

Bruselas, 19.11.2013
SWD(2013) 460 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía y el Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo

{COM(2013) 794 final}
{SWD(2013) 459 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía y el Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Los objetivos del Reglamento por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía (en lo sucesivo «PEEC» o «el Reglamento») son un mejor acceso a la justicia y la mejora del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Mientras que este último objetivo ha sido garantizado mediante la supresión del exequátur, el acceso a la justicia en los litigios de escasa cuantía no ha mejorado de forma satisfactoria. Las ventajas del proceso europeo simplificado no se aprovechan plenamente y el acceso a la justicia no ha mejorado lo suficiente para algunos interesados, en particular las PYME.

Problema 1: Limitado ámbito de aplicación del Reglamento

El umbral de 2 000 EUR es demasiado bajo

El umbral de 2 000 EUR limita seriamente el acceso al proceso de las PYME, cuyos litigios transfronterizos con otras empresas ascienden a unos 39 700 EUR de media. Aproximadamente el 30 % de las demandas de las empresas tienen una cuantía de entre 2 001 y 10 000 EUR. Estas empresas tienen que recurrir a los procesos de menor cuantía nacionales o - cuando no existe dicho proceso nacional para los casos transfronterizos - al proceso civil ordinario. Sobre todo en los Estados miembros en los que no se prevén simplificaciones procesales en los litigios de escasa cuantía, esto genera unas **costas procesales desproporcionadas y unos procesos largos**, que, a su vez, disuaden a los demandantes de tramitar sus demandas.

Esto da lugar a pérdidas financieras y de confianza en el comercio transfronterizo.

La definición estrecha de «transfronterizo»: el Reglamento actualmente solo se aplica a los litigios en que al menos una de las partes está domiciliada o reside habitualmente en un Estado miembro distinto del Estado miembro del órgano jurisdiccional que conoce del asunto. Este límite reduce el ámbito de aplicación del Reglamento y supone que no es accesible para otros asuntos transfronterizos en los que los ciudadanos podrían ahorrar dinero y tiempo. En particular, cuando el demandante puede elegir, con arreglo a las disposiciones del Reglamento (CE) n° 44/2001, entre la competencia de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que el demandado y él están domiciliados y la competencia de la jurisdicción especial prevista en la sección 2 del Reglamento «Bruselas I», la elección de la jurisdicción del domicilio común no debería privar al demandante de la posibilidad de acudir al proceso europeo de escasa cuantía, que de otro modo sería accesible.

Además, la limitación impide la presentación de demandas en el marco del proceso europeo de escasa cuantía ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE por o

contra nacionales de terceros países, por ejemplo cuando el consumidor está en la UE y la empresa está situada en un tercer país.

Problema 2: Deficiencias del PEEC debido a los altos costes y la duración del proceso actual en los asuntos transfronterizos por una cuantía inferior a 2 000 EUR

Ineficiencias derivadas de la prioridad otorgada a la notificación postal sobre la notificación electrónica: el PEEC es, en principio, un proceso escrito. Cuando se requiere la notificación de documentos, el Reglamento fija la notificación por correo con acuse de recibo como el medio principal de notificación. Solo son de aplicación otros medios de notificación si la notificación por correo no es posible.

Aunque la notificación por correo es más económica que otros medios de notificación utilizados en el proceso ordinario en los Estados miembros, genera gastos y retrasos que podrían evitarse con la notificación electrónica de documentos.

Necesidad de viajar por la escasa utilización de los medios de comunicación a distancia para las vistas y la práctica de la prueba: aunque el PEEC es un proceso escrito, el órgano jurisdiccional puede celebrar una vista si lo considera necesario. Si el órgano jurisdiccional no utiliza las TIC, las personas citadas están obligadas a desplazarse para comparecer ante el órgano jurisdiccional, que puede estar situado en otro Estado miembro.

Ello puede implicar costes adicionales significativos y retrasos para las partes. La utilización de las TIC puede ser una solución viable a la falta de proximidad y acceso geográfico a los órganos jurisdiccionales.

Tasas judiciales desproporcionadas en relación con la cuantía de las demandas: la mayoría de los Estados miembros cobran las tasas judiciales a las partes por adelantado. Las tasas judiciales superiores al 10 % de la cuantía de la demanda se consideran desproporcionadas y pueden ser un factor en la decisión de los ciudadanos de no emprender una acción judicial. En algunos Estados miembros, las tasas judiciales son desproporcionadas con respecto a la cuantía de la demanda, en especial en el caso de las demandas de menor cuantía, y cuanto menor es la cuantía de la demanda, más desproporcionadas son las tasas judiciales.

