



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 04.04.2001
COM(2001) 161 Final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

RELATIVA A

«la mejora del acceso de los consumidores a mecanismos alternativos de solución de litigios»

ES

(presentada por la Comisión)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

RELATIVA A

«la mejora del acceso de los consumidores a mecanismos alternativos de solución de litigios»

INTRODUCCIÓN

Esta Comunicación se basa en las iniciativas comunitarias existentes¹ sobre las alternativas al sistema judicial destinadas a promover el acceso de los consumidores a vías de solución de litigios sencillas, rápidas, eficaces y poco onerosas. Los contactos con las diferentes partes interesadas ponen de manifiesto que las vías extrajudiciales de solución de litigios están llamadas a desempeñar un papel clave en el acceso a la justicia de los consumidores a nivel individual. Para garantizar la confianza de los consumidores en el mercado interior, es necesario proponerles mecanismos eficaces que les ofrezcan posibilidades reales, a un coste asequible, de obtener indemnización.

Si bien la Recomendación 98/257/CE establece principios para garantizar la confianza de los consumidores en los procedimientos extrajudiciales, éstos se limitan a órganos extrajudiciales en los que un tercero impone o propone una solución al litigio. Para que los consumidores tengan más opciones y se beneficien de una mayor flexibilidad, especialmente ante el desarrollo del comercio electrónico y de las tecnologías de las comunicaciones, esta Comunicación hace referencia la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo que no cubre la Recomendación 98/257/CE.

La importancia de la confianza, tanto para los consumidores como la industria, fue destacada en el Foro sobre el mercado interior organizado conjuntamente por la Comisión, la Presidencia francesa y el Parlamento Europeo los días 28 y 29 de noviembre de 2000. En este Foro, que congregó a más de 400 participantes, se pidieron insistentemente medidas eficaces de resolución extrajudicial de los litigios, al considerar que la vía judicial es demasiado cara y lenta.

Para generar esa confianza es esencial definir principios. No obstante, la Comisión ha empezado también a buscar soluciones a los obstáculos que en la práctica impiden recibir información sobre los órganos extrajudiciales de resolución de litigios y tener acceso a ellos. Para ello, ha creado una Red europea de órganos extrajudiciales (Red EJE) cuyo objetivo es facilitar información y ayuda práctica a los consumidores que eligen esa vía. Por otra parte, se están creando redes sectoriales específicas complementarias de la red general, como por ejemplo, una red dedicada a los litigios en el ámbito de los servicios financieros, que facilitan ayuda y asesoramiento especializado.

¹ En particular, la Recomendación 98/257/CE, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (DO L 115 de 17.4.1998, p. 31) y el documento de trabajo de la Comisión sobre la creación de una red extrajudicial europea (Red EJE) (SEC(2000) 405).

ACCESO A LA JUSTICIA EN EL MERCADO INTERIOR

Debido a la continua expansión de la actividad económica en el mercado interior, cada vez son más las actividades de los consumidores que desbordan los límites de sus Estados miembros respectivos. Existen grandes expectativas de que esta tendencia se acentúe aún más con la introducción del euro, el incremento de los desplazamientos y la utilización de nuevas tecnologías que facilitan la venta a distancia, como internet, los sistemas de comunicación móviles y la telecompra a través de la televisión digital. Estos medios aportan instrumentos prácticos para que los consumidores nacionales se conviertan en consumidores transnacionales activos. No obstante, para que los consumidores puedan aprovechar estas oportunidades debe garantizarse su participación directa y continua.

Varios instrumentos comunitarios² confieren a los consumidores una serie de derechos básicos. Ahora bien, para que estos derechos tengan valor práctico, deben existir mecanismos que permitan garantizar su ejercicio efectivo. Para que los consumidores tengan la suficiente confianza para comprar en un Estado miembro distinto del suyo y puedan beneficiarse del mercado interior, deben tener la garantía de que si no están satisfechos pueden obtener indemnización. Por otra parte, la posibilidad de recurrir a mecanismos alternativos al procedimiento judicial puede evitar litigios, puesto que incita a las partes a buscar un acuerdo antes de formalizar sus problemas con un tercero. La mera existencia, pues, de estos mecanismos puede prevenir problemas. El objetivo no es simplemente promover la confianza de los consumidores sino, a la vez, garantizar la existencia efectiva de competencia y el acceso de las empresas, especialmente las PYME, al mercado interior.

