicas extremeñas ante la existencia de productos peligrosos, las siguientes medidas concretas:

- a) detectar y retirar del mercado los productos peligrosos,
- b) ofrecer información a los consumidores,
- c) exigir las responsabilidades a quien proceda, y
- d) castigar las conductas que infrinjan la normativa aplicable.

El antecedente inmediato de estas «medidas concretas» se encuentra en el art. 6 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, antes comentado, precepto que se destina a encomendar a la Administración competente las facultades para garantizar la seguridad de los productos y la adopción de las medidas necesarias para conseguir tal efecto.

#### **8.1.7. La protección del medio ambiente**

Existen diversas concepciones del medio ambiente, también denominado «medio humano» en algunos textos, sin embargo, por utilizar una definición precisa y aséptica, podemos entender como «el entorno que rodea al hombre», se

trata de un conjunto de factores y elementos donde se desarrolla y condiciona la vida de los hombres<sup>56</sup>.

La protección del medio ambiente siempre ha sido una de las clásicas reivindicaciones de los movimientos y asociaciones de consumidores y usuarios<sup>57</sup>, y el legislador extremeño, siguiendo el Derecho autonómico vigente sobre la materia<sup>58</sup>, ha considerado oportuno que una forma de proteger la salud y la calidad de vida de los ciudadanos es la preservación del medio ambiente, por lo que en el art. 6.5 E.C.E. se encomiendan genéricamente a las Administraciones públicas «medidas eficaces» encaminadas a tal fin.

Dicho precepto quizá pretenda ser una concreción de lo dispuesto en el art. 45 C.E. que reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado<sup>59</sup>, aunque, desde luego, la utilidad de este apartado 5 es relativa por cuanto no se establece qué medidas han de ser aquellas que protejan dicho medio ambiente, tan sólo se indica que las mismas han de ser eficaces.

No obstante, desde un punto de vista normativo, existen medidas y actuaciones concretas en materia de protección del medio ambiente previstas en el Derecho comunitario y estatal, referidas a la calificación de positivas o negativas de determinadas acciones, el origen y la forma de actuación concreta, las finalidades que se persiguen y las posibilidades de prevención, evitables, sustituibles o inevitables, así como las de recuperación del medio, el carácter de reversible o irreversible, el tiempo de duración y el efecto sobre la salud de las personas<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Cfr. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo 5 al 16 de junio de 1972; Naciones Unidas, Nueva York, 1973, doc. A/CONF. 48/14/Rev. 1.

<sup>57</sup> Un estudio sobre el consumidor y el medio ambiente, en relación con el Derecho internacional, básicamente desde la perspectiva del Derecho público, puede verse en Mellado Romero, J., «El consumidor y la protección del medio ambiente: perspectiva internacional», en *Curso sobre el nuevo Derecho del consumidor*, Instituto Nacional del Consumo, Madrid, 1990, pág. 439 y ss. También puede consultarse al respecto la obra de Kiss, A. C., *Los principios generales del derecho del medio ambiente*, Universidad de Valladolid, 1975.

<sup>58</sup> Las primeras referencias al medio ambiente ubicadas en leyes autonómicas de protección al consumidor se contienen en la Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario (B.O.E. n.º 139, de 11 de junio), en el art. 3.a) *in fine*. Un interesante antecedente del reconocimiento expreso de la defensa del medio ambiente y la calidad de vida como derecho básico de los consumidores ya se contenía en la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Cataluña (B.O.E. n.º 81, de 5 de abril).

<sup>59</sup> El art. 45 C.E. determina: «1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

<sup>60</sup> Acciones sobre el medio ambiente se contienen, en la normativa europea, en la Directiva 85/337/C.E.E. de 27 de junio de 1985, desarrolladas de manera concreta en el derecho positivo español mediante el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre (B.O.E. de 5 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. En esta materia, desde un punto de vista más general

En Extremadura la preocupación por el medio ambiente y la calidad de vida ya se refleja en diversos instrumentos normativos de diverso rango que regulan tanto la conservación de la naturaleza como la protección del medio ambiente entendido desde un punto de vista amplio pues se incluye también la tutela de los ciudadanos frente a los ruidos y las vibraciones que puedan afectar a su calidad de vida<sup>61</sup>.

## 8.2. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN OTRAS NORMAS EXTREMEÑAS

Como se sabe, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, es la norma determina las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de salud. Con carácter exclusivo asume la competencia de «asistencia y bienestar social» (art. 7.1.20); en el marco de la legislación básica del Estado, le corresponde el desarrollo legislativo y ejecución en materia de «Sanidad e higiene. Centros sanitarios y hospitalarios públicos. Coordinación hospitalaria en general» (art. 8.4) y la «Ordenación farmacéutica» (art. 8.11); y finalmente, la función ejecutiva en materia de «Gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social» (art. 9.4) y en la «Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social» (art. 9.13).

