

**LAS OBLIGACIONES DE LOS PRODUCTORES Y DISTRIBUIDORES
SOBRE SALUD Y SEGURIDAD CONTENIDAS EN EL ART. 7
DEL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA
EN DESARROLLO DE LOS ARTS. 51.1 Y 43 DE LA CONSTITUCIÓN**

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

Resumen

Estudio de las principales obligaciones de los productores y distribuidores que se imponen en el art. 7 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, en materia protección de la salud, seguridad y la calidad de vida de los consumidores y usuarios, así como del medio ambiente, que desarrollan los arts. 51.1 y 43 de la Constitución española, todo ello a partir de la Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la Seguridad General de los Productos, así como de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y, del 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.

Abstract

Research into the main duties by producers and deliverers on Health and Public Safety imposed by Article 7 of Law 6/2001 of 24 May of the Consumers Statute of Extremadura. In particular, the study is conducted on consumer and user health, safety and life security, as well as on environment protection which articles 51.1 and 43 of the Spanish Constitution develop. The overall framework is operated under Directive 92/59/EEC of the European Council, of 29 June 1992, in relation to the Overall Safekeeping of Goods, and under Law 26/1984, of 19 July, a general law for the defence of Consumers and Users, and according to Decree 44/1996, of 19 January, by which measures are taken to guarantee the general safekeeping of goods available to consumers.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: UBICACIÓN DEL PRECEPTO
2. ALGUNOS ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PRECEPTO
3. LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS A LOS PRODUCTORES Y DISTRIBUIDORES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS CONSUMIDORES
 - 3.1. OBLIGACIONES EN MATERIA DE INFORMACIÓN
 - 3.1.1. Sobre los riesgos de los productos**
 - 3.1.2. Sobre las características generales de los productos**
 - 3.1.3. Sobre los consumidores expuestos a mayores riesgos**
 - 3.1.4. Sobre el etiquetado de los productos**
 - 3.1.5. Sobre los productos modificados genéticamente**
 - 3.2. LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS EN CASO DE RIESGO
 - 3.2.1. Disponer de información sobre el riesgo de sus productos**
 - 3.2.2. La retirada del mercado de los productos con riesgo**
 - 3.3. LA OBLIGACIÓN DE UTILIZAR EMBALAJES RECUPERABLES, DE TAMAÑO REDUCIDO Y ECOLÓGICOS
 - 3.4. PROHIBICIÓN DE SUMINISTRAR PRODUCTOS PELIGROSOS
 - 3.5. EL DEBER DE DILIGENCIA DE LOS DISTRIBUIDORES
 - 3.6. DEBER DE VIGILANCIA Y COLABORACIÓN DE LOS DISTRIBUIDORES
4. BREVE VALORACIÓN CRÍTICA DEL PRECEPTO

1. INTRODUCCIÓN: UBICACIÓN DEL PRECEPTO

El art. 7 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura (E.C.E.)¹, es el segundo y último precepto del capítulo I dedicado a la protección de la salud, la seguridad, la calidad de vida y el medio ambiente, dentro del título I de los Derechos de los consumidores, gira bajo la rúbrica «Obligaciones de los productores y distribuidores».

En realidad, el grueso del capítulo se contiene en el art. 6, que gira bajo el epígrafe «Principio general» aunque su extenso contenido va mucho más allá de un mero enunciado pues aglutina tanto los caracteres que deben reunir los pro-

¹ El texto del precepto que se comenta es el siguiente: «Art. 7. Obligaciones de los productores y distribuidores.

1. Las personas físicas o jurídicas que produzcan, comercialicen u ofrezcan productos, servicios o actividades a los consumidores estarán obligadas a:
 - a) Poner en conocimiento previo de los consumidores, a través de los medios adecuados y de manera veraz, eficaz y suficiente, los riesgos que en su caso pudieran derivarse de la normal utilización de los productos, servicios o actividades, de acuerdo con la naturaleza de los mismos y las circunstancias personales de los destinatarios. El cumplimiento de estos deberes de información no exime de las demás obligaciones establecidas en la presente Ley.
 - b) Tomar las medidas adecuadas, según las características de los productos, servicios o actividades que produzcan, suministren o presten, para conocer en todo momento los riesgos que puedan presentarse y actuar en consecuencia, llegando, si fuera necesario, a su retirada del mercado.
 - c) Disponer en un lugar visible del propio producto, sus características y composición, tipo de embalaje, instrucciones para su montaje o uso, mantenimiento y efectos que puede producir sobre otros productos o el medio natural.
 - d) Indicar en lugar visible las categorías de consumidores que estén en situación de mayor peligro en el consumo o utilización de los productos, servicios o actividades, con expresa advertencia de las personas a las que tal consumo o utilización esté prohibido.
 - e) Presentar el producto etiquetado de manera adecuada, indicando en la etiqueta cuantos otros datos de interés no recogidos en el presente artículo permitan determinar los riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores. Aquellos productos que contengan componentes modificados genéticamente, y que estén debidamente autorizados, estarán obligados a indicarlo con claridad en la correspondiente etiqueta de acuerdo con la legislación vigente.
 - f) Facilitar y promover que los envases y embalajes de los productos, en lo posible, sean recuperables y ecológicos, tengan un tamaño reducido y no afecten negativamente al medio ambiente.
2. Los distribuidores deberán actuar con diligencia para contribuir al cumplimiento de la obligación general de seguridad; en particular, se abstendrán de suministrar productos cuando sepan o debieran conocer, sobre la base de elementos de información que posean y como profesionales, que los mismos no cumplen con dicha obligación. En especial, dentro de los límites de sus actividades respectivas, deberán participar en la vigilancia de la seguridad de los productos comercializados y colaborarán en las actuaciones emprendidas para evitar los riesgos que presenten éstos».

ductos para que puedan considerarse seguros, como las líneas de actuación de las diversas Administraciones públicas², dentro de sus respectivas competencias, para lograr tal finalidad.

El art. 7, sin embargo, aún siendo complemento del anterior, contiene, básicamente, una serie de obligaciones administrativas, con el objetivo de preservar la salud y la seguridad, que se imponen directamente a los profesionales y empresarios que ponen el en mercado bienes o servicios a disposición de los consumidores y usuarios.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PRECEPTO

Además de los arts. 51 y 43 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978³, en la elaboración del art. 7 E.C.E., se ve con claridad la influencia de la Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la Seguridad General de los Productos, así como la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (L.C.U.) y, naturalmente, 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.

3. LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS A LOS PRODUCTORES Y DISTRIBUIDORES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS CONSUMIDORES

Tal como indica el propio encabezamiento del precepto en relación con el capítulo donde se ubica, al objeto de buscar la efectividad del derecho a la protección de la salud, la seguridad, la calidad de vida de los consumidores y el medio ambiente que le rodea, el art. 7 E.C.E. encomienda, a los productores y distribuidores, ya sean personas físicas o jurídicas, que comercialicen u ofrezcan productos, servicios o actividades a los consumidores, determinadas y diferentes exigencias.