El desarrollo de las tecnologías de la comunicación será fundamental para que los consumidores, al igual que las empresas, dispongan de los instrumentos necesarios para resolver los litigios, sobre todo si las partes se encuentran en jurisdicciones diferentes. La experiencia acumulada con los métodos tradicionales de solución de litigios será esencial para el desarrollo de procedimientos en un entorno electrónico. Se están elaborando ya numerosos mecanismos³ en los que se combinan los métodos tradicionales con las ventajas de las nuevas tecnologías. Entre otras cosas, ello mejora el acceso a esos mecanismos, agiliza el proceso y ofrece a las partes un mayor control del procedimiento de resolución. Las tecnologías tendrán, pues, una función cada vez más central en la resolución de litigios y podrían contribuir a ofrecer una alternativa verosímil al procedimiento judicial. Será un importante factor para consolidar la confianza de los consumidores y las empresas en el mercado interior.

RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITIGIOS

«La resolución alternativa de litigios» abarca una serie de órganos extrajudiciales que ofrecen una vía alternativa al procedimiento judicial, entre los que se encuentran el arbitraje, la evaluación neutra previa, el peritaje, la mediación y la conciliación. En consecuencia, los mecanismos de resolución de litigios conducen a soluciones diversas que pueden ir desde

² Por ejemplo, la Directiva 84/450/CEE del Consejo sobre la publicidad engañosa (DO L 250 de 19.9.1984), la Directiva 97/55/CE del Consejo, por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE, a fin de incluir en la misma la publicidad comparativa (DO L 290 de 23.10.1997), la Directiva 93/13/CEE del Consejo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993), la Directiva 97/7/CE sobre la venta a distancia (DO L 144 de 4.6.1997) y la Directiva 1999/44/CE sobre la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO L 171 de 7.7.1999).

³ Por ejemplo, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator y ODR.NL.

decisiones vinculantes a recomendaciones o acuerdos entre las partes. También pueden variar la organización y la gestión de los procedimientos de solución alternativa de litigios. Estos procedimientos pueden organizarse a nivel público o privado, y basarse en la intervención del defensor del pueblo, una comisión de reclamación de los consumidores, un mediador privado, una asociación comercial, etc. Todos estos mecanismos tienen características diferentes y su eficacia depende de las circunstancias. A menudo, reunirlos en una misma categoría no tiene ninguna utilidad y resulta confuso. Conviene hacer una distinción entre los procedimientos en los que una tercera parte neutra propone o adopta una decisión y aquellos en los que la parte neutra intenta acercar a las partes en litigio y ayudarles a llegar a un acuerdo por consentimiento mutuo. La naturaleza del litigio determinará cuál de estos mecanismos es el más apropiado. La Comisión ya ha puesto en marcha varias iniciativas específicas relativas a la primera categoría de procedimientos:

