

Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (*)
(D.O. L 115, 17/4/1998)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 155,

Considerando que, en las conclusiones aprobadas por el Consejo de consumidores celebrado el 25 de noviembre de 1996, el Consejo destacó que el deseo de aumentar la confianza de los consumidores en el funcionamiento del mercado interior y su capacidad para beneficiarse de las posibilidades que éste les ofrece incluye la posibilidad de que los consumidores puedan resolver sus litigios de forma eficaz y adecuada por la vía de procedimientos extrajudiciales u otros procedimientos comparables;

Considerando que el Parlamento Europeo, en su Resolución de 14 de noviembre de 1996 ⁽¹⁾ destacó que es necesario que dichos procedimientos satisfagan unos criterios mínimos que garanticen la imparcialidad del órgano, la eficacia del procedimiento, y la publicidad y la transparencia de la actuación, e invitó a la Comisión a elaborar propuestas en la materia;

Considerando que, debido a su naturaleza, la mayoría de los litigios en materia de consumo se caracterizan por una desproporción entre el valor económico del asunto y el coste de su solución judicial; que, en particular en el caso de los conflictos transfronterizos, las posibles dificultades ligadas a los procedimientos judiciales pueden disuadir al consumidor de hacer valer efectivamente sus derechos;

Considerando que «el Libro verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único» ⁽²⁾ fue objeto de una consulta muy amplia, cuyos resultados confirmaron la necesidad y la urgencia de una acción comunitaria destinada a mejorar la situación actual;

Considerando que la experiencia adquirida por varios Estados miembros demuestra que, a condición de que se garantice el respeto de algunos principios esenciales, los mecanismos alternativos de solución no judicial de los litigios en materia de consumo pueden garantizar buenos resultados, tanto para los consumidores como para las empresas, reduciendo el coste y la duración de la solución de los litigios en materia de consumo;

Considerando que el establecimiento de tales principios a nivel europeo facilitaría la aplicación de procedimientos extrajudiciales para la solución de los litigios en materia de consumo; que, habida cuenta de los conflictos transfronterizos, ello aumentaría la confianza mutua de los órganos extrajudiciales existentes en los distintos Estados miembros, así como la confianza de los consumidores en los diferentes procedimientos nacionales existentes; que estos criterios facilitarían que los prestadores de servicios

extrajudiciales establecidos en un Estado miembro puedan ofrecer sus servicios en otro Estado miembro;

Considerando que entre las conclusiones del Libro verde figuraba la adopción de «una Recomendación de la Comisión, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de los sistemas de "Ombudsman" (mediador) encargados de la tramitación de los litigios en materia de consumo»;

Considerando que durante el proceso de consulta sobre el Libro verde se destacó la necesidad de tal Recomendación, y que durante la consulta acerca de la Comunicación sobre un «Plan de Acción» ⁽³⁾ una gran mayoría de las partes interesadas ratificó dicha necesidad;

Considerando que la presente Recomendación debe limitarse a los procedimientos que, con independencia de su denominación, conducen a una solución del litigio por intervención activa de una tercera persona que propone o impone una solución; que, por lo tanto, no se refiere a los procedimientos que se limitan a un simple intento de aproximar a las partes para convencerlas de encontrar una solución de común acuerdo;

Considerando que las decisiones de los órganos extrajudiciales pueden tener un efecto obligatorio para las partes, limitarse a simples recomendaciones o a propuestas de transacción que deben ser aceptadas por las partes; que a los efectos de la presente Recomendación, el término «decisión» abarca estos diferentes casos;

Considerando que la imparcialidad y la objetividad del órgano responsable de la toma de decisiones son calidades necesarias para garantizar la protección de los derechos de los consumidores y aumentar su confianza en los mecanismos alternativos de solución de los litigios en materia de consumo;

Considerando que un órgano sólo puede ser imparcial si en el ejercicio de sus funciones no está sometido a presiones que podrían influir sobre su decisión; que, en consecuencia, ha de garantizarse su independencia sin que ello implique el establecimiento de garantías tan estrictas como las destinadas a garantizar la independencia de los jueces en el sistema judicial;

Considerando que, cuando la decisión se toma de forma individual, la imparcialidad de la persona responsable sólo puede garantizarse si ésta demuestra independencia y posee las cualificaciones necesarias y actúa en un entorno que le permite decidir de manera autónoma; que ello implica que el mandato de dicha persona sea por un período de duración suficiente, durante el cual no pueda ser destituida sin un motivo justo;

Considerando que, cuando la decisión se toma de forma colegial, la participación paritaria de los representantes de los consumidores y de los profesionales es un medio adecuado para garantizar esta independencia;

