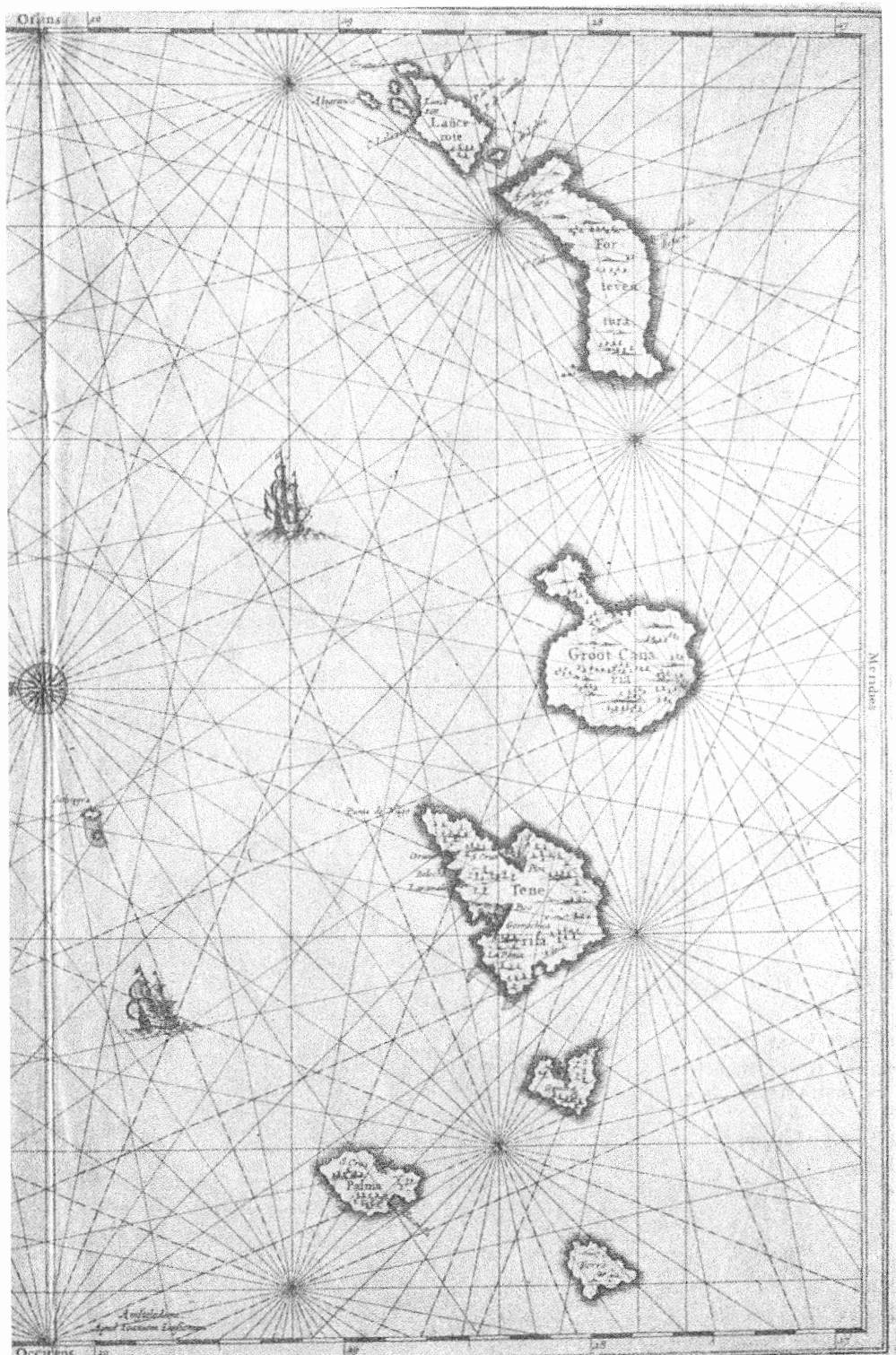


Revista del Foro Canario

81

Las Palmas de Gran Canaria, 1991



Imprime: Imprenta Pérez Galdós
Prof. Lozano, 25 - Urb. Cebadal
Las Palmas de Gran Canaria

Depósito Legal G.C. 258/80
I.S.S.N. 0211-0903

*Revista del
Foro Canario*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Salvador Trujillo Perdomo

Decano del Colegio

Segundo Franco Vega

Diputado Primero

Jaime Santana Castellano

Diputado Segundo

Serafín García Zumbado

Diputado Tercero

Tomás de Páiz Mora

Diputado Cuarto

Juan Antonio Pérez de Paz

Diputado Quinto

Domingo del Toro Augusto

Diputado Sexto

Jaime Rubio López

Diputado Séptimo

Micaela Domínguez Hernández

Diputado Octavo

José María Palomino Martín

Bibliotecario-Contador

José Díaz Henríquez

Tesorero

Rafael Vera Cominges

Secretario

COMISIÓN DELEGADA DE LA REVISTA DEL FORO CANARIO

Óscar Bosch Benítez

Micaela Domínguez Hernández

Serafín García Zumbado

M.^a Teresa García Cuyás

COORDINACIÓN

Juan Antonio Martínez de la Fe

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Colegio de Abogados - Plaza de San Agustín, 6
35001 Las Palmas de Gran Canaria

**ESTUDIO COMPARADO DE LA DIRECTIVA
COMUNITARIA DE 25 DE JULIO DE 1985 DE
APROXIMACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES,
REGLAMENTARIAS Y ADMINISTRATIVAS DE
LOS ESTADOS MIEMBROS EN MATERIA DE
RESPONSABILIDAD POR RAZÓN DE PRODUCTOS
DEFECTUOSOS Y LA LEY NACIONAL 26/84 DE
19 DE JULIO, GENERAL PARA LA DEFENSA
DE LOS CONSUMIDORES.
POSIBILIDAD Y ALCANCE DE LA APLICACIÓN
DE LA DIRECTIVA COMUNITARIA EN ESPAÑA**

ÁLVARO LATORRE LÓPEZ
MAGISTRADO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

**ESTUDIO COMPARADO DE LA DIRECTIVA COMUNITARIA DE 25-7-85
Y LA LEY ESPAÑOLA 26/84 DE 19 DE JULIO, GENERAL PARA
LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES.**

**POSIBILIDAD Y ALCANCE DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA
COMUNITARIA DE 25-7-85 AL DERECHO INTERNO ESPAÑOL.**

CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental del presente trabajo no es otro que resaltar los aspectos más importantes que diferencian el Ordenamiento Jurídico Comunitario del Derecho Español en una materia trascendental en nuestros días: los derechos de los consumidores. Actualmente, los conflictos que pueden surgir entre éstos y los fabricantes de productos destinados al consumo, a consecuencia de los defectos de que pueden adolecer los mismos, se tornan cada vez más numerosos. Cobra por ello gran relevancia el problema jurídico relativo a averiguar las normas que regulan el tema de la responsabilidad civil del fabricante que pone en circulación productos defectuosos, asunto que, a pesar de la existencia de la Ley 26/84 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores, no aparece resuelto por las razones que serán objeto de exposición en este artículo. A lo largo de estas líneas se reflejará, de una parte, el preocupante divorcio existente, en aspectos primordiales, entre la Directiva Comunitaria de 25 de julio de 1985, referente a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por razón de productos defectuosos y la ley nacional antes citada.

Por otra parte, una vez constatada esa realidad, haremos un breve recorrido a través de la Jurisprudencia vertida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en adelante TJCE, en referencia a las posibilidades y alcance de la aplicación directa de las directivas comunitarias en el ordenamiento interno de los Estados miembros, para finalizar con las oportunas consecuencias jurídicas a tener en cuenta en orden a nuestro propio Derecho nacional.

ESTUDIO COMPARADO DE LA DIRECTIVA COMUNITARIA DE 25-7-85 Y LA LEY ESPAÑOLA 26/84 DE 19 DE JULIO, GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

Debe comenzarse esta exposición recordando que ha de señalarse en ella las más importantes divergencias de ambos cuerpos normativos, los cuales pretenden la más adecuada defensa de los ciudadanos en su condición de consumidores. La norma comunitaria se propone la armonización de las diversas

disposiciones de los ordenamientos internos de los Estados miembros en esta materia, hundiendo sus raíces en el sistema de libre mercado y en el principio fundamental de libre circulación de mercancías, a los que se ha unido en los últimos tiempos el movimiento surgido en defensa de los consumidores.

La observación conjunta de las disposiciones que se estudian descubre las serias *distorsiones* que hay entre ellas, incidiendo de manera fundamental en la tutela que otorgan a los consumidores de productos defectuosos. En primer término hay que decir que la Directiva comunitaria establece la *responsabilidad civil objetiva* del fabricante de productos defectuosos; en este aspecto, la norma comunitaria ha abierto brecha, superando los ordenamientos internos de los Estados miembros, puesto que ninguno de ellos contempla esta objetividad plena de la responsabilidad civil en su legislación, con la única excepción de Alemania en el campo de los productos farmacéuticos. (Ley de 24-8-76, en vigor desde 1-1-78). Esta importante innovación introducida por el Derecho comunitario, influido decisivamente por el Derecho norteamericano, decide la *absoluta protección de los consumidores*, progresando sobre los tradicionales esquemas mantenidos aún en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros y referidos a la presunción de culpa, inversión de la carga de la prueba de la culpa del fabricante o bien de responsabilidad civil aquiliana. En concreto, el artículo 1º de la Directiva determina que “el fabricante es responsable del daño causado por un defecto de su producto”; completándose dicho precepto con el artículo 4º que establece que la víctima solamente está obligada a demostrar el daño sufrido, el defecto del producto y el necesario nexo de causalidad entre uno y otro. Nuestra *Ley General para la Defensa de los Consumidores* regula esta cuestión en discordancia con el mandato comunitario, lo cual se manifiesta claramente si se confrontan los artículos 25 y 28 de la misma: así, el primero de los preceptos citados dispone que “el consumidor y usuario tienen derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios demostrados que el consumo de bienes o la utilización de productos o servicios les irroguen, salvo que aquellos daños o perjuicios estén causados por su culpa exclusiva o por la de las personas de las que deba responder civilmente”. Pues bien, aunque parece consagrarse en este artículo una responsabilidad sin culpa, ello no parece ser así al relacionarlo con el artículo 28 de la propia ley, que en su número primero tiene el siguiente tenor: “no obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, se responderá de los daños originados en el correcto uso y consumo de bienes y servicios, cuando por su propia naturaleza, o estar así reglamentariamente establecido, incluyan necesariamente la garantía de niveles determinados de pureza, eficacia o seguridad, en condicio-

nes objetivas de determinación y supongan controles técnicos, profesionales y sistemáticos de calidad, hasta llegar en debidas condiciones al consumidor o usuario”. Así, pues, ambos preceptos transcritos de nuestra ley se muestran muy difíciles de correlacionar entre sí, quebrando el segundo de ellos la objetividad de la responsabilidad civil del fabricante al referirla *sólo a un determinado elenco de productos cuando el daño se infiera de su correcta utilización*; además se oscurece en mayor medida la referida relación entre los preceptos citados si se observa el párrafo segundo del mencionado artículo 28 que enumera una serie de productos peligrosos. En consecuencia, hay que concluir que la ley nacional no establece la responsabilidad objetiva del fabricante de productos defectuosos en la esfera civil, ya que conecta esa responsabilidad en cuanto se utilice correctamente el producto, con determinados requisitos que deben cumplir algunos de ellos, por su propia naturaleza o por ordenarse reglamentariamente, lo que pone de manifiesto que cuando no se trate de éstos habrá que estar a las normas generales, tradicionales, de regulación de la responsabilidad civil.

Otra importante diferencia entre el texto comunitario y el español afecta fundamentalmente a *la eventual víctima* en el aspecto indemnizatorio, ya que la disposición comunitaria, a diferencia de la española, acoge una *responsabilidad prácticamente ilimitada*, al disponer su artículo 16 que “todo Estado miembro podrá prever que la responsabilidad global del fabricante por los daños que deriven de muerte o lesiones corporales causados por idénticos artículos que presenten el mismo defecto se limite a un montante que no podrá ser inferior a setenta millones de ecus”. Esta cifra sobrepasa ampliamente el límite previsto por la legislación española que tiene un máximo de quinientos millones de pesetas.