- **La Comunicación sobre «la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo»⁴, de 1998**, hace referencia a la Recomendación 98/257/CE, que establece siete principios (principio de independencia, principio de transparencia, principio de contradicción, principio de eficacia, principio de legalidad, principio de libertad y principio de representación), de los cuales deberían beneficiarse las personas que recurren a los procedimientos de solución alternativa de litigios en todos los Estados miembros. El cumplimiento de estos principios tiene por objeto que los consumidores y los comerciantes tengan la seguridad de que sus reclamaciones serán tramitadas con rigor, imparcialidad e independencia; por supuesto, se espera también que los litigios se resuelvan de forma más rápida y sencilla. Estos principios son determinantes para que ambas partes, sobre todo si se encuentran en Estados miembros diferentes, confíen en estos procedimientos. Todos los Estados miembros han notificado a la Comisión los órganos extrajudiciales que en su opinión cumplen plenamente estos principios, y dicha información figura en el sitio web de la Comisión. Esta Comunicación se anticipó a la necesidad y el deseo de crear una red comunitaria de órganos extrajudiciales para mejorar la tramitación de los litigios transfronterizos en materia de consumo.
- Ante los obstáculos que plantea en la práctica la creación de una red de órganos extrajudiciales notificados, la Comisión ha propuesto crear una **red extrajudicial europea (Red EJE)**⁵. La Red EJE será una estructura de comunicación y apoyo compuesta de puntos de contacto nacionales (o «centros de intercambio de información») creados por cada Estado miembro. Si un consumidor tiene un litigio con una empresa, puede ponerse en contacto con su centro nacional de intercambio de información. Éste le facilitará asesoramiento y asistencia para presentar una reclamación ante un órgano extrajudicial notificado del lugar en que esté situada la empresa. En los litigios transfronterizos, los centros de intercambio de información intentarán salvar los obstáculos que impiden buscar una compensación sin recurrir al procedimiento judicial, como las diferencias lingüísticas y la falta de información, y a continuación transmitirán la reclamación al órgano extrajudicial apropiado a través de la red. Este será el punto de partida para que los consumidores puedan superar las barreras que les impiden recurrir a

⁴ COM(1998) 198 final.

⁵ Véase el documento de trabajo de la Comisión sobre la creación de una Red extrajudicial europea (Red EJE), SEC(2000) 405, disponible en:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_es.pdf

un órgano extrajudicial situado en otro Estado miembro. A largo plazo, la flexibilidad de la red permitirá integrar nuevos procedimientos de solución alternativa de litigios a medida que se vayan creando, utilizar nuevas tecnologías y servir de base para crear sinergias con terceros países. La Comisión está trabajando con los Estados miembros en el proceso de creación y coordinación de la Red EJE. Cuando esté lista y en funcionamiento, esta red cubrirá los métodos tradicionales de venta a distancia (por ejemplo, los pedidos por correo y la telecompra) y los nuevos métodos de comunicación (por ejemplo, el comercio electrónico). La Recomendación 98/257/CE y la red conjuntamente contribuirán considerablemente al buen funcionamiento de la solución alternativa de litigios en el mercado interior.

- En el ámbito de los servicios financieros, se ha creado recientemente la red *FIN-NET (FINnancial Services Complaints NETwork)*⁶. Se trata de una red específica, complementaria de la Red EJE, para la resolución de litigios en los que estén implicados servicios financieros. Su propósito es enlazar los mecanismos nacionales de resolución extrajudicial de litigios en el ámbito de los servicios financieros para formar una red comunitaria. A diferencia de otras áreas comerciales, en la de los servicios financieros existen ya mecanismos extrajudiciales específicos en todos los Estados miembros. FIN-NET se asienta, pues, en una tradición de búsqueda de soluciones extrajudiciales a partir de los conocimientos y la experiencia existentes a nivel nacional. La vía para obtener indemnización es flexible; por ejemplo, los consumidores pueden utilizar los órganos de resolución de su propio país. Se fomenta el intercambio de información entre los órganos de resolución y se han acordado procedimientos de cooperación en toda la Unión. Los procedimientos aplicados pueden tener formas variables, pero se pide que cumplan los principios de la Recomendación 98/257/CE de la Comisión.

MEJOR ACCESO

No obstante, la Recomendación 98/257/CE no incluye la segunda categoría de procedimientos de solución alternativa de litigios, en los que un tercero intenta acercar a las partes en litigio y les ayuda a encontrar una solución de común acuerdo. La mayoría de los litigios en materia de consumo se caracterizan por el escaso valor económico de las transacciones en comparación con el coste de un procedimiento judicial. Por ello, es necesario fomentar una amplia serie de soluciones flexibles, proporcionales al problema, eficaces, receptivas, comprensibles para los usuarios en general.

En la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 2000, relativa a una red comunitaria de órganos nacionales responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo⁷, se subraya que en los Estados miembros existen muchos órganos extrajudiciales que no entran dentro del ámbito de la Recomendación 98/257/CE pero que también son útiles para el consumidor. En este sentido, el Consejo pidió a la Comisión que elaborara criterios comunes de evaluación de estos órganos extrajudiciales, entre cuyas cualidades deben figurar la calidad, la equidad y la eficacia, para poder integrarlos en la Red EJE.