Considerando que, con el fin de asegurar la información adecuada de las personas interesadas, es necesario garantizar la transparencia del procedimiento y de la actividad de los órganos responsables de la solución de litigios; que la falta de transparencia puede perjudicar los derechos de las partes y suscitar reticencias respecto a los procedimientos extrajudiciales de solución de litigios en materia de consumo;

Considerando que los intereses de las partes sólo pueden protegerse si el procedimiento les permite hacer valer su punto de vista ante la institución competente e informarse sobre los hechos expuestos por la otra parte y, en su caso, sobre la declaración de los expertos; que ello no implica necesariamente una audiencia oral de las partes;

Considerando que los procedimientos extrajudiciales están destinados a facilitar el acceso de los consumidores a la justicia; que por ello, en aras de la eficacia, deben solucionar algunos problemas que se plantean en el marco judicial, como las elevadas costas, los largos plazos y la utilización de procedimientos muy lentos;

Considerando que, con el fin de aumentar la eficacia y la equidad del procedimiento, conviene asignar a la institución competente un papel activo que le permita tener en cuenta todo elemento útil para la solución del litigio; que este papel activo resulta aún más importante en la medida en que, en el marco de los procedimientos extrajudiciales, con frecuencia las partes actúan sin asesoramiento jurídico;

Considerando que los órganos extrajudiciales pueden decidir no sólo sobre la base de disposiciones legales, sino también con equidad y basándose en códigos de conducta; que, no obstante, esta flexibilidad respecto al fundamento de sus decisiones no debe tener como resultado que disminuya el nivel de protección de los consumidores en comparación con la protección que, respetando el Derecho comunitario, los garantizaría la aplicación del Derecho por los tribunales;

Considerando que las partes tienen derecho a ser informadas de las decisiones adoptadas y de sus motivos; que la motivación de las decisiones es un elemento necesario para garantizar la transparencia y la confianza de las partes en el funcionamiento de los procedimientos extrajudiciales;

Considerando que, de acuerdo con el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el acceso a los tribunales es un derecho fundamental sin excepciones; que cuando el Derecho comunitario garantiza la libre circulación de mercancías y servicios en el mercado interior, el corolario de estas libertades es que los agentes económicos, incluidos los consumidores, pueden recurrir a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro para solventar los litigios a los que pueden dar lugar sus actividades económicas, por las mismas razones que los ciudadanos de dicho Estado; que los procedimientos extrajudiciales no pueden tener como objetivo sustituir al sistema judicial; que, por lo tanto, la utilización de la vía extrajudicial sólo puede privar al consumidor de su derecho de acceso a los tribunales si éste lo acepta expresamente, con pleno conocimiento de causa y con posterioridad al surgimiento del litigio;

Considerando que algunas veces, e independientemente del objeto y del valor del litigio, las partes, y en particular el consumidor como parte del contrato considerada económicamente más débil y jurídicamente menos experimentada que su cocontratante, pueden necesitar la asistencia y los servicios jurídicos de una tercera persona para defender y proteger mejor sus derechos;

Considerando que, con el fin de lograr un nivel de transparencia y de difusión de los procedimientos extrajudiciales que garanticen el respeto de los principios expuestos en la presente Recomendación, así como para facilitar su introducción en red, la Comisión adoptará la iniciativa de crear una base de datos sobre los órganos extrajudiciales de solución de los conflictos en materia de consumo que ofrezcan estas garantías; que el contenido de la base de datos estará constituido por la información que los Estados miembros que quieran participar en esta iniciativa comuniquen a la Comisión; que para que la información sea normalizada y para simplificar la transmisión de los datos se pondrá a disposición de los Estados miembros una ficha de información normalizada;

Considerando, por último, que, en estas condiciones, parece necesario establecer a escala comunitaria principios mínimos sobre la creación y el funcionamiento de procedimientos extrajudiciales de solución de litigios en materia de consumo para apoyar y completar, en un ámbito esencial, las iniciativas realizadas por los Estados miembros, con el fin de lograr, con arreglo al artículo 129 A del Tratado, un alto nivel de protección de los consumidores, y que ello no excede lo que es necesario para garantizar el buen funcionamiento de los procedimientos extrajudiciales; que, por lo tanto, se ajusta al principio de subsidiariedad,

RECOMIENDA que todo órgano existente o que pueda crearse, que tenga como competencia la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo, respete los principios siguientes:

I

Principio de independencia

La independencia del órgano responsable de la toma de la decisión estará asegurada, de forma que se garantice la imparcialidad de su acción.

Cuando la decisión se adopte de forma individual, esta independencia estará garantizada por las medidas siguientes:

- la persona designada tendrá la capacidad, la experiencia y la competencia, en particular en materia jurídica, necesarias para la función,
- la duración del mandato de la persona designada deberá ser suficiente para garantizar la independencia de su acción, sin que ésta pueda ser destituida sin motivo justificado,
- cuando la persona designada sea nombrada o remunerada por una asociación profesional o por una empresa, no deberá haber trabajado para dicha asociación profesional, ni para uno de sus miembros, ni para la empresa en cuestión, durante los tres años anteriores a su entrada en funciones.