Pero también el ámbito de cobertura es diferente en ambos cuerpos legales, y ello desde el momento en que el artículo 1º de la ley nacional reduce su campo de protección a la figura propiamente dicha de consumidor, es decir, el *destinatario final del producto*, precisándose entonces que exista vinculación directa o, al menos, indirecta con el fabricante, mientras que la directiva comunitaria extiende su tutela a todo perjudicado, aunque carezca de la citada vinculación con el fabricante o la distribución final del producto. Las consecuencias son obvias, pues la norma comunitaria no precisa ese carácter en el perjudicado de destinatario o receptor del producto defectuoso, bastando el contacto con el mismo, aunque sea la víctima mero intermediario, para quedar amparado por su normativa. Por el contrario, nuestra ley no otorga pro-

tección a quien carezca de la vinculación aludida con el fabricante, ya que no entra en el concepto de consumidor que contempla; así se desprende de la comparación entre los números dos y tres del artículo 1º de dicha norma interna.

Igualmente, varía el concepto que acogen estas disposiciones normativas referido al fabricante. En este aspecto la ley española es más amplia, influida por el trágico suceso del síndrome tóxico. La directiva, en su artículo tercero, califica como fabricante tanto al que efectivamente lo es de un producto terminado, como al productor de una materia prima o al fabricante de una parte componente, así como, en general, a toda persona que se presente como fabricante, poniendo sobre el producto su nombre, su marca o cualquier otro signo distintivo. Por parte española se abarca dentro de este concepto al fabricante, importador, vendedor o suministrador de productos o servicios a los consumidores o usuarios. De todas maneras, conviene tener en cuenta que la directiva no desconoce esta extensión del concepto de fabricante a que se refiere la ley nacional, aunque, eso sí, en aras a una mayor seguridad jurídica de los consumidores; así, en el número segundo del citado precepto prescribe que se considerará como fabricante a los efectos de la directiva a toda persona que importe un producto en la Comunidad en orden a su venta, alquiler, leasing o cualquier otra forma de distribución comercial, adquiriendo la misma responsabilidad. En orden a una mayor seguridad jurídica, si el fabricante de un producto no es identificado, cada suministrador se considerará fabricante, salvo que indique a la víctima en un plazo razonable la identidad del fabricante o de quien le ha suministrado el producto, ocurriendo lo mismo cuando se trata del importador (art. 3,3º de la directiva). Las consecuencias prácticas de esta divergencia de concepto de fabricante no son importantes, puesto que ambos cuerpos legales otorgan la suficiente protección a los consumidores en este aspecto, adoptando un amplio concepto del que será responsable civil por los productos defectuosos, incluyéndose en él a todos los participantes en la producción y distribución hasta llegar al usuario. Por lo que se refiere a la solidaridad entre los responsables del daño, existe un total acuerdo entre ambos cuerpos normativos, acogiendo los mismos ese principio de solidaridad entre los causantes del perjuicio (art. 5 de la Directiva y art. 27,2º de la Ley del Consumidor español).

Difieren, sin embargo, los textos legales que se comparan en otra trascendental cuestión: el relativo al *curso de la víctima* en la causación del daño. EL artículo octavo de la directiva declara que, con independencia del derecho de repetición, sometido a la ley nacional, la responsabilidad del fabri-

cante no se reduce cuando el daño sea causado conjuntamente por un defecto del producto y por la intervención de un tercero. Por su parte, la ley española, en su artículo 27,1º-c) señala que “*podrá eximirse de esa responsabilidad —el fabricante— probando su falsificación o incorrecta manipulación por terceros, que serán los responsables*”. Se produce además en la norma nacional, un reparto o compensación de la culpa del fabricante o de sus personas dependientes con la eventual de las víctimas o sus personas allegadas y dependientes, de manera que se atenuará la responsabilidad si existe un concurso parcial, o desaparecerá completamente si se prueba la culpa exclusiva de la víctima. Se aprecia en consecuencia, una mayor y más completa protección que otorga la directiva a los consumidores, que, a diferencia de nuestra ley, no queda afectada por la posible culpa en la causación del perjuicio de parte de la víctima o de un tercero, siempre, claro está, que el producto sea defectuoso, y que el vicio sea susceptible de causar el daño, existiendo la correspondiente causalidad entre uno y otro.

Es de resaltar también que la norma nacional realiza, en cuanto a los daños, una bipartición tradicional de éstos en virtud de lo establecido en el artículo 1.106 del Código Civil, aplicable por vía jurisprudencial a esta materia; sin embargo, el legislador comunitario, con diferente y más avanzado criterio, determina una tripartición de los daños causados abarcando, de una parte, los corporales, concretados en la muerte o lesiones corporales; de otro lado los daños causados a una cosa material y, por fin, los perjuicios inmateriales o morales, artículo noveno, —cuyo resarcimiento se deja al derecho interno—.

Distinto tratamiento existe entre los cuerpos normativos comparados entre las normas que en uno y otro regulan la prescripción y la extinción de la responsabilidad: la directiva establece el plazo de tres años a contar de la fecha en que el reclamante haya conocido o debiera haber tenido conocimiento del daño, del defecto y de la identidad del fabricante (art. 10,1), quedando en vigor las disposiciones de los Estados miembros que regulan la prescripción en cuanto a su interrupción y su suspensión (art. 10,2). Además, el artículo 11 dice que “los derechos concedidos a la víctima por aplicación de la presente Directiva se extinguen por la expiración del plazo de diez años a contar desde la fecha en que el fabricante haya puesto en circulación el producto mismo que ha causado el daño, a menos que durante este período la víctima haya iniciado un proceso judicial contra aquél”. En contrapartida, en nuestro ordenamiento jurídico son de aplicación los artículos 1.968 y 1.969 del Código Civil, produciéndose la prescripción en el plazo de un año a contar desde que la víctima tuvo conocimiento del daño.

Por consiguiente, son de apreciar notables diferencias en el tratamiento jurídico de la responsabilidad civil del fabricante de productos defectuosos y la protección de los derechos de los consumidores, entre la directiva comunitaria y la ley española, derivándose consecuencias muy diversas de la aplicación de uno u otro cuerpo legal.

