

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — La responsabilidad civil por productos defectuosos»

(2000/C 117/01)

El 30 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde — La responsabilidad civil por productos defectuosos».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de febrero de 2000 (ponente: Señor Vever).

En su 370º Pleno de los días 1 y 2 de marzo de 2000 (sesión del 1 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Libro Verde sobre la responsabilidad civil por productos defectuosos, presentado por la Comisión Europea en julio de 1999, representa la primera verdadera ocasión de evaluar el estado de aplicación de la Directiva 85/374/CEE⁽¹⁾ en la Unión Europea. Los retrasos que se han producido en las transposiciones nacionales de esta Directiva no habían permitido esta evaluación cuando se presentó el anterior informe de la Comisión, en mayo de 1995.

1.2. El 22 de noviembre de 1999, el Comité Económico y Social organizó en Bruselas una audiencia relativa a este Libro Verde para recoger los testimonios y puntos de vista de las organizaciones socioprofesionales, empresas y asociaciones de consumidores. Las observaciones formuladas en el presente Dictamen del Comité están basadas, en gran medida, en los debates que se celebraron con motivo de esta audiencia.

1.3. Las tres grandes cuestiones que se plantean en la actualidad se refieren esencialmente a:

- la evaluación de la aplicación de la Directiva de 1985,
- las opciones de una posible revisión y
- los medios de mejorar la observación y prevención.

2. Observaciones sobre la aplicación de la Directiva de 1985

2.1. El objetivo de esta Directiva era establecer un modelo europeo aplicable en todos los Estados miembros y basado en un equilibrio entre ciudadanos y productores; modelo que, como destaca la propia Comisión, es necesario proteger. Este dispositivo europeo se basa en seis principios:

- una responsabilidad objetiva, sin que haya necesidad de probar una falta particular,
- una responsabilidad vinculada a una causa, que requiere demostrar el defecto y el daño,

⁽¹⁾ DO L 210 de 7.7.1985, p. 29.

- una responsabilidad jurídica, que excluya la posibilidad de eximirse de ella por voluntad de las partes,
- una responsabilidad relativa, que brinde al productor la posibilidad de eximirse en una serie limitada de casos,
- una responsabilidad que implique, en primer lugar, al productor, y, en su defecto, al distribuidor o importador,
- una responsabilidad limitada en el tiempo, con un plazo fijado en diez años a partir de la comercialización del producto.

2.2. La Directiva de 1985 se ha ido aplicando progresivamente no sólo en los quince Estados miembros sino también en otros países europeos (los países candidatos a la adhesión, Suiza y Noruega). Fuera de Europa, las disposiciones de esta Directiva, debido al equilibrio que en ella se garantiza a las distintas partes interesadas, también han inspirado los regímenes de responsabilidad civil vigentes en otros países, como Japón, que prefirió este tipo de enfoque al régimen aplicado en los Estados Unidos.

2.3. Sin embargo, la aplicación de la Directiva de 1985 dentro de la UE fue tardía, debido a algunos retrasos ocurridos en las transposiciones nacionales. Por lo tanto, sólo disponemos actualmente de un período de observación aún muy limitado. Todo indica, además, que no siempre conocen bien la Directiva los magistrados, abogados y las partes interesadas; aún queda por mejorar la labor de información.

2.4. Aunque la Directiva contribuyó a armonizar, hacia arriba, los regímenes nacionales de responsabilidad civil, los litigios y los fallos de los tribunales se basan, en primer lugar, en las disposiciones nacionales, que a veces rebasan sensiblemente las recogidas en la Directiva. Efectivamente, la Directiva no excluye disposiciones nacionales más exigentes, y la víctima de un daño puede alegar un derecho nacional de responsabilidad contractual o extracontractual o un régimen especial de responsabilidad. En la mayoría de los Estados miembros, las víctimas hasta pueden obtener reparación de los daños corporales a través de los sistemas de seguridad social.