Obstáculos prácticos al pago de tasas judiciales: los métodos de pago difieren de un Estado miembro a otro y van desde el pago en persona en las dependencias judiciales a la transferencia bancaria. Especialmente cuando se requiere el pago en efectivo, con pólizas, cheques o por mediación de abogado, las partes deben incurrir en gastos de viaje o contratar a un abogado en el Estado miembro del órgano jurisdiccional, lo que puede disuadirles de presentar la demanda.

Costes de traducción innecesarios: la parte que solicita la ejecución de una sentencia debe presentar una copia original de la sentencia y del formulario D (certificado relativo a una sentencia dictada en el PEEC). La obligación de traducir el formulario D impone costes innecesarios porque solo debería traducirse su sección 4.3 (fondo de la sentencia), puesto que las demás secciones contienen únicamente nombres y números.

Falta de transparencia de la información sobre las costas procesales y los medios de pago de las tasas judiciales en el proceso europeo de escasa cuantía: el Reglamento ya obliga a los Estados miembros a intercambiar información sobre varios aspectos prácticos. Sin embargo, actualmente no se proporciona información sobre las costas procesales y los medios de pago de las tasas judiciales aceptados en el proceso europeo de escasa cuantía.

Falta de transparencia de la información sobre la prestación de asistencia práctica a los ciudadanos: aunque los Estados miembros tienen actualmente la obligación de garantizar que los ciudadanos reciben asistencia para cumplimentar los formularios, en la práctica parece

escasa la transparencia en lo que se refiere a las entidades u organizaciones responsables de prestar esa asistencia.

Problema 3: Escaso conocimiento de la existencia y funcionamiento del proceso

Para aplicar con éxito el PEEC, es necesario que los interesados - los ciudadanos, los órganos jurisdiccionales y las organizaciones que ofrecen asistencia y asesoramiento - conozcan su existencia y funcionamiento. Se ha demostrado, sin embargo, que ni los ciudadanos, ni los órganos jurisdiccionales están aún bien informados acerca de la existencia y el funcionamiento del PEEC.

La Comisión ha intentado solucionar este problema con una serie de acciones emprendidas para aumentar el conocimiento y desarrollar la formación.

Es probable que estas medidas arrojen resultados positivos y que se tramite un número cada vez mayor de demandas en el PEEC.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La cuestión tratada presenta aspectos transnacionales que no pueden resolverse satisfactoriamente por la acción individual de los Estados miembros. Los procesos simplificados nacionales, cuando existen, son muy diversos, tanto en lo que se refiere al umbral como a la simplificación procesal obtenida. En ausencia de normas de procesales uniformes para el conjunto de la UE, la complejidad y el coste adicionales de la tramitación de una demanda transfronteriza amplificarían las costas y la duración del litigio. Las distorsiones de la competencia en el mercado interior debidas a los desequilibrios de los medios procesales de que disponen los demandantes/acreedores en los distintos Estados miembros exigen adoptar una acción de la UE que garantice la igualdad de condiciones entre los acreedores y los deudores en toda la UE.

La acción a nivel de la UE produciría unos beneficios indudables en términos de eficacia, dado que el Reglamento modificado creará herramientas procesales uniformes para todas las demandas transfronterizas en la UE, con independencia del lugar de la UE en que se encuentre situado el órgano jurisdiccional que conoce del asunto.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Los principales objetivos de esta iniciativa son garantizar un mejor acceso a la justicia para una gama más amplia de demandas transfronterizas de pequeña cuantía y reducir el actual perjuicio económico que el coste de los litigios causa a las PYME y los consumidores.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se han planteado cuatro opciones de actuación. Las opciones 1 y 3 fueron evaluadas en detalle.

Opción 1 - Statu quo (hipótesis de partida): el Reglamento se mantiene sin cambios.

Opción 2 - Simplificación mediante derogación del Reglamento: la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (versión refundida del Reglamento «Bruselas I») el 10 de enero de 2015 dará lugar a la supresión del proceso de exequátur en la Unión Europea. Sin embargo, el valor añadido del Reglamento PEEC es que ofrece un proceso previsible, uniforme, rápido y simple, que constituye una alternativa rentable a los procesos nacionales. Por estas razones, **se descartó** esta opción.