Cuando la decisión se adopte de forma colegial, la independencia del órgano responsable de ella puede garantizarse mediante la representación paritaria de los consumidores y de los profesionales o por el respeto de los criterios antes enunciados.

II

Principio de transparencia

Se adoptarán las medidas convenientes para garantizar la transparencia del procedimiento. Entre dichas medidas se incluirán:

1) la comunicación por escrito, o en cualquier otra forma apropiada, a cualquier persona que lo solicite, de la información siguiente:

- una descripción precisa de los tipos de litigios que pueden someterse al órgano, así como los límites que puedan existir en relación con la cobertura territorial y el valor del objeto de los litigios,
- las normas relativas a la consulta del órgano, incluidas, en su caso, las gestiones previas impuestas al consumidor, así como otras normas de procedimiento, en particular las relativas al carácter escrito u oral del procedimiento, a la comparecencia personal y a las lenguas del procedimiento,
- el posible coste del procedimiento para las partes, incluidas las normas relativas al reparto de los costes con posterioridad al procedimiento,
- el tipo de normas en las que se basan las decisiones del órgano (disposiciones legales, equidad, códigos de conducta, etc.),
- las modalidades de toma de decisión en el órgano,
- el valor jurídico de la decisión, precisando claramente si es o no de carácter obligatorio, para el profesional o para las dos partes. Si la decisión tuviera carácter obligatorio, deberán precisarse las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de la decisión. Lo mismo se aplica a las vías de recurso que puedan existir para la parte que no obtenga satisfacción.

2) La publicación, por el órgano competente, de un informe anual relativo a las decisiones dictadas, que permita evaluar los resultados obtenidos y determinar la naturaleza de los litigios presentados.

III

Principio de contradicción

El procedimiento que habrá de seguirse implicará la posibilidad de que todas las partes interesadas den a conocer su punto de vista a la institución competente y que tengan conocimiento de todas las posturas y de todos los hechos expuestos por la otra parte, así como, en su caso, de las declaraciones de los expertos.

IV

Principio de eficacia

La eficacia del procedimiento estará asegurada por medidas que garanticen:

- el acceso del consumidor al procedimiento, sin estar obligado a utilizar un representante legal,

- la gratuidad del procedimiento o la fijación de costes moderados,
- la fijación de plazos cortos entre la consulta presentada ante el órgano y la toma de la decisión,
- la atribución de un papel activo al órgano competente, que le permita tener en cuenta todo elemento útil para la solución del litigio.

V

Principio de legalidad

La decisión del órgano no podrá tener como resultado privar al consumidor de la protección que le garantizan las disposiciones imperativas de la ley del Estado en el que esté establecido el órgano. En caso de litigios transfronterizos, la decisión del órgano no podrá tener como resultado privar al consumidor de la protección que le garantizan las disposiciones imperativas de la ley del Estado miembro en el cual el consumidor tenga su residencia habitual, en los asuntos previstos en el artículo 5 del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales.

Toda decisión se justificará y comunicará por escrito, o de cualquier otra forma apropiada, a las partes interesadas, en el menor plazo posible.

VI

Principio de libertad

La decisión del órgano sólo podrá ser obligatoria para las partes cuando éstas hayan sido previamente informadas y la hayan aceptado expresamente.

La adhesión del consumidor al procedimiento extrajudicial no podrá ser resultado de un compromiso anterior al surgimiento de un desacuerdo, cuando dicho compromiso tenga por efecto privar al consumidor de su derecho a recurrir a los órganos jurisdiccionales competentes para la solución judicial del litigio.

VII

Principio de representación

El procedimiento no podrá privar a las partes del derecho a hacerse representar o acompañar por un tercero en toda las etapas del procedimiento.

LA PRESENTE RECOMENDACIÓN se dirige a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios de consumo, a cualquier persona física o jurídica responsable de la creación o el funcionamiento de tales órganos, y a los Estados miembros cuando participen en ellos.

(*) El 30 de marzo de 1998 la Comisión adoptó una Comunicación sobre la solución extrajudicial de los conflictos en materia de consumo. Dicha Comunicación, que incluye la presente Recomendación y el formulario europeo de reclamación del consumidor, se encuentra en la dirección de Internet siguiente: <http://europa.eu.int.comm/dg24>.

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión «Plan de acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior», de 14 de noviembre de 1996, DO C 362 de 2. 12. 1996, p. 275.

⁽²⁾ Libro verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios de consumo en el mercado único, COM(93) 576 final de 16 de noviembre de 1993.

⁽³⁾ Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior, COM(96) 13 final de 14 de febrero de 1996.