**POSIBILIDAD Y ALCANCE DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA
COMUNITARIA DE 25-7-85 AL DERECHO INTERNO ESPAÑOL**

Como hemos visto hasta el momento, esta directiva comunitaria difiere de manera trascendental de nuestra Ley del Consumidor, con consecuencias definitivas en orden a la responsabilidad civil del fabricante de productos defectuosos, eminentemente objetiva en la disposición comunitaria a diferencia de nuestra ley nacional; en orden al ámbito cualitativo de protección que ambos cuerpos normativos otorgan, mucho más amplia en la directiva al no exigir vinculación directa o indirecta de la víctima con el fabricante del producto; en cuanto a la cantidad indemnizatoria, estableciéndose en la disposición europea unas bases más progresivas que superan ampliamente la suma concedida por nuestro cuerpo legal; en lo que se refiere al propio concepto de fabricante y en materia de prescripción de acciones. Estas divergencias fundamentales hace que nos preguntemos si en caso de un conflicto entre un fabricante de productos defectuosos y la víctima del daño causado, en cuanto a la responsabilidad civil del primero, qué norma jurídica será la aplicable: nuestra ley nacional de defensa del Consumidor o bien la Directiva comunitaria de 25-7-85, en virtud de nuestra adhesión a la Comunidad Económica Europea. La respuesta que se dé a esta cuestión debe ser consecuencia del estudio del propio Derecho Comunitario y su interpretación según la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en adelante TJCE.

El marco jurídico donde debe incardinarse la cuestión planteada arranca desde la existencia del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas de 12 de junio de 1985; en el mismo no puede existir referencia alguna a esta Directiva, al no encontrarse aprobada en aquel momento. Por otra parte, la Ley 47/85 de 27 de diciembre de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas no menciona tampoco la Directiva en su Anexo II, refiriéndose solamente en el Anexo I, y de manera concreta, a la Ley 26/84 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Introducida de esta manera la disyuntiva propuesta, procede referirse en primer lugar a la eficacia directa que, de manera general, puede atribuirse a las directivas comunitarias en el ordenamiento jurídico nacional de los Estados miembros, según los postulados propios del Derecho Comunitario Europeo interpretado por el TJCE:

El artículo 189,3 del Tratado de Roma establece que las directivas solamente obligan a los Estados miembros destinatarios por lo que se refiere al resultado que deba conseguirse, respetando al mismo tiempo las competencias de las autoridades nacionales en cuanto a la forma y los medios. Según la dicción de este precepto, parece que las mencionadas disposiciones *no pueden tener una eficacia directa* en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, aunque ello no es así: es característica fundamental del Derecho Comunitario Europeo la *exigencia que éste impone a los Estados miembros de su eficacia directa en cada uno de ellos*. Y ello aparece en este Derecho, no como una cuestión excepcional, sino ordinaria, fundada en las relaciones que entablan dichos Estados, no de cooperación, sino de integración, mediante la creación de un sistema institucional dotado de poderes propios y autónomos de los que los Estados se han desposeído y de un sistema normativo compuesto por normas comunes al conjunto de dichos Estados. Desde un punto de vista cualitativo, la aplicabilidad directa del Derecho Comunitario se manifiesta en los llamados efecto horizontal y vertical, el primero referido a las relaciones jurídicas llevadas a cabo entre particulares, y el segundo en cuanto que éstas se desarrollen entre dichos particulares y el Estado. Este efecto directo es indiscutible en cuanto al Reglamento, —art. 189,2 del Tratado de Roma—, al ser éste de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro; no obstante, a los efectos que aquí interesan, hay que tener en cuenta la idea fundamental de que no es la denominación del acto normativo comunitario la que le otorga eficacia directa, sino el contenido material del mismo, puesto que es este último el que asegura su aplicación según el TJCE, llegando a afirmar en la sentencia Schlüter que las disposiciones de un reglamento, para gozar del efecto directo, deben reunir los requisitos de claridad, precisión y no dejar margen de apreciación a las autoridades.

Esta misma doctrina es parcialmente aplicable a las normas comunitarias conformadas como directivas, aunque el problema es arduo, desde el momento en que los destinatarios de las directivas son los Estados miembros, —art. 189,3 del Tratado de Roma— sin que se haga alusión alguna a la aplicabilidad

directa; ha sido la propia flexibilización introducida por vía jurisprudencial la que permite afirmar que pueden existir determinadas disposiciones de una directiva susceptibles de aplicabilidad directa, con el alcance y condiciones que a continuación se expondrán. En efecto, el TJCE señaló por primera vez en el año 1970 (caso Grad), reiterándolo posteriormente, entre otras en 1979 (caso Ratti), y en el año 1982 (caso Becker y Grendel), que “si en virtud de las disposiciones del artículo 189 los reglamentos son directamente aplicables y, en consecuencia, por su naturaleza misma susceptibles de producir efectos directos, no resulta de ello que otras categorías de actos contemplados por este artículo no puedan producir efectos análogos”. Consecuentemente, el Tribunal sigue la línea marcada en el caso Schlüter, evitando la mera calificación formal de la norma para entender que crea derechos y obligaciones para los particulares, sino que atiende al contexto y objetivos perseguidos por el acto normativo para decidir si sus disposiciones pueden tener efecto directo invocable por los ciudadanos; es el propio Tribunal quien afirma que “conviene considerar no solamente la forma del acto en causa, sino su contenido normativo...”. Esta dirección doctrinal ha llevado al Tribunal a una sutil distinción, más profunda que la que establece el Tratado de Roma en su artículo 189, que no es otra que la diferenciación entre *normas de efecto directo* y *normas directamente aplicables*: la noción de aplicabilidad directa queda restringida para aquellas normas de los Tratados y los Reglamentos que penetran directamente en el ordenamiento interno sin necesidad de ningún acto interno de desarrollo y creando derechos y obligaciones de los particulares. La descrita diferenciación jurisprudencial parte de la consideración de que las directivas, al no ser directamente aplicables, precisan de la adopción de medidas nacionales para su ejecución, con la consecuencia de que algún Estado miembro se negó en alguna ocasión a dar efecto directo a sus disposiciones mediante la pertinente transposición al derecho interno, no consintiendo tampoco el reenvío prejudicial, al estar éste previsto únicamente en los Tratados para los Reglamentos; así, ha establecido el Tribunal esa distinción, en lo que lo importante es tutelar el objetivo o resultado querido por la norma jurídica para proteger adecuadamente a los particulares, puesto que “en el caso de que las autoridades comunitarias hayan obligado, mediante directiva o decisión a los Estados miembros a seguir un comportamiento determinado, el efecto útil de este acto se encontraría disminuído si a los justiciables no les fuese permitido hacerlo valer ante el Juez y si las jurisdicciones nacionales no pudieran considerar dicho acto como un elemento del Derecho Comunitario”. De esta manera, se aprecia la importancia de la tan citada distinción en cuanto a las directivas,

puesto que teniendo en cuenta las fundamentales sentencias Ratti y Becker y Grendel ya citadas, vemos que el Tribunal declara que “los Estados destinatarios están obligados, en virtud de la directiva, por una obligación de resultado, que debe ser ejecutada al vencimiento del plazo fijado por la directiva misma”. En consecuencia, *el problema de la aplicabilidad directa de la directiva nace cuando “un Estado miembro no haya ejecutado correctamente una directiva y, más especialmente, en el caso de que las disposiciones de una directiva permanezcan sin ejecutar a la expiración del plazo fijado para su puesta en marcha... El Estado miembro que no haya adoptado, en los plazos, las medidas de ejecución impuestas por la directiva, no puede oponer a los particulares el incumplimiento, por él mismo, de las obligaciones que comporta”*. Así se expresa el TJCE en las señaladas sentencias.