Opción 3 - Modificación del Reglamento: tres elementos principales se prestan a ser modificados, y para cada uno se consideraron varias subopciones.

En primer lugar, el problema de **los costes desproporcionados de las demandas transfronterizas superiores a 2 000 EUR** podría resolverse con la elevación del umbral hasta 1) 5 000 EUR 2) 10 000 EUR 3) o más de 10 000 EUR.

En segundo lugar, el problema de **la definición estrecha de los «asuntos transfronterizos»** podría resolverse con la ampliación del ámbito de aplicación para abarcar todos los casos con un elemento transfronterizo.

En tercer lugar, el problema de las **deficiencias del proceso actual** podría resolverse con una serie de mejoras en lo que se refiere a:

- la prioridad otorgada a la notificación por correo, 1) colocando la notificación electrónica y la notificación por correo en igualdad de condiciones cuando la notificación electrónica existe en el Estado miembro o 2) obligando a todos los Estados miembros a introducir la notificación electrónica;

- la necesidad de viajar por la escasa utilización de los medios de comunicación a distancia para las vistas y la práctica de la prueba, garantizando que todas las vistas se organizan por medios de comunicación a distancia, con excepción de la parte que solicita comparecer ante el órgano jurisdiccional;

- las tasas judiciales desproporcionadas 1) estableciendo un límite máximo para las tasas judiciales de hasta el 5 % de la cuantía de la demanda, con un posible límite mínimo no superior a 45 EUR o 2) imponiendo un límite máximo para las tasas judiciales de hasta el 10 % de la cuantía de la demanda, con un posible límite mínimo de 35 EUR;

- los obstáculos prácticos al pago de tasas judiciales, 1) garantizando la aceptación obligatoria de al menos las transferencias bancarias o 2) garantizando la aceptación obligatoria de al menos las transferencias bancarias y de los sistemas de pago en línea con tarjetas de crédito o débito;

- los costes de traducción innecesarios en la fase de ejecución, suprimiendo la obligación de traducir el formulario D, a excepción de su sección 4.3 (fondo de la sentencia);

- los costes relacionados con la falta de transparencia sobre las costas procesales, el medio de pago de las tasas judiciales y la prestación de ayuda en el PEEC, introduciendo la obligación de los Estados miembros de notificar esta información a la Comisión.

Opción nº 4 - Armonización de los procesos de menor cuantía mediante una Directiva: esta opción consistiría en crear un único proceso para las demandas de cuantía inferior a un umbral determinado que permitiera armonizar las normas procesales nacionales, aplicables a los asuntos transfronterizos y nacionales sin distinción. Sin embargo, la armonización de las normas procesales de los Estados miembros podría resultar muy controvertida. Por ello, también **se descartó** esta opción.

5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

Hasta la fecha, solo se ha hecho un uso limitado del PEEC por las razones expuestas en la anterior definición del problema. Sin embargo, los posibles beneficios de un mayor uso de un proceso simplificado son considerables. Para ilustrar la magnitud de los beneficios que podrían derivarse de la aplicación de la opción 3, se ha supuesto que en los Estados miembros que disponen de un proceso simplificado nacional, el 50 % de las demandas de hasta 10 000 EUR se tramitaría a través del PEEC. En los demás Estados miembros, se supone que

todos los demandantes harían uso del PEEC, dada la considerable diferencia de los costes de tramitación de la demanda con arreglo al PEEC y al proceso ordinario. La combinación del ahorro de tiempo y dinero de los distintos elementos de la opción preferida representa una posible reducción de costes de aproximadamente entre 325 y 418 millones EUR.