⁶ Véase: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm

⁷ Diario Oficial C 155 de 6.6.2000, p. 1.

En los últimos años, en el marco de discusiones sobre jurisdicción y, en particular, sobre la promoción del comercio electrónico, la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento Europeo han debatido el problema de la confianza de los consumidores en los procedimientos de resolución de litigios⁸. Se desprende un mensaje claro: no existe «un planteamiento único» adecuado que permita fomentar procedimientos de solución alternativa de litigios en materia de consumo diversos, innovadores, flexibles y eficaces. No obstante, existe un claro consenso en que todos los órganos extrajudiciales deberán ofrecer ciertas garantías comunes sobre su imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad. Por lo tanto, será necesario crear un entorno que permita desarrollar los procedimientos más eficaces, especialmente en los casos de litigios transfronterizos.

CRITERIOS COMUNES

Para crear ese entorno han de darse suficientes garantías de confianza a todos los interesados. Los consumidores y las empresas han de tener la seguridad de que sus desacuerdos serán tramitados con equidad, rigor y eficacia. Un procedimiento de solución alternativa de litigios debe tener fiabilidad, coherencia y credibilidad. Los órganos extrajudiciales deben tener la seguridad de que sus servicios y su imagen general no se verán afectados por la actividad de órganos que no estén a la altura. Ello no significa que deban detallarse los procedimientos que han de aplicar. Significa que deben elaborarse una serie de principios que los órganos extrajudiciales habrán de respetar en sus procedimientos para garantizar que todos cumplen un nivel de calidad común. En gran medida, el grueso de estos principios ya se habían definido en otras iniciativas de la Comisión en este ámbito, pero era necesario afinar estas normas para determinar garantías mínimas similares adaptadas a los órganos extrajudiciales menos formales. Una consulta a expertos gubernamentales de los Estados miembros puso de manifiesto su apoyo a este procedimiento basado en el establecimiento de principios.

La Recomendación 2001/310/CE establece, pues, los principios que deben cumplir los órganos que aplican procedimientos en los que un tercero busca resolver un litigio acercando a las partes en desacuerdo para convencerlas de que busquen una solución de común acuerdo. No obstante, esta Recomendación no cubre los mecanismos de reclamación en materia de consumo gestionados por una empresa y en los que interviene directamente el consumidor, o en los que se prestan estos servicios en nombre de la empresa. La aplicación de los principios aumentará la confianza en estos procedimientos haciéndolos más transparentes y fiables gracias a su imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad. Asimismo, gracias a estas garantías, estos órganos podrán ofrecer sus procedimientos con mayor facilidad en todos los Estados miembros.

Es necesario sensibilizar tanto a los consumidores como a las empresas sobre las posibilidades que ofrecen estos procedimientos y el papel que desempeñan. En efecto, esos mecanismos contribuirán notablemente a enriquecer el abanico de posibilidades de que

⁸ En particular, la Audiencia de la Comisión de 4 y 5 de noviembre de 1999 sobre «Comercio electrónico: competencia judicial y ley aplicable», un taller de la Comisión sobre «Sistemas de resolución extrajudicial de litigios en materia de comercio electrónico» de 21 de marzo de 2000, un taller público organizado los días 6 y 7 de junio de 2000 por la Comisión Federal de Comercio de EE.UU. sobre «*Alternative Dispute Resolution for Consumer Transactions in the Borderless Online Marketplace*» (Resolución extrajudicial de litigios sobre transacciones en materia de consumo en el mercado sin fronteras en línea), y una conferencia organizada conjuntamente en La Haya los días 12 y 13 de diciembre de 2000 por la OCDE, la CCI y la Conferencia sobre Derecho internacional privado de La Haya (HCOFIL) sobre el tema «Generar confianza en el entorno en línea: conferencia sobre la resolución de litigios entre empresas y consumidores».

disponen ambas partes para resolver sus litigios. La Comisión invita a los Estados miembros a comunicar información detallada de los procedimientos que cumplen los principios para incluirlos en la base de datos de su sitio web y en la Red EJE.