En el apartado 1 las obligaciones se imponen, indistintamente, tanto a los productores como a los distribuidores o a los prestadores de servicios, es decir,

² Un acertado estudio sobre la actuación de la Administración en materia de protección de los consumidores y usuarios, básicamente desde el punto de vista del Derecho público, puede verse en el reciente trabajo de Guillén Camarés, J., *El Estatuto Jurídico del Consumidor. Política comunitaria, bases constitucionales y actividad de la Administración* (Prólogo de Luis Martín-Retortillo Baquer), Madrid, 2002.

³ El art. 51.1 de la Constitución determina: «Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos». Por su parte, el art. 43 expresa en su apartado 1: «Se reconoce el derecho a la protección de la salud». En el apartado 2 indica: «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».

a todos los que fabriquen, comercialicen u oferten cualquier clase de producto, pudiendo tratarse tanto de personas físicas como jurídicas. El texto inicial contenido en el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura fue ligeramente modificado quedando sólo la referencia a los consumidores al desaparecer la que se hacía a los usuarios, sin embargo, en el texto definitivo no se tuvo en cuenta la propuesta del Consejo Económico y Social de mejora de redacción del mismo al objeto de concretar más esta obligación informativa, tal como consta en el Dictamen elaborado al efecto⁴.

El apartado 2 destinado, en exclusiva, los distribuidores, establece obligaciones que, naturalmente, no son equiparables a las de los productores o fabricantes de los productos que se pongan a disposición de los consumidores, pues la posición en el mercado de unos y otros es bien diferente, por lo que también han de serlo tanto sus deberes como sus respectivas responsabilidades.

Estas exigencias pueden incluirse, de manera sistematizada, en cinco obligaciones más concretas, de diferente contenido y destinadas, en todos los casos, a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, así como del medio ambiente: unos deberes son de información, en otro caso se incluye la obligación de adopción de determinadas medidas, también la necesidad de utilizar envases y embalajes que no perjudiquen el medio ambiente, la taxativa prohibición de suministrar productos no seguros y, finalmente, el deber de diligencia para cumplir la obligación general de seguridad.

3.1. OBLIGACIONES EN MATERIA DE INFORMACIÓN

Los deberes de información sobre la seguridad de los productos⁵ ya se determinan en el art. 3.2 de la Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo, de 29 de junio de 1992, exigiendo que se proporcione al consumidor la información necesaria

⁴ En relación con el punto 1, apartado a), de este artículo, con el fin de evitar el carácter de excesiva generalidad que presenta, propone el órgano consultivo que quedaría mejorada la redacción diciendo: «Poner en conocimiento previo de los consumidores y usuarios, a través de los medios adecuados y de manera veraz, eficaz y suficiente, los riesgos que, *en su caso, especialmente*, pudieran derivarse...». Sin embargo, sugerencia apuntada, no introducida en el texto legal finalmente aprobado, aparece en la pág. 9 del, tantas veces citado, Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura suscrito por su Pleno en la sesión de 27 de noviembre de 2000.

⁵ El contenido del derecho a la información de los consumidores, instrucciones y advertencias específicas sobre productos peligrosos se estudia con cierto detalle por Pérez García, *La información en la contratación privada*, I.N.C., Madrid, 1990. También pueden consultarse, desde un punto de vista más general del derecho a la información del consumidor, entre otros, Gómez Segade, J. A., «Notas sobre el derecho de información del consumidor», *Revista Jurídica de Cataluña*, julio-septiembre 1980; Ortí Vallejo, A., «Comentario al art. 13.1», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, coordinada por Bercovitz-Cano, R. y Salas Hernández, J., Madrid, 1992; Bercovitz A. y R., *Estudios jurídicos de protección de los consumidores*, Madrid, 1986; Bermejo Vera, J., «El derecho a la información de los consumidores y usuarios», en *Estudios sobre Consumo*, n.º 3, diciembre 1984; Gómez Calle, *Los deberes precontractuales de información*, Madrid, 1994.

para evaluar los riesgos que puede ocasionar un producto mediante un uso normal⁶.

Como consecuencia de la norma comunitaria, el párrafo primero del art. 3.1 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, ya establece la obligación de los productores de tomar las medidas necesarias para que los consumidores estén informados de los riesgos que los productos puedan presentar⁷.

Finalmente, el art. 3.2 L.C.U. exige también que sean puestos en conocimiento previo de los consumidores los riesgos que la utilización previsible de los bienes y servicios puedan producir, remitiéndose al art. 13 de la misma Ley donde se determina la información mínima que han de poseer los bienes y servicios que se pongan a distribución de los consumidores y usuarios.

Ya el art. 4.1.e) L.C.U., en materia de protección de la salud y seguridad de los consumidores, encomienda a los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios que determinen al menos la forma del etiquetado, presentación y publicidad de éstos, siendo su complemento el art. 13.2 L.C.U. que establece que tales reglamentaciones o normativas especiales⁸ deberán garantizar siempre «el derecho de los consumidores y usuarios a una información cierta, eficaz, veraz y objetiva».

La normativa específica o reglamentaciones técnicas sobre los productos, en las que se establece, entre otros aspectos, las condiciones que han de reunir aquellos que se introduzcan en el mercado, y en especial los requisitos de presentación de los mismos, es muy abundante, debiendo destacarse, por su importancia, el Código Alimentario Español⁹, el Reglamento de etiquetado, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores¹⁰ y la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios¹¹, entre otras.

⁶ La Directiva establece que, dentro de los límites de sus actividades respectivas, los productores estarán obligados, según su art. 3.2 a: «proporcionar al consumidor la información adecuada que le permita evaluar los riesgos inherentes a un producto durante su periodo de utilización normal o razonablemente previsible cuando éstos no sean inmediatamente perceptibles sin avisos adecuados a fin de que pueda precaverse de dichos riesgos. La existencia de tales avisos no eximirá, no obstante, del respeto de las demás obligaciones establecidas en la presente Directiva».

⁷ Indica el precepto reglamentario: «En cumplimiento de la obligación de comercializar únicamente productos seguros, los productores estarán obligados a tomar medidas apropiadas para mantener informados a los consumidores de los riesgos que los productos que comercialicen podrían presentar» (párrafo primero del art. 3.1 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, B.O.E. n.º 46, de 22 de febrero de 1996).

⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, determinó que el último inciso del art. 13.2 no es de aplicación directa a las Comunidades Autónomas que hayan asumido constitucionalmente la competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

⁹ Aprobado por el Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre (B.O.E. n.º 248 a 253, del 17 al 23 de octubre de 1967, modificado posteriormente por otras muchas disposiciones.

¹⁰ Real Decreto 1259/1979, de 4 de abril (B.O.E. n.º 130, de 31 de mayo de 1979).

¹¹ B.O.E. n.º 294, de 8 de diciembre de 1988.

La información que este deber impone puede transmitirse por medios diversos como a través del etiquetado, menciones en los envases, en el marcado de precios, en los folletos y la documentación complementaria que frecuentemente acompañan a los productos, mediante la inclusión obligatoria de ciertas especificaciones en los contratos o a través de los carteles y otros elementos que deben ser visibles para los usuarios de determinados servicios¹². Excepcionalmente la publicidad ha de facilitar, también, cierta información obligatoria, exigencia que se impone a los productores a través de las reglamentaciones específicas¹³.