2.5. El equilibrio global coste/beneficio establecido por la Directiva pretende conciliar la protección de los consumidores, las repercusiones sobre la competitividad de las empresas, el fomento de la innovación y la responsabilidad. Debido a la mejora de la calidad de los productos y al afán de prevención, se ha logrado circunscribir el problema de los daños y responsabilidades a unos límites bastante reducidos. Cabe destacar, por ejemplo, que hoy en día el cuestionamiento de un producto conduce a la empresa interesada, cada vez con más frecuencia, a retirar del mercado el producto o la serie sospechosa, o a lanzar operaciones de recuperación, para comprobación y rectificación, cuando un elemento concreto

de un producto complejo se cuestiona, por ejemplo en el caso de los vehículos automóviles. La Unión Europea también ha organizado, con éxito, varias campañas de sensibilización y prevención, por ejemplo a través del programa Ehlass relativo a los accidentes domésticos. Se observa asimismo que en la mayoría de los casos los litigios se resuelven con un arreglo amistoso, por ejemplo, con indemnizaciones transaccionales.

2.6. Aunque es difícil evaluar con precisión el impacto de la Directiva sobre el mercado interior europeo, parece *a priori* positivo, en la medida en que ofrece una mayor seguridad, gracias a la armonización de un conjunto común de principios y métodos de evaluación de las responsabilidades. Por otra parte, las diferencias que caracterizan las situaciones existentes, debido a disposiciones nacionales específicas basadas en otros sistemas de responsabilidad, ya sean de tipo contractual o delictivo, no parecen, en el estado actual, haber tenido efectos negativos sobre los intercambios.

3. Observaciones relativas a una posible revisión

3.1. La cuestión de una posible revisión de la Directiva de 1985 plantea varios problemas previos que conviene destacar:

3.1.1. Como ya se ha dicho, se carece aún de información suficiente para tener una clara visión de conjunto de la aplicación de la Directiva, de los problemas planteados por casos realmente significativos y de las posibles lagunas en el régimen común establecido, ya que la transposición de la Directiva en todos los Estados miembros es demasiado reciente y porque, más allá de las normas comunes, siguen coexistiendo disposiciones nacionales diferentes;

3.1.2. esta falta de visibilidad no facilita un análisis circunstanciado para evaluar y conciliar, en todos los ámbitos en los que pueda plantearse la cuestión de una revisión, los puntos de vista de las distintas partes interesadas;

3.1.3. esta situación requiere abordar la cuestión de una posible revisión con la necesaria prudencia, ya que se debe evitar comprometer el equilibrio buscado por la Directiva y es preciso disponer de un plazo suficiente, habida cuenta de los cambios que siguen produciéndose.

3.2. Entre las condiciones previas a esta reflexión, el Comité destaca la necesidad de:

- basarse en una observación más detallada de la situación actual y de la evolución en curso,
- preservar un equilibrio global de los intereses de las partes interesadas, que participe de manera determinante en el interés general,

- velar por el buen funcionamiento del mercado único y las exigencias de la ampliación,
- circunscribir los respectivos papeles del legislador y de los agentes económicos, en lo que respecta, por ejemplo, a la prevención (enfoques voluntarios y contractuales).

Por lo tanto, las observaciones específicas presentadas a continuación se deberán evaluar a la luz de estos elementos.

3.3. Por lo que se refiere a la exclusividad de la Directiva, el Comité considera preferible, en la fase actual de observación, mantener la coexistencia entre el régimen común europeo, garantizado por la Directiva, y las disposiciones nacionales que, en su caso, pueden ser más exigentes. Puede plantearse la cuestión de un posible marco europeo para estas disposiciones nacionales, para evitar que aumenten las disparidades, pero ello dependerá de una observación más detallada de los efectos de dichas disparidades. En cualquier caso, no se debería poner en entredicho el equilibrio logrado por la Directiva.