El Tribunal basa en dos principios básicos esta doctrina que sostiene el efecto directo de la directiva: *el principio de la aplicación uniforme* y *el principio de no discriminación* (art. 7 del Tratado CEE), y se explica, porque en el caso de correcta ejecución de una directiva por un Estado miembro, los particulares estarán sujetos a las obligaciones y se beneficiarán de los derechos que contenga, mientras que en caso de inejecución en algún Estado, los particulares no estarán sujetos a las mismas cargas ni a los mismos beneficios. De aquí que al aflorar al menos las disposiciones de la directiva que tienen efecto directo se palían, parcialmente, los eventuales perjuicios que pudieran sufrir los particulares por el propio incumplimiento del Estado. La consecuencia que cabe extraer es que cuando se reúnen las condiciones para que surja el efecto directo de una directiva, su alcance es menor que el de los Tratados y Reglamentos; en la directiva el efecto directo es vertical y, por tanto, no invocable en las relaciones entre particulares, solamente puede ser esgrimido cuando dichas relaciones se den entre el Estado y los particulares, pudiendo éstos alegar los derechos que les confiere la directiva sin que el Estado pueda exigirles las eventuales obligaciones, y su alcance es en relación a las conductas de abstención o de no hacer de los Estados.

Por consiguiente, y, siempre en caso de inejecución de una directiva por parte de un Estado miembro, si alguna de las disposiciones que contiene no necesita de un acto interno de transposición o desarrollo, ésta se aplicará directamente desplegando su efecto vertical frente a dicho Estado incumplidor una vez agotado el plazo para su transposición; *mientras la misma no se produce, el TJCE considera que los justiciables tienen derecho a invocar la directiva como una garantía mínima del carácter obligatorio de la misma*. (S. 1-3-83

Comisión Bélgica). Pero es necesario que las disposiciones de la directiva sean, por su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, porque sólo entonces pueden ser invocadas por el justiciable frente al Estado miembro que no haya ejecutado la directiva correctamente en el marco de la legislación nacional.

En resumen: solamente cabrá hablar de efecto directo de las directivas en un determinado ordenamiento nacional, cuando ese Estado incumpla su obligación de transposición de la directiva al derecho nacional en el plazo marcado por la norma comunitaria; es preciso igualmente que las disposiciones que contenga sean susceptibles de esa aplicación por ser normas jurídicas cuyo contenido es claro e incondicional, bien definido y preciso, jurídicamente perfecto y completo, debiéndose recordar que esa eficacia directa, queda en todo caso circunscrita al llamado “efecto vertical” que vincula en la relación jurídica al Estado, a las Instituciones Comunitarias y a los particulares, pudiendo éstos invocar ante las jurisdicciones nacionales la violación cometida por el Estado miembro ya que, de otra manera, una limitación del procedimiento de los artículos 169 y 170 del Tratado CEE a la Comisión y a los Estados miembros “suprimiría toda protección jurisdiccional directa de los derechos individuales de sus nacionales”. (S. Van Gend en Loos de 1963).

Examinada la cuestión de la aplicación directa de las directivas comunitarias en los Estados miembros, debemos detenernos en el estudio de la aplicación de la directiva de 25 de julio de 1985 en España, para lo cual es necesario saber si se dan los requisitos precisos para tal aplicación que se acaban de exponer.

En primer lugar, el Estado español ha incumplido la obligación de transposición de la directiva que nos ocupa al derecho interno; en efecto, el plazo concedido por la norma comunitaria a los Estados miembros para que éstos dictasen las disposiciones nacionales de desarrollo de la misma finalizaba el día treinta de julio de 1988, estableciendo su artículo 17 que la directiva no será de aplicación a los productos puestos en circulación antes de la referida fecha, en la que debían estar en vigor las disposiciones estatales de desarrollo de aquélla. Pues bien; el Estado español no ha dictado dichas normas de desarrollo, aflorando el incumplimiento del mismo, dándose así la primera condición para que las normas jurídicas contenidas en la directiva y susceptibles de ello, conformen el efecto directo en el ordenamiento jurídico español.

Por otra parte, es necesario averiguar si la norma comunitaria incluye disposiciones susceptibles de tener esa eficacia directa; es decir, si éstas son de

contenido diáfano, no sujeto a condicionamientos y que, por su propia naturaleza, sean capaces de producir tal eficacia directa en las relaciones jurídicas referidas a los Estados miembros con sus ciudadanos. La directiva comentada es indudable que contiene normas jurídicas de estas características, las más importantes de las cuales son las siguientes: el propio concepto de fabricante que adopta la directiva, la responsabilidad civil objetiva que establece para el mismo cuando se deriven perjuicios o daños a consecuencia de productos defectuosos, el propio ámbito cualitativo de protección que determina en sus disposiciones, la regulación que efectúa del concurso de la víctima o de un tercero en la causación del daño por el producto defectuoso, y, por fin, el tratamiento de la prescripción de las acciones que corresponden a las víctimas por razón de productos defectuosos. En todos estos casos, las normas jurídicas de la directiva son absolutamente precisas y no dejan margen de apreciación a las autoridades, y son jurídicamente perfectas, porque establecen una concreta y determinada regulación de todos estos aspectos, en la que el Estado español, cuando proceda a dictar las disposiciones de desarrollo de esta directiva, no tendrá otra opción que adoptar esas normas comunitarias contenidas en ella, con la consecuencia obligada de la derogación de la Ley del Consumidor española en cuanto se oponga a las mismas. No ocurre lo mismo con la regulación de la cantidad indemnizatoria que prevé la directiva, al no tratarse el artículo 16 que la regula de una norma jurídica suficientemente precisada, tal como se aprecia de la simple lectura de este precepto, determinando el artículo 18 de la disposición comunitaria que el contravalor de la unidad de cuenta europea en moneda nacional, será inicialmente el que resulte de aplicar el día de la adopción por el derecho interno de la norma comunitaria, estableciéndose una revisión quinquenal de los límites cuantitativos en función de la evolución económica y monetaria de la Comunidad; aparece nítidamente en este aspecto que la cuantificación indemnizatoria prevista en la directiva, está subordinada al desarrollo de la misma por medio de las normas estatales de transposición; sin ellas, no puede hablarse de eficacia directa en el ordenamiento español de la suma indemnizatoria prevista en la norma comunitaria, y ello aunque se establezca en ésta una cantidad mínima, puesto que la base de valoración de la unidad de cuenta europea se remite a la adopción formal de la directiva por el derecho interno patrio.