En todo caso, estos deberes de información que en materia de riesgos se imponen a quien comercializa bienes o servicios, no son otra cosa que la concreción del derecho a la información de los consumidores que se reconoce en el art. 3.3 E.C.E. y que se desarrolla, básicamente, en el art. 11 E.C.E.¹⁴. Para que los consumidores puedan ejercer este derecho de información sobre los riesgos de aquellos que usan o consumen, los empresarios han de tener y cumplir la obligación de suministrarla.

Desgranando el art. 7 E.C.E., podrían extraerse las siguientes obligaciones específicas en materia de información que ha de cumplir el productor o distribuidor:

3.1.1. Sobre los riesgos de los productos

El deber de informar a los consumidores, de manera veraz, eficaz y suficiente, de los riesgos que puedan ocasionar los productos o servicios, derivados de una correcta o normal utilización del mismo, y según la naturaleza de los productos y las circunstancias personales de sus destinatarios (apartado 1 a)¹⁵.

Antecedente próximo del precepto es el apartado f) del art. 13.1 L.C.U.¹⁶ que exige que los productos puestos a disposición de los consumidores deberán incor-

¹² Cfr. Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M., «La protección de los consumidores en el Derecho público», en *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, coordinada por Botana García, G. y Ruiz Muñoz, M., Madrid, 1999, pág. 564.

¹³ A modo de ejemplo puede citarse el Real Decreto 1416/1994, de 25 de junio, que regula la publicidad de los medicamentos de uso humano (B.O.E. n.º 180, de 29 de julio de 1984), que obliga a incluir, entre otros datos, las recomendaciones que determine el Ministerio de Sanidad y Consumo para prevenir los riesgos derivados del uso normal de los mismos.

¹⁴ Dispone el precepto que «Los consumidores tienen *derecho a recibir una información veraz, objetiva y eficaz* sobre las características esenciales de los productos, bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado, con las indicaciones para su correcto uso o consumo *las advertencias sobre riesgos previsible*s en idioma castellano, para que puedan realizar una elección consciente y racional entre productos, bienes y servicios concurrentes y utilizarlos de manera segura y satisfactoria» (el subrayado es nuestro).

¹⁵ Aunque sea una obviedad, se determina, además, en el párrafo segundo de este apartado a) que el cumplimiento de esta obligación de información no libera a sus destinatarios del resto de obligaciones legalmente impuestas.

¹⁶ Se regula en este artículo el contenido del derecho a la información de los consumidores y usuarios: «1. Los bienes, productos y, en su caso, los servicios puestos a disposición de los consumi-

porar, 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, además de «advertencias y riesgos previsibles». Además, del citado art. 3 del Real Decreto 44/1996, al disponer la obligación de quienes los comercialicen de tomar medidas apropiadas para mantener informados a los consumidores de los riesgos que tales productos puedan presentar.

Esta advertencia sobre los riesgos tiene dos vertientes: de un lado, ha de alertarse al consumidor que el uso o consumo, incluso de manera correcta, del producto o servicio, puede producir daños a su destinatario; y de otro, esta información será de diverso contenido en función del tipo de producto (tóxico, peligroso o inocuo) y de las personas a las que, previsiblemente, sean sus consumidores o usuarios (niños, y dentro de éstos, menores de tres años, ancianos o enfermos, todo ellos con menor percepción del peligro).

Al margen de las numerosas normas generales sobre envasado y etiquetado de los productos, elaboradas con carácter estatal para dar cumplimiento a esta obligación de información que aquí se concretiza, de capital importancia, respecto de los productos que pueden generar riesgos, es el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas¹⁷ cuyo espíritu se toma de la Directiva del Consejo 92/32/C.E.E. de 30 de abril, que supone la séptima modificación de la Directiva 67/548/C.E.E., relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en

dores 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 siguientes: a) Origen, naturaleza, composición y finalidad. b) Aditivos autorizados que, en su caso, lleven incorporados. c) Calidad, cantidad, categoría o denominación usual o comercial si la tienen. d) Precio completo o presupuesto, en su caso, y condiciones jurídicas y económicas de adquisición o utilización, indicando con claridad y de manera diferenciada el precio del producto o servicio y el importe de los incrementos o descuentos, en su caso, y de los costes adicionales por servicios, accesorios, financiación, aplazamiento o similares. e) Fecha de producción o suministro, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad. f) Instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles. 2. Las exigencias concretas en esta materia se determinarán en los reglamentos de etiquetado, presentación y publicidad de los productos o servicios, en las reglamentaciones o normativas especiales aplicables en cada caso, para garantizar siempre el derecho de los consumidores y usuarios a una información cierta, eficaz, veraz y objetiva. En el caso de viviendas cuya primera transmisión se efectúe después de la entrada en vigor de esta Ley, se facilitará además al comprador una documentación completa suscrita por el vendedor, en la que se defina, en planta a escala, la vivienda y el trazado de todas sus instalaciones, así como los materiales empleados en su construcción, en especial aquellos a los que el usuario no tenga acceso directo» (como ya se dijo este último inciso no es de aplicación directa en las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia plena en materia de defensa de los consumidores y usuarios, en virtud de S.T.C. 15/1989).

¹⁷ B.O.E. n.º 133, de 5 de junio de 1995. Según el art. 1.1.d) sobre el ámbito de aplicación de este Reglamento, su objeto es, entre otros, la clasificación, el envasado y el etiquetado de sustancias peligrosas para el hombre y el medio ambiente.

materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, y que entraña unos cambios importantes de la regulación hasta ahora vigente, en aras a la obtención de un mayor nivel de protección de la salud y seguridad de la población y del medio ambiente, así como una mayor transparencia en las condiciones de mercado para estas sustancias y que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico mediante el citado reglamento¹⁸.

El art. 18.1 de este Real Decreto 363/1995 establece las condiciones precisas que han de reunir los envases de los productos que contengan sustancias peligrosas siempre que estén destinadas al mercado¹⁹ y el art. 19.1 especifica de manera muy detallada los requisitos que ha de reunir el etiquetado de los envases de tales productos²⁰, que deberán aparecer de manera indeleble y en al menos en «la lengua española oficial del Estado».

3.1.2. Sobre las características generales de los productos

La obligación de informar, de manera clara y visible, sobre las características, composición, tipo de embalaje e instrucciones de montaje del producto, de uso y de mantenimiento, así como los efectos que pueda repercutir en otros productos o en el medio ambiente (apartado 1 c).

Además de lo dispuesto en los arts. 4.1.e) y 13.1.f) L.C.U., esta exigencia general se contiene, de manera sectorial, en otras normas estatales sobre el etiquetado y embalaje de los productos, siendo, probablemente, el instrumento más

¹⁸ Este Real Decreto 363/1995, fue modificado por el Real Decreto 700/1998, de 24 de abril, y además de las Directivas citadas, también se incorporaron al mismo los aspectos contemplados en las Directivas 87/302/C.E.E. y 91/410/C.E.E.