En materia de protección de la salud, con rango de Ley autonómica de ámbito extremeño, se han aprobado importantes leyes referidas a los servicios sociales, la salud escolar, la asistencia social geriátrica, los balnearios, la atención farmacéutica, la prevención y venta de bebidas alcohólicas a menores, prevención de la drogodependencia y sobre la salud en general<sup>62</sup>.

Desde una perspectiva reglamentaria la producción normativa de la Junta de Extremadura, como es lógico, ha sido mucho mayor. En este sentido pueden destacarse, entre otros muchos, los Decretos autonómicos referidos a la regula-

---

es importante citar la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (B.O.E. n.º 74, de 28 de marzo de 1989) y la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la Información en materia de Medio Ambiente (B.O.E. n.º 297, de 13 de diciembre de 1995).

<sup>61</sup> En este sentido, de ámbito extremeño, puede citarse la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura (D.O.E. n.º 86, de 28 de julio de 2001) y el Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de reglamentación de ruidos y vibraciones (D.O.E. n.º 18, de 11 de febrero de 1997).

<sup>62</sup> Ley 5/1987, de 23 de abril, de *Servicios Sociales* (D.O.E. n.º 37, de 12 de mayo de 1987); Ley 2/1990, de 26 de abril, de *Salud Escolar* (D.O.E. n.º 43, de 31 de mayo de 1990); Ley 2/1994, de 28 de abril, de *Asistencia Social Geriátrica* (D.O.E. n.º 57, de 19 de mayo de 1994); Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de *Balnearios y de Aguas minero-medicinales y/o termales* (D.O.E. n.º 144, de 22 de diciembre de 1994); Ley 3/1996, de 25 de junio, de *Atención Farmacéutica* de la Comunidad Autónoma de Extremadura (D.O.E. n.º 76, de 2 de julio de 1996); Ley 4/1997, de 10 de abril, de *medidas de Prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad* (D.O.E. n.º 57, de 17 de mayo de 1997); Ley 1/1999, de 29 de marzo, de *Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias* de la Comunidad Autónoma de Extremadura (D.O.E. n.º 50, de 29 de abril de 1999); y Ley 10/2001, de 28 de junio, de *Salud* de Extremadura (D.O.E. n.º 76, de 3 de julio de 2001).

ción de la atención primaria, las áreas de salud, la salud escolar, la inspección sanitaria en los centros escolares, el traslado de cadáveres, la atención farmacéutica, los ruidos y vibraciones, los medicamentos veterinarios, las oficinas de farmacia y botiquines o el mapa sanitario, por citar tan sólo algunos de los más relevantes<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Decreto 3/1987, de 27 de enero, sobre definición y regulación de la *Estructura de Atención Primaria* (D.O.E. n.º 9, de 3 de febrero de 1997); Decreto 4/1987, de 27 de enero, sobre delimitación de las *Áreas de Salud* (D.O.E. n.º 9, de 3 de febrero de 1987); Decreto 23/1991, de 20 de marzo, que aprueba el Reglamento de *Salud Escolar* (D.O.E. n.º 25, de 4 de abril de 1991); Decreto 27/1991, de 20 de marzo, que regula los *requisitos y la inspección sanitaria de los Centros Escolares* y su entorno (D.O.E. n.º 25, de 4 de abril de 1991); Decreto 107/1994, de 2 de agosto, sobre *traslado de cadáveres* (D.O.E. n.º 92, de 9 de agosto de 1994, corrección de errores en (D.O.E. n.º 99, de 27 de agosto de 1994); Decreto 150/1996, de 15 de octubre, de desarrollo parcial de la Ley 3/1996, de 25 de junio, de *Atención Farmacéutica* de la Comunidad Autónoma de Extremadura (D.O.E. n.º 76, de 2 de julio de 1996); Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de *Ruidos y Vibraciones* (D.O.E. n.º 18, de 11 de febrero de 1997); Decreto 111/1997, de 9 de septiembre, sobre *medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos* en la Comunidad Autónoma de Extremadura (D.O.E. n.º 108, de 16 de septiembre de 1997); Decreto 121/1997, de 7 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Atención Farmacéutica en materia de *Oficinas de Farmacia y Botiquines* (D.O.E. n.º 120, de 14 de octubre de 1997); Decreto 67/1998, de 5 de mayo, por el que se aprueba el *Mapa Sanitario* de la Comunidad Autónoma de Extremadura (D.O.E. n.º 54, de 14 de mayo de 1998).