Por consiguiente, se aprecia que las disposiciones de la directiva que más frontalmente chocan con la Ley del Consumidor española son susceptibles de eficacia directa en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de la falta de transposición de aquélla, con la excepción, como hemos visto, de la concreta regu-

lación de la cuantía indemnizatoria, que queda relegada al momento en que la norma comunitaria sea desarrollada en el derecho interno español.

Llegados a este punto de la exposición debemos repetirnos la pregunta formulada al principio: ¿hasta qué punto puede ser aplicable la directiva comunitaria de 25-7-85 en nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto a sus disposiciones susceptibles de efecto directo, y con qué alcance? Para responder a tal cuestión hay que recordar que, dado el carácter de directiva de la norma comunitaria, su eficacia queda circunscrita al ya explicado efecto vertical, es decir, cuando la relación jurídica afecte al Estado y a los particulares como partes enfrentadas.

La Administración Pública española puede verse incluida en el amplio concepto de fabricante que contiene la disposición comunitaria; no obstante, dicha inclusión solamente puede verificarse en cuanto a los conflictos jurídicos surgidos entre los ciudadanos, como consumidores, y la llamada Administración Institucional del Estado. La Administración Central del Estado, a la que se refiere el artículo primero de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, nunca puede quedar bajo la órbita de aquel concepto, ya que no cabe incardinar su actuación en ningún caso como enmarcada en el espíritu por el que fue concebida la directiva comunitaria, no siendo posible observarla como fabricante de productos o de piezas componentes, o bien de materias primas, ni intervenir en su distribución comercial; estas actividades las puede realizar indirectamente, precisamente, a través de los organismos autónomos y entidades que conforman la Administración Institucional. Igualmente, no podrá aplicarse la directiva comunitaria a los organismos y entes que componen la Administración Autonómica y la Local. La cuestión queda reducida a la citada Administración Institucional del Estado, en cuanto a organismos autónomos y entes que dependen de la Administración Central del mismo, puesto que los que dependan de las Comunidades Autónomas o de los Municipios no quedan obligados por la norma comunitaria, al no poder achacarse el incumplimiento de desarrollo de la directiva al derecho interno español a dichas Administraciones matrices; solamente cuando dicha Administración matriz sea la Central del Estado, las entidades institucionales que de ella “dependen” quedan obligadas por la disposición comunitaria, afectándoles el propio incumplimiento estatal de transposición de la directiva, por ser más fuerte la vinculación que existe de estas Instituciones con la Administración Central del Estado, como a continuación se verá, que el mero dato formal de que estén aquéllos investidos de personalidad jurídica.

Cuando se estudia la actuación que en el tráfico tienen estos entes institucionales no se deja de comprobar que nos encontramos en el marco del espíritu que llevó a crear la norma jurídica comunitaria, porque cabe que se produzcan daños y perjuicios a los consumidores en virtud de materias primas, productos o piezas componentes confeccionados o distribuidos por estas entidades. Piénsese en sociedades estatales incluidas en el Instituto Nacional de Industria: las mismas aparecen como productoras o distribuidoras de productos que, de resultar defectuosos, son susceptibles de causar daños y perjuicios a los consumidores. Por ejemplo, Construcciones Aeronáuticas, S.A. fabrica aviones y piezas componentes de los mismos, y es obvio que un defecto en una de esas piezas puede provocar un accidente aéreo; lo mismo cabe decir de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social que dota de diversos materiales y aparatos técnicos a los hospitales de la Seguridad Social, también es claro que un defecto en uno de esos aparatos que tal organismo se encarga de distribuir, puede producir serias lesiones al paciente con el que se ha utilizado el producto defectuoso... etc. Los ejemplos podrían multiplicarse, pero lo que aquí importa resaltar es que, de producirse un conflicto jurídico entre particulares y alguno de estos entes o bien organismos autónomos creados todos por la Administración Central del Estado, aquéllos podrán invocar la protección de la Directiva comunitaria de 25-7-85, tanto en cuanto a la responsabilidad civil objetiva de quien aparezca como fabricante según el concepto establecido por la disposición comunitaria, así como en lo que respecta al ámbito de protección que la misma otorga y el plazo de prescripción de las acciones, normas todas ellas que, como anteriormente quedó expuesto, otorgan una más eficaz protección que la Ley del Consumidor española; normas jurídicas que, reiterando lo que más atrás se dijo, son precisas y de contenido jurídico perfecto, no dejando margen de apreciación para su aplicación a las autoridades nacionales de los Estados miembros, deviniendo por esta razón susceptibles de efecto “vertical” directo.

En efecto, por las razones que se expondrán a continuación, los organismos autónomos o entidades que conforman la Administración Institucional del Estado no podrán invocar la aplicación de la normativa española, por afectarles directamente el incumplimiento estatal de falta de desarrollo interno de la directiva comunitaria.