¹⁹ Los requisitos que han de reunir estos envases son los siguientes: a) Estarán diseñados y fabricados de forma que no sean posibles pérdidas de contenido. No se aplicará esta condición cuando se prescriban dispositivos especiales de seguridad. b) Los materiales con los que estén fabricados los envases y los cierres no deberán ser atacables por el contenido, ni formar con este último combinaciones peligrosas. c) Los envases y los cierres habrán de ser fuertes y sólidos con el fin de impedir aflojamientos y deberán responder de manera fiable a las exigencias de mantenimiento. d) Los recipientes con un sistema de cierre reutilizable habrán de estar diseñados de forma que pueda cerrarse el envase varias veces sin pérdida de su contenido. e) Cualquiera que sea su capacidad, los recipientes que contengan sustancias vendidas al público en general o puestas a disposición de éste, etiquetadas como *muy tóxicas*, *tóxicas* o *corrosivas*, deberá disponer de un cierre de seguridad para niños y llevar una indicación de peligro detectable al tacto. f) Cualquiera que sea su capacidad, los recipientes que contengan sustancias vendidas al público en general o puestas a disposición de éste, etiquetadas como *nocivas*, *extremadamente inflamables* o *fácilmente inflamables*, deberán llevar una indicación de peligro detectable al tacto.

²⁰ Estas especificaciones, básicamente, suponen que en el envase deberá aparecer el nombre de la sustancia, con una de las denominaciones fijadas; el nombre y la dirección completa, incluido el número de teléfono, del responsable de la comercialización establecido en el mercado interior, bien sea el fabricante, el importador o el distribuidor; los símbolos y las indicaciones de peligro que deberán ir impresos en negro sobre un fondo amarillo anaranjado; las frases tipo que indican los riesgos específicos derivados de los peligros de la sustancia; las frases tipo que indican los consejos de prudencia en relación con el uso de la sustancia y además, llevarán en la etiqueta la frase *etiqueta C.E.* todo ello en la forma contenida en los Anexos de este Real Decreto 363/1995.

importante el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios²¹ cuyos principios generales acerca de cómo ha de cumplirse esta obligación informativa, son los siguientes:

En primer lugar se exige que el etiquetado y las modalidades de realizarlo no sea de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, y en especial: a) sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención; b) atribuyendo al producto alimenticio efectos o propiedades que no posea; c) sugiriendo que el producto alimenticio posee características particulares, cuando todos los productos similares posean estas mismas características; d) atribuyendo a un producto alimenticio propiedades preventivas, terapéuticas o curativas de una enfermedad humana, ni mencionando dichas propiedades, sin perjuicio de las disposiciones aplicables a las aguas minerales naturales y a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial. Además se establece que estas prohibiciones se aplicarán igualmente a la presentación de los productos alimenticios (en especial a la forma o al aspecto que se dé a éstos o a su envase, al material usado para éste y a la forma en que estén dispuestos, así como al entorno en que estén expuestos) y a la publicidad de los mismos²².

En esta materia, para cumplir de manera básica, las normas sobre etiquetado y publicidad de los alimentos, se imponen una serie de obligaciones esenciales a los productores respecto de la información obligatoria que ha de aparecer en los envases de aquéllos²³, que por cierto, deberá estar redactada, al menos, en lengua castellana²⁴.

²¹ B.O.E. n.º 202 de 24 de agosto de 1999. Dicho reglamento fue actualizado mediante el Real Decreto 238/2000, de 18 de febrero, por el que se modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, publicado en el B.O.E. n.º 43 de 19 de julio de 2000.

²² Art. 4 del Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio.

²³ La «Información obligatoria de etiquetado», se establece en el art. 5 del citado Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, que se indica que «1. El etiquetado de los productos alimenticios requerirá solamente, salvo las excepciones previstas en este capítulo, las indicaciones obligatorias siguientes: a) La denominación de venta del producto. b) La lista de ingredientes. c) La cantidad de determinados ingredientes o categoría de ingredientes. d) El grado alcohólico en las bebidas con una graduación superior en volumen al 1,2%. e) La cantidad neta, para productos envasados. f) La fecha de duración mínima o la fecha de caducidad. g) Las condiciones especiales de conservación y de utilización. h) El modo de empleo, cuando su indicación sea necesaria para hacer un uso adecuado del producto alimenticio. i) Identificación de la empresa: el nombre, la razón social o la denominación del fabricante o el envasador o de un vendedor establecido dentro de la Unión Europea y, en todo caso, su domicilio. j) El lote. k) El lugar de origen o procedencia. l) Las previstas en el anexo IV para diversas categorías o tipos de productos alimenticios. 2. Los quesos y los embutidos, en todo caso, deberán cumplir los requisitos de etiquetado establecidos en el presente artículo. No obstante, cuando su venta sea fraccionada se atenderán a lo recogido en el art. 15. 3. Las indicaciones obligatorias señaladas en el apartado 1 únicamente podrán complementarse, con carácter obligatorio, con las establecidas en las disposiciones comunitarias de aplicación directa o en las disposiciones nacionales que incorporen la normativa comunitaria».

Por otra parte, respecto de los productos manufacturados, se promulgó el Reglamento de etiquetado, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores²⁵, cuyos principios generales se encuentran en su art. 6 donde se establecen los criterios precisos para que el consumidor tenga a su disposición una «información cierta, veraz y suficiente sobre sus características esenciales» de los productos industriales objeto de uso y consumo directo²⁶.

Finalmente, al margen de las importantes normas citadas, la obligación de información impuesta en este apartado por el E.C.E. respecto de otros productos, alimenticios o no, se concreta en una ingente y prolija normativa sectorial de carácter reglamentaria elaborada por la Administración General del Estado²⁷ de plena aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3.1.3. Sobre los consumidores expuestos a mayores riesgos

El deber de informar, también de manera clara, en el envase o en el lugar donde se preste el servicio, sobre los tipos o grupos de consumidores o usuarios

²⁴ «Lengua en el etiquetado. Las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán, al menos, en la lengua española oficial del Estado», dispone el párrafo primero del art. 18 del Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio.

²⁵ Real Decreto 1259/1979, de 4 de abril (B.O.E. n.º 130, de 31 de mayo de 1979).

²⁶ Enumera este art. 6 hasta siete principios generales que deberán observarse en la presentación, etiquetado y publicidad de estos productos destinados a la venta directa a los consumidores: «1. Todos los productos puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información eficaz, veraz y suficiente sobre sus características esenciales. 2. No dejarán lugar a dudas respecto de la verdadera naturaleza del producto. 3. No inducirán a error o engaño por medio de inscripciones, signos, anagramas o dibujos. 4. No se omitirán o falsearán datos de modo que con ello pueda inducirse a error o engaño al consumidor o propicien una falsa imagen del producto. 5. No contendrán indicaciones, sugerencias o formas de presentación que puedan suponer confusión con otros productos. 6. Declararán la calidad o calidades del producto o de sus elementos en base a normas específicas de calidad, cuando dichas normas existan. 7. Advertirán de la peligrosidad que tiene el producto o sus partes integrantes, cuando de su utilización pudieran resultar riesgos previsibles».