3.4. Por lo que se refiere a la carga de la prueba, la Directiva dispone que la víctima de un daño no debe demostrar la falta del productor, pero, por el contrario, sí se le impone la carga de la prueba del daño sufrido y de la relación causal con el defecto del producto. El Comité considera que este dispositivo resulta globalmente equilibrado. Efectivamente:

3.4.1. La relación causal es indispensable para un régimen de responsabilidad sin falta, del que constituye un elemento esencial. Contribuye directamente al equilibrio de la Directiva europea, en interés de todas las partes interesadas, por lo que debe mantenerse.

3.4.2. Este equilibrio, y la concepción jurídica que lo fundamenta, no son compatibles con el enfoque contrario de un sistema de responsabilidad del tipo «market share liability» (es decir, responsabilidad de un productor en proporción a su cuota de mercado), como ha dictaminado el juez norteamericano en determinados casos particulares. Aplicado al contexto europeo, este régimen no se justificaría, en la medida en que la Directiva de 1985 brinda al demandante la seguridad jurídica de tener siempre un responsable identificable frente a él. Por el contrario, este régimen crearía una ruptura en el concepto de responsabilidad civil, a la vez que introduciría distorsiones de la competencia entre las empresas, en función de sus cuotas de mercado. Su aplicación dificultaría los mecanismos de seguros, que resultan muy difíciles de aplicar con arreglo a elementos circunscritos. Por último, conllevaría efectos disuasivos muy negativos sobre la responsabilidad autónoma y la prevención en la empresa, que hoy en día deben absolutamente promoverse.

3.4.3. Se debería incitar a la empresa, a través de una actitud voluntaria, a respetar criterios de transparencia, disponibilidad y atención a los puntos de vista expresados por la parte demandante. Además, habría que procurar mejorar la

situación de los perjudicados por lo que se refiere a la prueba de la causalidad.

3.5. Diez de los quince Estados miembros han optado por la causa de exención de los riesgos de desarrollo. En los cinco Estados miembros en los que no existe esta exención, no ha surgido, hasta la fecha, ningún caso práctico que planteara realmente esta cuestión. El Comité considera que se justifica el mantenimiento de esta causa, debido, entre otros factores, a la necesidad de proteger la capacidad de innovación de la empresa, teniendo en cuenta que la víctima siempre puede basarse en otro fundamento de responsabilidad. Por otra parte, resulta a veces imposible asegurar los riesgos de desarrollo, o, en el supuesto de que sí puedan asegurarse, en unas condiciones exorbitantes que penalizarían y serían incluso insalvables para las empresas, y, concretamente, para las PYME.

3.6. El Comité considera que el límite máximo que pueden fijar, con carácter opcional, los Estados miembros, y por el que han optado tres de ellos, no debería modificarse. Efectivamente, un aumento del límite máximo podría complicar el recurso a los seguros. Por otra parte, la supresión de este límite complicaría *a priori* aún más este recurso.

3.7. Por lo que se refiere a los plazos de prescripción, el Comité observa que el período decenal contribuye al equilibrio global del régimen común de las disposiciones de la Directiva y debería mantenerse, habida cuenta de que no se excluyen plazos más largos sobre otras bases. La ampliación de estos plazos significaría entrar en una lógica de socialización del riesgo, con sus obligaciones colectivas y su peso financiero, que podría incitar a las compañías de seguros a poner fin a determinados contratos.

3.8. El Comité aprueba el desarrollo de los dispositivos de seguros, que facilitan la cobertura de los daños, aunque destaca, al mismo tiempo, que imponer la obligación de contraer un seguro plantearía problemas de coste. Las posibles disposiciones extensivas en este ámbito no deberían perjudicar la capacidad de innovación de las empresas, al aumentar los costes de forma exagerada, especialmente para las PYME.

3.9. El ámbito de aplicación de la Directiva de 1985 sólo cubre los productos, si bien en 1999 se amplió a las materias primas agrícolas. La responsabilidad por servicios defectuosos, debido a la especificidad de los problemas que plantea, no está cubierta por dicha Directiva. La Comisión tiene la intención de adoptar una nueva iniciativa que tenga en cuenta esta especificidad. Los bienes inmuebles, que presentan también características muy específicas (sector altamente normalizado, multitud de productos integrados, fijación de las obras, etc.) tampoco están cubiertos por la Directiva, sino que están regulados esencialmente por disposiciones nacionales. Sería útil actualizar, en los distintos Estados miembros, la evaluación de la situación jurídica, de los problemas específicos y de la evolución en este sector, con motivo de la profundización necesaria de la observación del régimen de responsabilidad civil en la Unión Europea.