Ha sido vertiginoso el ritmo de proliferación de entes públicos, en especial de los que se presentan como filiales del Estado, proceso que encontró su estabilización con la promulgación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

mas (LEEA), comenzando en un determinado momento su retracción parcial con las medidas de racionalización y simplificación administrativa, (supresión de organismos autónomos, tanto en ejecución de la ley citada, disposición transitoria sexta, como después por efecto de normas de restricción financiera: Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, art. 1º, así como anteriormente también por virtud del Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966). La proliferación descrita, y la restricción posterior de tales entes ponen de manifiesto la primera consecuencia que nos interesa aquí: la artificiosidad de los mismos, ya que la posibilidad de multiplicación de estos entes es posible, precisamente, por su ausencia de sustrato real. A diferencia de las fundaciones de carácter privado, en las instituciones creadas por un ente público la independización frente al fundador no se cumple, manteniendo con dicho fundador una relación de dependencia constante. Así, el ente institucional público es, a diferencia también de la fundación privada, un ente instrumental en manos de la Administración fundadora para la gestión de un servicio que es propio de ella misma. Por consiguiente, la creación de los entes institucionales surge por las necesidades de gestión de determinados servicios técnicos especializados, que conviene dotar de una organización propia, llegándoles a investir formalmente de personalidad jurídica propia diferente de la de la Administración matriz, constituyéndose en centro de imputación de relaciones jurídicas. (RENFE, las Juntas de Obras de Puertos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, etc.). Además, esa personificación lleva consigo el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial en la mayoría de los casos, naciendo la posibilidad de un presupuesto propio, con gastos e ingresos propios, caja propia y cuenta propia. Pero la utilización de una personalidad jurídica distinta de la de la Administración matriz lleva a estos entes a lo que se ha llamado por algunos autores una verdadera huida del Derecho Administrativo común, realizándose la configuración y regulación de éstos en sus respectivos estatutos, que es la norma heterónoma de la que su fundador les dota. Esta denominada huida del Derecho Administrativo común puede llegar a justificarse en el caso de las empresas públicas, las cuales actúan en el tráfico sometidas a un régimen mercantil, al nivel de las empresas comerciales privadas.

De cuanto llevamos dicho hasta aquí podemos extraer la segunda consecuencia en orden a la eficacia directa de la directiva comunitaria estudiada, en cuanto la actuación de estos entes perjudique a los consumidores por virtud de los productos defectuosos que creen o comercialicen: ésta no es otra que la relación de instrumentalidad existente entre el ente institucional y la Administración matriz; dicha relación de instrumentalidad se manifiesta en los siguientes extremos:

— El fin o servicio en función del cual el ente institucional se crea, es propio del ente matriz, cuya titularidad se mantiene, sin que resulte transferida al ente filial, siendo propio de dicho ente matriz la responsabilidad política de organización y rendimiento: son “servicios públicos estatales” (art. 1,1 LEEA). Así pues, el ente institucional no tiene fines propios, sino que actúan directamente los fines del ente fundador.

— Por esta razón, no es posible comprender la posición del ente institucional sin ascender necesariamente a la del ente fundador: entre los dos conforman un “complejo organizativo unitario”. A esto se refiere nuestra legislación cuando expresa el concepto de “adscripción” del organismo autónomo a la Administración Estatal a través del Ministerio concreto (arts. 6 y 8 LEEA).

— Esta relación de los entes institucionales con los entes matrices puede ser calificada como de dependencia, aunque nunca entendida como relación de dependencia jerárquica; es una relación de dirección que ejerce el ente matriz; manifestación de tal dirección es la designación de los órganos superiores del ente institucional por el ente matriz (art. 9 LEEA).

— El ente institucional tiene una autonomía puramente ejecutiva u operativa, dentro del ámbito marcado por el ente matriz: el primero está puesto en situación de “autonomía ejecutiva”, constituyendo un ente de gestión de un servicio cuya titularidad última no le corresponde.

— La extinción o disolución del ente institucional sólo puede ser decidida por el ente matriz.

Los rasgos que se acaban de exponer hacen que nos preguntemos si estos entes institucionales tienen verdadera personalidad jurídica: la respuesta positiva viene dada por el artículo 2 LEEA, aunque en la propia Exposición de Motivos de esta ley se relativiza el aserto, al decir que “sin embargo, aun en los casos en que dichas entidades gozan de personalidad distinta de la del Estado, no se trata de personas independientes del mismo”. Esto quiere decir que su predicada personalidad jurídica se manifiesta ad extra, en la relación con los terceros, pero no ad intra, en sus relaciones con el ente matriz.

Por otra parte, hay que pensar que la Administración crea hoy, con normalidad, entes institucionales bajo formas privadas de personificación (especialmente utilizando la forma de sociedades anónimas), y a la vez dispone la actuación sistemática bajo un régimen de derecho privado, de un ente que se

ha personificado bajo una forma jurídico-pública: el primer caso es lo que la LEEA denomina “empresas nacionales” (arts. 4, 91 y 92). Claro ejemplo del segundo caso lo constituye RENFE. La Ley General Presupuestaria (LGP) engloba ambos supuestos denominándolos sociedades estatales (art. 6,1 de dicha ley). Estas dos formas de disociación entre modo de personificación y régimen aplicable se han desarrollado para regular el fenómeno moderno de las llamadas genéricamente “empresas públicas”: empresas organizadas y gestionadas por la Administración con las cuales actúa directamente en el mundo económico de la producción y de los servicios. Pero la utilización sistemática del derecho privado por la Administración contemporánea (en las formas de personificación de sus entes filiales o en el funcionamiento de los mismos) no supone una liberación de la sumisión a la legalidad de derecho público. Aquí se da también la instrumentalidad de estos entes que se personifican o funcionan según el derecho privado, remitiendo su titularidad final a una instancia administrativa predominantemente pública, igualmente que es público el ámbito interno de las relaciones conectoras de dichos entes con la Administración de que dependen. La constitución de empresas por parte de la Administración Pública ha sido muy importante para apoyar determinados puntos clave de la producción de bienes y servicios, o cuando ha recaído sobre “puntos muertos” del desarrollo; esto ocurrió en España con la Ley de 25 de septiembre de 1941 de creación del I.N.I., cuyo artículo segundo establece que “el Instituto Nacional de Industria utilizará los métodos de las Sociedades Anónimas privadas para sus fines estatales, pero conservando siempre en la gestión y en la administración el control del Gobierno”; este precepto pone de manifiesto, una vez más la relación de instrumentalidad que cabe predicar de estos entes respecto a la Administración matriz.