²⁷ Destacan, entre estas normas, además de las ya citadas, las siguientes: Real Decreto 2071/1999, de 30 de diciembre, por el que se establecen las normas internas de aplicación de los Reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno (B.O.E. n.º 12, de 14 de enero de 2000). Real Decreto 284/1999, de 22 de febrero, por el que se regula el etiquetado energético de las lámparas de uso doméstico (B.O.E. n.º 53, de 3 de marzo de 1999). Real Decreto 864/1998, de 8 de mayo, por el que se regula el etiquetado energético de los lavavajillas domésticos (B.O.E. n.º 119, de 19 de mayo de 1998). Real Decreto 701/1998, de 24 de abril, por el que se regula el etiquetado energético de las lavadoras-secadoras combinadas domésticas (B.O.E. n.º 110, de 8 de mayo de 1998). Real Decreto 124/1994, de 28 de enero, que regula el etiquetado y la información referente al consumo de energía y de otros recursos de los aparatos de uso doméstico (B.O.E. n.º 45, de 22 de febrero de 1994). Real Decreto 1185/1994, de 3 de junio, sobre etiquetado de productos del tabaco distintos de los cigarrillos y por el que se prohíbe determinados tabacos de uso oral y se actualiza el régimen sancionador en materia de tabaco (B.O.E. n.º 167, de 14 de julio de 1994). Real Decreto 2236/1993, de 17 de diciembre, por el que se regula el etiquetado y el prospecto de los medicamentos de uso humano (B.O.E. n.º 42, de 18 de febrero de 1994). Real Decreto 510/1992, de 14 de mayo, por el que se regula el etiquetado de los productos del tabaco y se establecen deter-

que estén en mayor situación de riesgo, los llamados *subconsumidores*²⁸, en algunos casos, como los niños, por ejemplo, además del deber de hacer una indicación expresa informando de los consumidores, o categorías de ellos, cuyo uso o consumo les está prohibido, como sería el alcohol a menores (apartado 1 d).

Respecto de la normativa estatal, y acerca de la obligación de etiquetado en relación con los niños o personas con minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales, el art. 18.2 del ya citado Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas establece que las especificaciones técnicas de los cierres de seguridad para niños, y los dispositivos que permitan detectar los peligros al tacto, deberán ajustarse a las normas concretas establecidas en dicha norma²⁹.

No se contiene en el resto del E.C.E. ninguna disposición específica acerca de cómo realizar esta advertencia clara sobre los grupos de consumidores, al margen de la alusión al ejemplo que contiene, teniendo, no obstante, cierta conexión el precepto con el genérico mandato que establece el art. 5 respecto de los colectivos de especial protección³⁰ que habrán de ser objeto de actuaciones específicas «en el marco de lo dispuestos en la presente ley» por lo que la concreción de las mismas, de no dictarse alguna norma reglamentaria al respecto, queda relegada a la mera oportunidad de la actuación administrativa.

3.1.4. Sobre el etiquetado de los productos

El deber de presentar el producto etiquetado en la manera adecuada, expresando los riesgos que puedan generarse en la salud o seguridad de los consumidores (apartado 1 e).

En cierto modo, este apartado supone una reiteración, o si se quiere, un complemento del apartado a) de este art. 7.1 pues la forma de «poner en conocimiento previo de los consumidores» de los riesgos de los productos, a través de los medios adecuados y de manera veraz, como indica dicha norma, suele hacerse a través del etiquetado, ya comentado más arriba.

minadas limitaciones en aeronaves comerciales (B.O.E. n.º 133, de 3 de junio de 1992). Y el Real Decreto 213/1992, de 6 de marzo, por el que se regulan las especificaciones sobre el ruido en el etiquetado de los aparatos de uso doméstico (B.O.E. n.º 64, de 14 de marzo de 1992).

²⁸ Cfr. sobre los denominados *subconsumidores*, el comentario al art. 5 E.C.E.

²⁹ Estas especificaciones se recogen en el Anexo IX de dicho Reglamento. Y en el mismo sentido el art. 18.2.f) determina que: «Cualquiera que sea su capacidad, los recipientes que contengan sustancias vendidas al público en general o puestas a disposición de éste, etiquetadas como *muy tóxicas*, *tóxicas* o *corrosivas*, deberá disponer de un cierre de seguridad para niños y llevar una indicación de peligro detectable al tacto».

³⁰ Como ya se ha visto, estos colectivos de consumidores que se encuentran en una posición de inferioridad son, según este precepto, los menores de edad, las mujeres gestantes, las personas mayores, los enfermos y las personas con capacidades disminuidas, los inmigrantes y los sectores económicos y sociales más débiles.

3.1.5. Sobre los productos modificados genéticamente

Establece el E.C.E. la obligación de informar con nitidez en su etiqueta sobre los componentes del producto que hayan sido modificados genéticamente, y que estén debidamente autorizados (apartado 1 e).

Al respecto, es sabido que las técnicas modernas de manipulación genética permiten actuar sobre la información contenida en el material hereditario añadiendo o eliminando genes de manera que el hombre pueda obtener organismos modificados genéticamente para su propio beneficio, siendo regulada esta actividad en España mediante la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el Régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente³¹, que en su Exposición de Motivos indica que «la aplicación de estas técnicas supone grandes posibilidades de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida de la humanidad, pero conlleva la responsabilidad de asegurar que dicha aplicación se realice en condiciones en las que los posibles riesgos para la salud humana o el medio ambiente sean mínimos, lo que exige la adopción de una serie de medidas de garantía y control de las actividades en las que se produzcan o empleen organismos modificados genéticamente». Este instrumento legal se basa en las disposiciones comunitarias que sobre el particular se han venido adoptando³².

Esa existencia de previsible riesgos sobre los productos modificados genéticamente ha generado no pocas desconfianzas hacia ellos pretendiéndose con la norma extremeña poner en conocimiento del consumidor tal circunstancia al objeto de poder realizar adecuadamente su elección respecto tales productos.

La referencia a la obligación de informar sobre estos productos modificados genéticamente no se contenía inicialmente en el Proyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores que tuvo entrada en la Asamblea de Extremadura sino que fue añadida a raíz de una enmienda del Grupo Mixto (Diputados I.U.) aceptada por la Comisión de Política Social³³.

³¹ B.O.E. n.º 133, de 4 de junio de 1994. Según su art. 1.1: «Esta Ley tiene por objeto el establecimiento del régimen jurídico aplicable a las actividades de utilización confinada, liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente y comercialización de estos organismos o de productos que los contengan, con el fin de evitar los eventuales riesgos o reducir los posibles daños que de estas actividades pudieran derivarse para la salud humana o el medio ambiente». El Reglamento de dicha Ley se aprobó mediante el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio (B.O.E. n.º 150, de 24 de junio de 1997).

³² Esta Ley incorporó al ordenamiento jurídico español, las normas sustantivas de las Directivas comunitarias 90/219/C.E.E., de 23 de abril, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente y la 90/220/C.E.E., de 23 de abril, sobre liberación internacional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

³³ Enmienda de adición n.º 7 (R.E. n.º 11.167), *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, V Legislatura, n.º 146, de 14 de mayo de 2001, pág. 8.

3.2. LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS EN CASO DE RIESGO

En el párrafo segundo del art. 3 de la citada Directiva 92/59/C.E.E. expresa la obligación de quienes suministren productos de proceder a su retirada, si fuese necesario, para evitar los riesgos que aquellos pudieran generar. Obligación que se recoge expresamente en el art. 3.1 del Real Decreto 44/1996. También el art. 5.1.g) L.C.U. contempla la retirada de los productos en casos de peligro. Desarrollando las mismas, el art. 7 E.C.E. ha dispuesto las siguientes:

1. Se impone los productores y distribuidores la obligación de adoptar medidas adecuadas para tener conocimiento, en cada momento, de los riesgos que puedan presentarse (apartado 1 b).
2. La obligación de retirar del mercado aquellos productos, bienes o servicios, cuyo peligro para la salud o seguridad de los consumidores tenga suficiente entidad (apartado 1 b).