| Criterios de evaluación | Calificación Statu quo | Calificación Opción preferida | Explicación |
|---|------------------------|-------------------------------|--|
| Eficacia de las opciones de actuación para alcanzar los objetivos | 0 | 2 | <p>Garantizar un mejor acceso a la justicia: se espera que la reforma dé lugar a un aumento significativo del número de demandas en el marco del PEEC. Elevando el umbral a 10 000 EUR, está previsto que hasta 217 500 nuevos casos se beneficien de este proceso. En segundo lugar, es probable que las mejoras procesales para las demandas de hasta 2 000 EUR generen nuevas demandas con arreglo al PEEC, hasta un total a largo plazo de 414 060 posibles casos (frente a 3 500 en 2012).</p> <p>Simplificar el proceso judicial: el PEEC se simplificará aún más mediante el uso de tecnología que haga que la distancia geográfica sea casi irrelevante.</p> <p>Reducir los costes y la duración del litigio: la utilización de la tecnología moderna también dará lugar a una reducción de los costes y de la duración del proceso.</p> <p>Mejorar la transparencia del proceso: los Estados miembros deberán proporcionar a la Comisión información adicional. La Comisión pondrá esta información a disposición del público en Internet (en el Portal de e-Justicia).</p> |
| Costes de ejecución | 0 | 1 | Los costes de ejecución ascienden a entre 500 y 10 000 EUR por los medios de comunicación a distancia para la celebración de vistas. El coste de la introducción de medios de pago en línea con tarjeta de crédito puede diferir en función de la organización administrativa del sistema judicial en cada Estado miembro. Se calcula un coste fijo de 14 400 EUR. |
| Impacto social | 0 | 1 | Se espera que las modificaciones del Reglamento propuestas tengan un impacto positivo, sobre todo para las personas económicamente desfavorecidas , ya que la existencia de costes desproporcionados afecta particularmente a este grupo social. |
| Impacto económico general | 0 | 2 | Las modificaciones propuestas del Reglamento redundarán en un mayor acceso a la justicia, que se traducirá en un aumento de la confianza en el comercio transfronterizo y, por consiguiente, en una mejora del funcionamiento del mercado interior . |
| Viabilidad | 0 | 3 | Como el PEEC es directamente aplicable en todos los Estados miembros, la mayoría de ellos no han promulgado legislación nacional complementaria, y, por lo tanto, no tendrán que adaptar su legislación nacional como consecuencia de la reforma del Reglamento. |
| Derechos fundamentales | 0 | 1 | Las garantías procesales adquieren más importancia al aumentar la cuantía de la demanda. Esta es la razón por la que la opción 3 complementa la elevación del umbral con una limitación de la discrecionalidad de los jueces en la denegación de las vistas a través de las TIC en el PEEC y el |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | uso de los medios de comunicación a distancia con la posibilidad de que los ciudadanos utilicen los medios tradicionales de comunicación. |
|--|--|--|---|

6. OPCIÓN PREFERIDA

Sobre la base de la evaluación de impacto, la opción preferida es la opción 3 con la siguiente combinación de subopciones:

Elevar el umbral a 10 000 EUR: haciendo el proceso simplificado accesible a las demandas de entre 2 000 y 10 000 EUR, se reducirán las costas procesales en los asuntos transfronterizos de este tipo. **Ampliar el ámbito de aplicación territorial del Reglamento para abarcar todos los casos** que no son puramente internos. Garantizar que la **notificación electrónica** estará en pie de igualdad con la notificación por correo, lo que reducirá los costes globales de transmisión de documentos.

Introducir la obligación de organizar las vistas, en el caso de que sean necesarias, a través de medios de comunicación a distancia, como la videoconferencia o teleconferencia: entre las ventajas figura la reducción del tiempo y de los costes de transporte para las PYME y los consumidores.

Limitar las tasas judiciales al 10 % de la cuantía de la demanda, con la posibilidad de fijar una tasa mínima de hasta 35 EUR: el establecimiento de una tasa máxima previsto para los procesos transfronterizos de escasa cuantía reduciría los costes en los Estados miembros en los que las tasas son desproporcionadas con respecto a la cuantía de las demandas.

Garantizar la aceptación obligatoria de las transferencias bancarias y de las tarjetas de crédito y débito como medio de pago de las tasas: es probable que aumente la eficiencia global del sistema judicial, ya que las partes notarían la disminución de costes y tiempo, y las administraciones públicas es probable que solo soporten costes menores de ejecución.

Eliminar la obligación de traducir el formulario D, a excepción de su sección 4.3 (fondo de la sentencia): esta solución reducirá los costes de ejecución.

Introducir la obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión la información sobre las costas procesales y los medios de pago de las tasas judiciales: esta modificación mejorará la transparencia.

Introducir la obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión la información sobre la prestación a las partes de asistencia práctica para la cumplimentación de los formularios: esta modificación mejorará la transparencia.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A fin de realizar un seguimiento de la aplicación efectiva del Reglamento modificado, la Comisión realizará evaluaciones e informes periódicos. Para ello, la Comisión preparará informes de evaluación periódicos sobre la aplicación del Reglamento, basados en consultas con los Estados miembros, las partes interesadas y expertos externos. Periódicamente se celebrarán también reuniones de expertos para debatir los problemas de aplicación e intercambiar las mejores prácticas entre los Estados miembros en el marco de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.