3.10. Resumiendo, hay varias consideraciones que, en opinión del Comité, aconsejan prudencia en cuanto a una posible revisión de la Directiva de 1985:

- como ya se ha dicho anteriormente, el equilibrio alcanzado por la Directiva parece globalmente satisfactorio, por lo que hay que evitar que modificaciones puntuales rompan dicho equilibrio;
- el período de observación de la aplicación de la Directiva es bastante breve, y hay que completarlo;
- no se han planteado hasta ahora casos suficientemente significativos que aboguen claramente por una revisión de la Directiva;
- la introducción de nuevas disposiciones europeas requeriría entablar un nuevo proceso largo e incierto ante los parlamentos nacionales;
- la integración del acervo comunitario por los países candidatos a la adhesión ya supone, para dichos países, grandes esfuerzos, razón por la cual también es preferible cierta estabilidad del régimen europeo en el período actual.

3.11. Por el contrario, el Comité considera absolutamente necesario llevar a cabo, sobre unas bases más firmes, una observación detallada de la aplicación de la Directiva y de la evolución de los regímenes de responsabilidad civil en los distintos Estados miembros, mediante la creación de un dispositivo eficaz que permita recabar los datos pertinentes, y, paralelamente, de nuevas medidas destinadas a reforzar la política europea en el ámbito de la seguridad y prevención.

4. Recomendaciones para mejorar la observación y la prevención

4.1. A raíz de las observaciones anteriores sobre las dificultades para comprender en profundidad la realidad actual de las situaciones nacionales, el Comité destaca que el seguimiento de la aplicación de la Directiva de 1985, de la evolución de los regímenes nacionales de responsabilidad civil y de las iniciativas relativas a la prevención y reparación de los daños requiere la creación de unos instrumentos comunes de observación. La Comisión Europea debería promover esta observación, que constituye una condición previa indispensable para proceder a una reforma ulterior de la Directiva.

4.2. A tal fin, el Comité recomienda a la Comisión la creación, sobre unas bases pragmáticas y operativas, de un observatorio de esta situación. Este observatorio, en el que participarían las diferentes partes interesadas (en particular, administraciones, profesiones jurídicas, medios socioprofesionales, asociaciones de consumidores) funcionaría con un banco de datos consultable vía Internet, actualizado periódicamente. Su misión consistiría en comprobar:

- la aplicación jurídica de la Directiva en la Unión Europea;
- los problemas específicos planteados en los ámbitos y sectores no cubiertos por la Directiva;
- los datos recabados por programas de fomento de la seguridad desarrollados a nivel nacional o comunitario, como el programa Ehlass sobre accidentes domésticos;
- la evolución comparada en los Estados miembros, en particular, en los ámbitos nuevos con relación a la Directiva o que rebasan las disposiciones de la misma;
- la evolución de la jurisprudencia en los Estados miembros;
- la situación comparada en los países candidatos a la adhesión y en los países del Espacio Económico Europeo;
- el impacto de esta situación jurídica y de su evolución en el funcionamiento del mercado interior europeo.

4.3. De esta forma, la Comisión dispondría de un instrumento analítico para elaborar en los próximos años y, a más tardar, en un plazo de cinco años, un informe detallado sobre el estado de aplicación de la Directiva y las propuestas argumentadas para actualizar y completar dicha Directiva.