3.2.1. Disponer de información sobre el riesgo de sus productos

Respecto de las éstas, es decir, de las medidas que sean necesarias para tener siempre conocimiento de los riesgos que puedan presentar los productos, se trata, como en los casos anteriores, de una obligación de información, pero no de suministrarla a los consumidores y usuarios, sino de un deber del propio productor o distribuidor de disponer de dicha información, para sí, y con la finalidad de tener conocimiento de la situación de sus productos para tomar las medidas que procedan, sobre los riesgos que pudieran presentar aquéllos que comercialice.

Se trata de responsabilizar a quienes produzcan, comercialicen u ofrezcan sus productos de la vigilancia permanente acerca del estado y riesgos que puedan generar, pues si bien, en el momento de su fabricación, importación o recepción de aquéllos pudieran no generar riesgo alguno, sin embargo, tras su transporte, almacenamiento o manipulación, pudieran generarse tales riesgos, inexistentes al inicio, por lo que se encomienda a los empresarios y profesionales que los comercialicen, no sólo que comprueben inicialmente su estado, sino que se les impone la obligación permanente de conocer los riesgos que pudiera generar.

Un producto puede ser seguro en un momento inicial y, por las circunstancias expuestas, dejar de serlo, en tal caso, el empresario ha de adoptar las medidas necesarias para conocer la situación de riesgo en cada momento. Ello supondrá, no sólo la vigilancia en sus propias instalaciones, sino también en los establecimientos del mercado donde los haya suministrado por si hubiera que adoptar las medidas que se contemplan en el epígrafe siguiente.

3.2.2. La retirada del mercado de los productos con riesgo

La obligación de retirada del mercado de cualquier producto que «suponga un riesgo previsible para la salud o la seguridad de las personas», es establece, con carácter general en el citado art. 5.2.g) L.C.U., e implica realizarla mediante procedimientos eficaces, no sólo en tales circunstancias, sino, también, cuando el bien o servicio no se ajuste a las condiciones y requisitos que normativamente le sean exigibles.

No establece expresamente el art. 7.1.b) E.C.E. la posibilidad de «suspender» la comercialización de tales productos con riesgo, tal como permite el precepto citado de la L.C.U., sino tan sólo su retirada del mercado «si fuera necesario». El precepto estatal directamente determina que el producto que adolezca de riesgo previsible (o no cumpla las condiciones y requisitos) será retirado o suspendido del mercado, el extremeño lo considera como una posibilidad más remota al indicar que una vez conocidos los riesgos que puedan presentarse el empresario deberá actuar en consecuencia, llegando, «si fuera necesario, a su retirada del mercado.»

Sobre el particular, siguiendo lo dispuesto en el art. 3.1 de la Directiva 92/59/C.E.E., también se establece esta obligación en el segundo párrafo del art. 3.1 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, al indicar que cuando alguno de los productos que se comercialicen represente algún riesgo, deberán adoptarse las medidas necesarias para que tal riesgo finalice, llegando, si fuere necesario, a su retirada del mercado³⁴.

Al margen de esta obligación impuesta a los empresarios respecto de los productos no seguros que comercialicen, la Administración podrá prohibir la comercialización de un producto, o de un lote de productos, cuya peligrosidad haya quedado demostrada, pudiendo, además, determinar las medias de acompañamiento necesarias para garantizar tal prohibición³⁵.

3.3. LA OBLIGACIÓN DE UTILIZAR EMBALAJES RECUPERABLES, DE TAMAÑO REDUCIDO Y ECOLÓGICOS

Se establece el deber, a los productores, distribuidores o comerciantes, de promover y facilitar el uso de envases y embalajes que sean «recuperables y eco-

³⁴ No obstante se expresa al respecto en el párrafo siguiente de esta norma reglamentaria que «La existencia de las correspondientes instrucciones, indicaciones, advertencias o avisos sobre los riesgos previsibles, no eximirá del respecto de las demás obligaciones establecidas en el presente Real Decreto». Es decir que, al margen de la obligación de información, tanto en el envase como en el etiquetado y publicidad, sobre los riesgos previsibles de los productos que comercialice, el empresario ha de vigilarlos y retirarlos del mercado cuando constate que riesgo puede producirse de manera efectiva.

³⁵ Es ésta una de las medidas encomendadas a las autoridades encargadas del control de los productos que dispondrán para garantizar la seguridad de los mismos, entre otras, esta facultad, según dispone e art. 6.1.f) del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero.

lógicos», debiendo ser, además del menor tamaño posible, y que «no afecten negativamente al medio ambiente»³⁶ (apartado 1 f).

El texto del Anteproyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura no contenía la referencia a los envases «ecológicos», sino que tan sólo aludía a que fueran recuperables, sin embargo, dicha alusión fue introducida a propuesta del Consejo Económico y Social adaptándose así a la normativa europea sobre etiquetado ecológico³⁷.

Por su parte, el mismo apartado del Proyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores de Extremadura únicamente se refería a la obligación de «facilitar los envases», sin embargo, a propuesta del Grupo Mixto (Diputados I.U.), se añadió en el trámite de la Comisión de Política Social el verbo «promover» quedando con su redacción actual, donde no sólo tendrán obligación de facilitar tales envases, sino también de promover su utilización³⁸.

La obligación, como puede verse, no es tal, pues lo que se hace es establecer un deber genérico consistente en «promover y facilitar», pero no se impone la exigencia de que tales empresarios utilicen embalajes recuperables, ecológicos, de tamaño reducido y que no afecten negativamente al medio ambiente. Ello, naturalmente, es debido a la dificultad, y alto coste, que supondría determinar una obligación de tales características, que no siempre podría cumplirse, pues sí que estaría en manos de los comerciantes la utilización de tales embalajes y envases cuando ellos los proporcionen, pero hoy día, en la inmensa mayoría de los productos, éstos vienen ya envasados y embalados desde la propia fábrica, y los distribuidores y comerciantes no hacen otra cosa que ponerlos a disposición del consumidor, pero sin realizar ninguna manipulación.

Tal vez se podría haber sido más exigente con los embalajes, buscando el reciclado en cierto modo obligatorio, que se proporcionan en el comercio minorista, tanto en las grandes superficies comerciales como en el pequeño comercio, en especial las bolsas donde se introduce la compra y el papel que sirve de envoltorio, pues dicho deber hubiera sido de mucho más fácil cumplimiento, sin que supusiese un elevado coste, aunque habría que determinar, con detalle, si pudieran generarse conflictos competenciales con el Estado.

³⁶ Expresión ésta («no afecten negativamente al medio ambiente»), tal vez, ociosa y reiterativa, pues parece claro que si el envase o embalaje ha de ser ecológico, en este término ya se incluye, pues es su natural sentido, el deber de que no agrede al medio ambiente. No parece fácil encontrar un material que se pueda calificar de ecológico y que, a la vez, perjudique al medio ambiente.