Cuanto antecede en relación a la Administración Institucional del Estado tiene importantes consecuencias en orden al efecto directo en España de la directiva comunitaria: como hemos visto, estos entes pueden aparecer en el tráfico jurídico como creadores de productos o de piezas componentes de los mismos, o bien, intervenir en su comercialización; esto hace que se les pueda incluir en el artículo tercero de la disposición comunitaria que determina el concepto de fabricante en orden a la protección de los consumidores que resulten afectados por productos defectuosos. La razón de que pueda invocarse la disposición comunitaria por el ciudadano afectado por un producto defectuoso realizado por estas entidades, no es otra que la que afirma que el efecto vertical de la directiva, capaz de alcanzar directamente al Estado, no queda desdibujado cuando en la relación jurídica esté implicado, frente al particular,

algún organismo autónomo o bien una sociedad estatal que dependan de la Administración Central del Estado. En efecto, como ha quedado expuesto, dichos organismos y entidades institucionales, a pesar de estar investidos de personalidad jurídica propia, carecen en sí mismos de un sustrato propio, configurándose como instrumentos de la Administración Central matriz que les dota de una organización diferenciada para el mejor cumplimiento del servicio que es titularidad de ésta; por eso son totalmente dependientes de la Administración matriz, y no se pueden entender separadamente de la misma. En consecuencia, el enfermo que resulte lesionado por el defecto de un aparato sanitario servido por la Tesorería Territorial de la Seguridad Social al hospital de ésta en el que está ingresado, podrá oponer las normas jurídicas de aplicación directa de la directiva si reclama contra el Insalud, de la misma manera que el militar lesionado por armamento defectuoso servido por la empresa nacional Santa Bárbara podrá también invocarla... Podrían multiplicarse los ejemplos, pero lo importante es saber que en todos estos casos, la relación entre la Administración Institucional del Estado, como dependiente en definitiva de la Administración Central del mismo que es su matriz, queda afectada por el propio incumplimiento estatal de desarrollo de la directiva comunitaria en el derecho interno español; estos entes no podrán alegar una personalidad jurídica diferenciada para eludir el efecto directo vertical de la disposición comunitaria, por esa relación intrínseca con dicha Administración Central, la cual ejerce la dirección sobre estos organismos autónomos y entes institucionales.

La solución contraria, desatendiendo esa concreta e íntima vinculación de los entes institucionales con la Administración Central del Estado, matriz de los mismos, sobrevalorando el dato formal de la personalidad jurídica distinta de aquéllos, vulneraría claramente los mismos principios informadores del Derecho Comunitario Europeo, en particular, la exigencia que éste impone a los Estados miembros de su eficacia directa en los mismos, puesto que hay que repetir que no pueden desligarse las entidades y organismos que componen la Administración Institucional del Estado de la que es su matriz, la Administración Central del mismo. Por consiguiente, el Estado español tendría que soportar el efecto vertical directo de la directiva comunitaria de 25-7-85 cuando el particular la invocara en su conflicto jurídico, como consumidor perjudicado por producto defectuoso, con el ente institucional que de aquél depende creador de dicho producto, o que haya intervenido en cualquiera de las formas que establece el artículo tercero de la directiva, puesto que a tales efectos ese ente institucional debería ser considerado como el propio Estado, por la vinculación profunda que mantiene con el mismo, afectándole fundamen-

talmente el incumplimiento de desarrollo interno de la disposición comunitaria por parte del Estado. De esta manera se salvaguarda la jurisprudencia comunitaria que anteriormente quedó expuesta, cuya preocupación constante ha sido salvaguardar las normas jurídicas susceptibles de efecto directo, a fin de que los ciudadanos no queden defraudados por el propio incumplimiento estatal, y puedan invocar su normativa en los conflictos suscitados con el Estado o con los organismos e instituciones que de él dependen.

CONCLUSIONES

Para finalizar el presente trabajo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

A) La Directiva comunitaria de 25 de julio de 1985 y la Ley española General para la Defensa de los Consumidores ofrecen, en su comparación diferencias fundamentales, en orden a la responsabilidad civil objetiva que la norma comunitaria ofrece con respecto al fabricante de productos defectuosos; en cuanto al ámbito cualitativo de protección que es más amplio en la Directiva; respecto del propio concepto de fabricante; en orden al concurso de la víctima en la causación del daño y por lo que atañe a la prescripción de las acciones, estableciendo la Directiva un plazo mucho más amplio.

B) Las directivas comunitarias, en general, pueden llegar a tener efecto directo en el derecho interno de los Estados miembros de la CEE; para ello es preciso que concurran estos requisitos: el incumplimiento por un Estado miembro de la transposición de la directiva al derecho interno en el plazo marcado por ésta y que esa norma comunitaria contenga mandatos jurídicos precisos, claros y perfectos, que constituyan verdaderas normas jurídicas que no den margen de apreciación a las autoridades nacionales. Dadas tales condiciones, el efecto directo de la directiva se circunscribe al llamado efecto vertical, es decir, en cuanto las relaciones jurídicas impliquen al Estado y a los particulares; en este supuesto, el particular puede invocar frente al Estado las normas jurídicas contenidas en la Directiva sin que el Estado pueda oponer su propio incumplimiento.

C) La Directiva comunitaria de 25-7-85 contiene normas jurídicas precisas y perfectas, reguladoras de las materias descritas en el punto A), y que suponen las principales diferencias con la Ley del Consumidor española. Por

consiguiente, el particular perjudicado por un producto defectuoso confeccionado o distribuido comercialmente por una entidad perteneciente a la Administración Institucional del Estado, podrá invocar las normas susceptibles de efecto directo que contiene la Directiva comunitaria, por razón de que la artificiosidad de estos entes, la carencia de sustrato real, la relación de instrumentalidad que mantienen frente a la Administración matriz que conserva la titularidad del servicio que desempeñan, hace que no quede roto el nexo de unión con la Administración Central del Estado en cuanto al incumplimiento que a éste atañe de transposición al derecho interno de la directiva comunitaria, máxime cuando estos entes necesariamente dependen ad intra de aquélla, no pudiendo quedar defraudado el particular de la mayor protección que la directiva le ofrece por el mero dato de que estas entidades, para una mayor eficacia del servicio que prestan, aparezcan investidas de personalidad jurídica diferenciada de la de la Administración Central del Estado.

D) El efecto directo vertical de la Directiva comunitaria sólo puede predicarse de las entidades que componen la Administración Institucional del Estado que depende de la Administración Central del mismo, puesto que no se puede achacar el incumplimiento del desarrollo de la Directiva en el derecho interno a la Administración Autonómica y a la Local, aplicándose a las Instituciones jurídico públicas que dependan de éstas la Ley del Consumidor española en caso de conflicto con particulares que regula dicha ley.

Sólo resta decir, para finalizar, que es necesario el pronto desarrollo de la Directiva comunitaria por el Estado español; el tema que regula es de la máxima actualidad y, necesariamente, cuando la transposición se produzca, deberán modificarse los artículos de la ley española que contradicen la norma jurídica comunitaria.