4.4. El Comité destaca asimismo el papel clave de una política eficaz y coordinada de prevención a nivel de la Unión Europea y de los Estados miembros. Esta política deberá integrar varios elementos:

4.4.1. para reforzar la prevención es necesario seguir concediendo incentivos en este sentido, y el mantenimiento de responsabilidades suficientemente identificables contribuye en gran medida a este objetivo;

4.4.2. la nueva Directiva europea sobre la seguridad de los productos que está en fase de preparación deberá proporcionar mejores garantías de fiabilidad y seguridad, incluida la retirada de productos para evitar daños;

4.4.3. la normalización deberá llevarse a cabo principalmente a nivel europeo, de acuerdo con los requisitos esenciales de las directivas, lo que implica aumentar los recursos de los órganos europeos de normalización, en particular, el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo para la Normalización Electrotécnica (Cenelec) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación (ETSI);

4.4.4. las certificaciones y los reconocimientos mutuos de certificaciones también desempeñan un papel esencial en la mejora de la seguridad de los productos y la información de los consumidores; también en este ámbito debe realizarse un esfuerzo suplementario;

4.4.5. asimismo, desempeñarán un papel importante en la política europea de prevención los códigos de conducta, campañas de objetivo y de garantía de la calidad, así como las disposiciones contractuales a nivel de la empresa o del sector.

4.5. En cuanto a la formación, también debe mejorarse, en diferentes niveles:

- educación y formación general, desde la escuela hasta los distintos ciclos de enseñanza,
- sensibilización y formación de todos los agentes en la empresa (empresarios, directivos, trabajadores, sindicatos, etc.) a las exigencias de calidad y seguridad de los productos,
- formación de los ciudadanos y consumidores, por ejemplo, mediante campañas de información,
- formación de los magistrados y de las profesiones jurídicas, en particular con relación a las disposiciones de la Directiva de 1985.

4.6. La garantía de la reparación de los daños puede mejorarse desarrollando los sistemas de seguros. Esto implica poder aplicarlos a riesgos identificables y homogéneos, en particular, en el marco específico de sectores profesionales. También es necesario combinar esta garantía de reparación con el mantenimiento y desarrollo de incentivos a la responsabilización y prevención, lo que conduce a privilegiar la fórmula de los seguros en vez del recurso a fondos de garantía.

5. Conclusiones

5.1. El equilibrio coste/beneficio logrado por la Directiva de 1985 parece globalmente satisfactorio a pesar de las dificultades que plantea la comprensión de todos sus efectos. Estas dificultades se deben a los retrasos en la aplicación de la Directiva y a la evolución, no siempre similar, de los regímenes nacionales que rebasan las disposiciones comunes, a pesar de la aproximación operada por la Directiva. Aunque no se puede

descartar la posibilidad de una evolución de la Directiva europea en el futuro, debe darse prioridad actualmente al mantenimiento del equilibrio general ya alcanzado, a una mejor observación de la aplicación de la Directiva y de la evolución de los regímenes nacionales, y a una política común de prevención más eficaz.

5.2. A tal fin, el Comité recomienda a la Comisión crear un observatorio de esta situación, en el que participen todos los medios interesados (administraciones, profesiones jurídicas, medios socioprofesionales, asociaciones de consumidores), con el fin de presentar ulteriormente, y a más tardar en un plazo de cinco años, un informe detallado relativo a:

- la aplicación jurídica de la Directiva en la Unión Europea;
- la evolución y la jurisprudencia comparada en los Estados miembros, en particular, en los ámbitos nuevos con relación a la Directiva o en los que rebasan las disposiciones de la misma;
- la situación comparada en los países candidatos a la adhesión y en los países del Espacio Económico Europeo;
- el impacto de esta situación jurídica y de su evolución en el funcionamiento del mercado interior europeo.

5.3. El Comité también insiste en que, durante este período, la Comisión desarrolle una política ambiciosa y coherente de prevención a nivel europeo que incluya:

- la actualización de los requisitos esenciales de seguridad mediante las directivas;
- la extensión y el refuerzo de las normas europeas;
- el desarrollo de las certificaciones y reconocimientos mutuos;
- el fomento de códigos de conducta, disposiciones contractuales y campañas de promoción de la calidad y seguridad de los productos;
- un mejor apoyo a las acciones de formación de todos los medios interesados.

Bruselas, el 1 de marzo de 2000.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*