³⁷ El apartado f) del Anteproyecto tenía el siguiente texto: «Facilitar que los envases y embalajes de los productos, en lo posible, sean recuperables, tengan un tamaño reducido y no afecten negativamente al medio ambiente». La sugerencia del órgano consultivo aparece en la pág. 9 del Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura aprobado por su Pleno en sesión de 27 de noviembre de 2000, donde se alude a la conveniencia de que el texto se adaptase «a las directrices del Reglamento C.E.E. de marzo de 1992 sobre etiquetado ecológico».

³⁸ Enmienda de adición n.º 8 (R.E. n.º 11.168), *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, V Legislatura, n.º 146, de 14 de mayo de 2001, pág. 8.

Desde luego, la simple recomendación de utilización de dichos embalajes ecológicos, aptos para el reciclado, de tamaño reducido y que no perjudiquen al medio ambiente, no alcanzará una extraordinaria eficacia, máxime cuando, como tantas veces ocurre, no se establece sanción alguna para su incumplimiento, teniendo en cuenta que la obligación no es taxativa, sino casi un mero *desideratum* del legislador.

3.4. PROHIBICIÓN DE SUMINISTRAR PRODUCTOS PELIGROSOS

En el apartado 2 del art. 7 E.C.E. se impone a los distribuidores la expresa prohibición de suministrar productos que no cumplan con la obligación general de seguridad.

Ello es la expresión en el texto extremeño del cumplimiento de la obligación general de seguridad establecida, con carácter general, a nivel comunitario en el art. 3.1 de la Directiva 92/59/C.E.E., y a nivel estatal, en el art. 3.1 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, y en el art. 3.1 L.C.U., como ya se tenido ocasión de exponer en los comentarios al art. 6 E.C.E.

El art. 5.2 L.C.U. contiene un amplio catálogo de prohibiciones que habrán de tenerse en cuenta al objeto de garantizar la salud y seguridad de las personas, entre las que se encuentra la prohibición de comercializar productos que contengan aditivos no autorizados, ni almacenar o transformar productos no permitidos o prohibidos, ni la venta de alimentos envasados en los que no conste el número de Registro General Sanitario de Alimentos o que incumplan la normativa vigente³⁹.

En el art. 3.2 del Real Decreto citado se determina con precisión que «los distribuidores se abstendrán de suministrar productos» que no cumplan con la obligación general de suministrar productos seguros. Además, se establecen, igualmente, otras prohibiciones de suministro o comercialización de productos, con carácter temporal cuando existan indicios de peligrosidad, mientras se realizan los controles necesarios, o con carácter definitivo, cuando se haya constatado la existencia de tal peligrosidad, además de la retirada de los mismos e incluso su destrucción cuando sea conveniente⁴⁰.

³⁹ De capital importancia es este art. 5.2 L.C.U. donde se contienen, además de ciertas obligaciones, cinco prohibiciones precisas de comercialización de productos para garantizar la salud y seguridad, éstas son: 1) 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. 2) La prohibición de tener o almacenar productos reglamentariamente no permitidos o prohibidos. 3) 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. 4) 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. 5) 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.

⁴⁰ El art. 6.1 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, entre las facultades para garantizar la seguridad de los productos establece las de: «f) Prohibir temporalmente, durante el período nece-

3.5. EL DEBER DE DILIGENCIA DE LOS DISTRIBUIDORES

Tendrán la obligación los distribuidores de actuar con diligencia para contribuir al cumplimiento de la obligación general de seguridad. Esta diligencia exigible se refuerza en los casos en los que el distribuidor conozca, o deba conocer, sobre la base de los elementos de información que tenga a su disposición, o por ser un profesional cualificado de la actividad que ejerza, que los productos incumplen tal obligación general de seguridad (art. 7.2 E.C.E.).

El precepto toma su antecedente, como los apartados anteriores, del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, tomándose aquí, de manera parcial, el texto del art. 3.2, que se transcribe casi literalmente⁴¹, texto que el Reglamento adopta directamente, y sin modificación alguna, del art. 3.3 de la Directiva 92/59/C.E.E. del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos.

La ausencia de dicha diligencia por parte del empresario que comercialice sus productos, incumpliendo la citada obligación de seguridad, puede ser tipificada como infracción tanto en la legislación estatal como autonómica de Extremadura:

Por lo que se refiere a la L.C.U., se califica en su art. 34.2, como infracción, la conducta empresarial o profesional consistente en abandonar la diligencia y las precauciones que han de cumplirse en cada actividad o servicio⁴².

En la legislación autonómica se considera infracción el incumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad de los productos, tal como se tipifica en el art. 31.6 E.C.E., donde se contienen las infracciones en materia de normalización, documentación y condiciones de venta⁴³.

Tal vez para clarificar este deber de diligencia, relacionado con los deberes de documentación de las operaciones con consumidores y con la pretensión de

sario 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». Estas facultades se deberán adoptar de manera proporcional al riesgo que se ocasiona en cada situación.

⁴¹ «En cumplimiento de la obligación general de distribuir productos seguros, los distribuidores se abstendrán de suministrar productos cuando sepan o debieran conocer, sobre la base de los elementos de información que posean y en tanto que profesionales, que los mismos no cumplen con dicha obligación».

⁴² El art. 34.2 L.C.U., en su redacción dada por la Ley 7/1998, de 13 de abril, establece como infracción: «Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores o usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate».

⁴³ Dispone el precepto que se considera infracción: «El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad de productos, bienes y servicios puestos a disposición en el mercado cuando afecte o pueda suponer un riesgo para el mismo».

facilitarles el ejercicio de sus derechos el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Extremadura presentó una enmienda solicitando la adición de dos nuevos apartados a este art. 7, uno sobre la obligación de entregar al consumidor una factura o recibo y otro acerca de la ofrecimiento de una copia del contrato o documento de transacción⁴⁴. Sin embargo la pretensión aditiva fue rechazada por la Comisión de Política Social del parlamento autónomo extremeño.

3.6. DEBER DE VIGILANCIA Y COLABORACIÓN DE LOS DISTRIBUIDORES

Finalmente, también se establece el deber de los distribuidores, dentro de los límites de su propia actividad, de participar en la vigilancia sobre la seguridad de los productos que suministren o comercialicen, debiendo colaborar, además en las actuaciones que lleven a cabo (ha de entenderse, aunque no lo dice el precepto, que con las Administraciones públicas) para evitar los riesgos que puedan presentar aquellos productos (art. 7.2 E.C.E.).

El párrafo segundo del art. 3.2 del Real Decreto 44/1996, determina que los distribuidores deberán participar en la vigilancia de la seguridad de los productos comercializados, en concreto mediante la transmisión de información a las autoridades de control sobre los riesgos que puedan presentar los productos y la colaboración en las actuaciones emprendidas para evitar dichos riesgos⁴⁵.

Se refuerza dicha obligación teniéndose en cuenta que el incumplimiento de cualquiera de las anteriores obligaciones supondrá una infracción administrativa de carácter leve, grave o muy grave, de acuerdo con lo establecido en el régimen sancionador regulado en la Ley General de Sanidad⁴⁶ y en la L.C.U.⁴⁷.

⁴⁴ Los dos nuevos párrafos pretendidos por el citado grupo parlamentario autonómico fueron: «3. Los proveedores de bienes, productos o servicios, deberán estar en condiciones de entregar al consumidor una factura o recibo de los pagos efectuados donde conste, como mínimo: a) La identidad de quien suministra el bien o producto o presta el servicio. b) El concepto por el que se satisface la cantidad. c) La cantidad total abonada por el consumidor. 4. Los proveedores de bienes, productos y servicios deberán entregar en cualquier caso una copia del contrato o el documento de la transacción, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente» (enmienda de adición n.º 9 (R.E. n.º 11.174), *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, V Legislatura, n.º 146, de 14 de mayo de 2001, págs. 8-9).

⁴⁵ Estas acciones son: a) el marcado de los mismos o de sus lotes de productos, de forma que sea posible identificarlos, b) la realización de pruebas de muestreo entre los productos comercializados, c) el estudio de las reclamaciones presentadas, y d) la información de los distribuidores acerca de dicho control.

⁴⁶ La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, califica como infracción la inobservancia de dicha obligación en sus arts. 35.A.3 (leve), 35.B.2 (grave) y 35.C.2 (muy grave), según los criterios para su clasificación contenidos en su art. 34.

⁴⁷ Los apartados 1 (materia sanitaria) y 7 (sobre seguridad de los productos) del art. 34 L.C.U., en su redacción por la Ley 7/1998, de 13 de abril, califica como infracción el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones allí establecidas.

4. BREVE VALORACIÓN CRÍTICA DEL PRECEPTO

Aunque se han ido haciendo las observaciones puntuales a cada apartado del precepto a medida que se ha ido comentando, cabe realizar alguna muy breve consideración desde un punto de vista más global.

En este sentido, parece desmesurado equiparar las obligaciones de quienes comercializan los productos a las de quienes los producen, pues en manos de los primeros no está la posibilidad de cumplir las mayoría de las obligaciones que se establecen, quedándole como única alternativa negarse a comercializar dichos productos.

Generalmente, el distribuidor, o el comerciante, y mucho menos el que dispone de un establecimiento pequeño, como es la inmensa mayoría, al margen de las grandes superficies comerciales, no dispone de medios, ni de la posibilidad, de cumplir las obligaciones establecidas en el apartado a), c), d) e), ni f), ya que la práctica totalidad de los productos que se comercializan en el mercado dirigido a los consumidores como destinatarios finales de los mismos ya vienen elaborados desde la fábrica o centros de manufactura, sin que el comerciante, penúltimo eslabón de la cadena, pueda manipular no ya el producto, sino, ni tan siquiera los envases o su etiquetado.

Respecto de las obligaciones que en materia de información pueden exigirse a distribuidor la doctrina se ha mostrado en consonancia con la postura que venimos manteniendo pues para hacer pesar el deber de información sobre el distribuidor sería preciso que antes se informase él mismo, lo que le obligaría a conocer las características de todos los productos que comercializa, pues sólo así podría informar al consumidor. Sin embargo, ello es absolutamente imposible e impensable en la práctica, dada la veracidad, complejidad y tecnificación de los productos que actualmente se ponen en el mercado en manos de los distribuidores. Este deber de informar, por tanto, no puede recaer sobre el comerciante porque no tiene capacidad de juzgar cada producto que vende en el mismo plano que lo puede hacer el fabricante⁴⁸. Y ello al margen del inadecuado art. 27.1.a) L.C.U. que hace igualmente responsables a vendedores y suministradores de productos, de los daños que irroguen a los consumidores, aunque hay que recordar, como hace la mejor doctrina, que el hecho de haber cumplido todas las exigencias informativas reglamentarias no exime de responsabilidad si, pese a ello, se ha producido un daño⁴⁹.

Hoy día, el comerciante se ve obligado a ser un órgano no siempre indispensable en la cadena de comercialización de los productos, pasando, de ser un

⁴⁸ Cfr. Ortí Vallejo, A., «Comentario al art. 13.1» en la obra colectiva *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, cit., pág. 422.

⁴⁹ Cfr. Cavanillas Múgica, *Responsabilidad civil y protección del consumidor*, Palma de Mallorca, 1985, pág. 185. También Parra Lucán, *Daños de productos y protección el consumidor*, Barcelona, 1990, págs. 380-387.

especialista en lo que vende, a ser un profano, ya que los complicados procesos de fabricación le son desconocidos⁵⁰.

Todo ello hace pensar que no puede exigirse, de ningún modo, al pequeño comercio, como dispone el art. 7.1 E.C.E. las obligaciones de poner en conocimiento previo de los consumidores de los riesgos que puedan derivarse del normal uso o consumo de los productos (como exige el apartado a), ni tampoco poner en lugar visible sus características, composición, instrucciones o efectos, si no vienen ya en el propio producto (deber contenido en el apartado c), como tampoco puede poner indicar en lugar visible las categorías de consumidores que estén en situación de mayor riesgo ocurriendo lo mismo respecto de la forma de presentación del etiquetado (apartado e), como tampoco puede intervenir en el proceso de fabricación y envasado de los productos para que sean recuperables y ecológicos (apartado f).

Estas obligaciones en materia de información sobre la seguridad de los productos, bienes y servicios, sólo deberían ser exigidas al productor y al importador, pero en ningún caso al distribuidor, ni mucho menos al comerciante, máxime si es pequeño, siendo suficiente para estos grupos la prohibición de no comercializar productos inseguros o que no cumplan las obligaciones que para ello se especifican en materia de etiquetado, presentación, envasado y publicidad de los productos.

No suele ser muy eficaz imponer legalmente a determinados grupos de personas obligaciones de muy difícil o imposible cumplimiento cuyo resultado, a la postre, suele ser que no sean atendidas, no sólo por tales grupos, que objetivamente no pueden cumplirlas, sino, desgraciadamente, también, y siguiendo su ejemplo, por sus auténticos y naturales destinatarios que sí están habilitados para acatarlas.

Finalmente, al margen de lo anterior, tal vez hubiese sido oportuno, pues habría quedado más completo el precepto, añadir un tercer punto a este art. 7, tal como propuso el Consejo Económico y Social, extendiendo esta obligación de informar a los consumidores y usuarios sobre los productos peligrosos en los casos de su retirada del mercado, no sólo a productores y distribuidores, sino también a la Administración pública garantizando así ésta que tal información llega a sus destinatarios, sin embargo el texto aprobado no incluye la interesante sugerencia apuntada⁵¹.

⁵⁰ Cfr. Alcover Garau, *La responsabilidad civil del fabricante, Derecho comunitario y adaptación al Derecho español*, Madrid, 1990, pág. 95, quien recoge diversas opiniones al respecto y cita abundante bibliografía sobre el derecho a la información de los consumidores y usuarios.

⁵¹ El Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura suscrito por su Pleno en la sesión de 27 de noviembre de 2000 sugirió añadir al art. 7 E.C.E. el siguiente punto 3: «En el caso de retirada de productos peligrosos a las empresas, se extenderá la obligación de poner en conocimiento de los consumidores y usuarios, a través de los medios adecuados, a la propia Administración Pública competente».