

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Hacia un marco horizontal europeo de recurso colectivo»**

COM(2013) 401 final

(2014/C 170/11)

Ponente: **Jörg FRANK VON FÜRSTENWERTH**

El 11 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones «Hacia un marco horizontal europeo de recurso colectivo»*

COM(2013) 401 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2013.

En su 494º pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2013 (sesión del 10 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 161 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE lleva más de dos décadas solicitando la creación de mecanismos de recurso colectivo a escala de la Unión que permitan una protección judicial efectiva en caso de producirse una violación de los derechos colectivos. Las medidas de protección judicial colectiva deberían cubrir todos los ámbitos en los que los ciudadanos estén protegidos por el Derecho de la Unión y, al mismo tiempo, deberían tenerse en cuenta las distintas tradiciones jurídicas de los Estados miembros.

1.2 El CESE acoge favorablemente que la Comisión Europea haya tomado finalmente la iniciativa y que exija a los Estados miembros la introducción de sistemas nacionales para la interposición de recursos colectivos sobre la base de unos principios europeos comunes. Esta iniciativa era necesaria desde hacía mucho tiempo. Los mecanismos de recurso colectivo redundan en interés tanto de los ciudadanos de la UE como de las empresas que actúan de forma justa y legítima. Su objetivo es proteger la economía contra la competencia desleal y reforzar la confianza de los ciudadanos europeos en la economía.

1.3 El CESE lamenta que la Comisión Europea no haya presentado ninguna propuesta de Directiva. Una simple Comunicación y Recomendación no basta para garantizar la necesaria aplicación uniforme en los Estados miembros. Por tanto, el CESE solicita de la Comisión Europea que presente una propuesta de Directiva. La acción colectiva es el único procedimiento capaz de garantizar un recurso completo y efectivo en la Unión Europea.

1.4 El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión Europea por aplicar un planteamiento equilibrado que garantice los derechos procesales básicos de las partes y evite los abusos. El CESE apoya que la Comisión Europea tenga intención de prever tanto acciones de cesación como acciones por daños y perjuicios. Debería estudiarse una ampliación de los tipos de acciones.

1.5 El CESE acoge favorablemente que la Comisión Europea rechace el modelo estadounidense de las «class actions»: precisamente una acción colectiva conforme al Derecho europeo no puede constituir una «class action» del tipo existente en los EE. UU. Las medidas de seguridad previstas por la Comisión Europea a este respecto son adecuadas y razonables. Es justo que se rechacen los pactos de *cuota litis* por la prestación de servicios jurídicos —que incentivan los litigios— y las sanciones punitivas. Deben revisarse las normas relativas a la legitimación de los demandantes y la imposición de las costas desde el punto de vista del acceso a la justicia.

1.6 El CESE coincide con la postura de la Comisión Europea de que debe reconocerse el derecho de las personas individuales a sumarse a acciones colectivas mediante procedimientos que den la posibilidad de participar en ellos de forma voluntaria (*opt-in*). No obstante, el CESE observa también que hay otros casos en los que un procedimiento de desvinculación voluntaria (*opt-out*) presentaría ventajas: en particular, en el caso de que existan muchos perjudicados con perjuicios muy reducidos puede resultar conveniente ampliar la acción colectiva a todos los posibles perjudicados. No queda claro si la Comisión Europea consideraría jurídicamente admisible en estos casos un procedimiento de desvinculación voluntaria. Por este motivo, el CESE solicita a la Comisión Europea que defina con mayor precisión su propuesta. Asimismo, el CESE recomienda la creación de un registro central europeo de demandas para la información de los potenciales demandantes.

1.7 El CESE siempre ha subrayado el potencial de los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos. Por tal motivo, acoge con satisfacción el planteamiento elegido por la Comisión Europea de prever estos procedimientos como instrumentos complementarios y adicionales de forma voluntaria para las partes y asignar al juez la tarea de potenciar la resolución extrajudicial de los conflictos.

1.8 El CESE recomienda que se prevean normas específicas en materia de conflicto de leyes para las demandas colectivas de protección judicial. Deben completarse las disposiciones relativas a la financiación del recurso colectivo. Las organizaciones sin ánimo de lucro deben poder asumir el riesgo económico. A este respecto, existen normas en los Estados miembros.

## 2. Resumen de la Comunicación y Recomendación de la Comisión Europea

2.1 En la Comunicación, la Comisión Europea resume los resultados de la consulta realizada en 2011 titulada «Hacia un enfoque europeo coherente del recurso colectivo»<sup>(1)</sup>. Además, expresa su postura sobre las cuestiones centrales en materia de recursos colectivos. En la Recomendación que acompaña a la Comunicación<sup>(2)</sup>, la Comisión parte del principio de que los Estados miembros deben disponer de sistemas nacionales para la interposición de recursos colectivos sobre la base de unos principios europeos comunes. Los Estados miembros deberán integrar dichos principios en sus sistemas nacionales en el plazo de dos años. Al cabo de cuatro años, la Comisión Europea comprobará si procede proponer ulteriores medidas legislativas.

2.2 Los procedimientos nacionales de recurso deben estar disponibles en los ámbitos en los que el Derecho de la Unión garantiza derechos a los ciudadanos y las empresas. La Comisión Europea pretende mejorar el acceso a la justicia pero, al mismo tiempo, garantizar mediante medidas adecuadas que se evite la interposición abusiva de demandas.

## 3. Observaciones generales

3.1 Desde hace más de veinte años, el CESE es partidario —en el marco de un debate cuando menos controvertido para definir posturas— de establecer mecanismos de recurso colectivo a escala de la UE que permitan, tan solo en caso de violación de derechos colectivos, una protección judicial efectiva<sup>(3)</sup>. El acceso efectivo a la justicia está consagrado como derecho fundamental, como derecho civil, en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. Los procedimientos de recurso colectivo son necesarios no solo para los ciudadanos de la Unión, sino también para las pequeñas y medianas empresas en los casos de perjuicios masivos o dispersos en los que el riesgo de incurrir en gastos pueda ser desproporcionado con respecto a los perjuicios sufridos. Cubren amplios ámbitos, como la protección de los consumidores, la competencia, el medio ambiente y la protección de datos. Solo de esta manera puede respetarse plenamente el derecho reconocido por el artículo 47, apartado 1, de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

3.2 Partiendo de este contexto, el CESE celebra la iniciativa actualmente adoptada por la Comisión Europea, aunque habría deseado medidas más tempranas, considerablemente más rápidas y más específicas en cuanto al mecanismo jurídico elegido. La cuestión de los procedimientos judiciales de recurso colectivo viene debatiéndose a escala europea desde 1985, por lo que ha llegado el momento de tomar decisiones al respecto<sup>(4)</sup>.

3.3 El CESE observa con pesar que la Comisión Europea ha elegido como instrumento la Directiva exclusivamente para el ámbito del Derecho de competencia<sup>(5)</sup>. El CESE siempre ha destacado que una Recomendación no resulta apropiada para garantizar la necesaria aplicación eficaz y uniforme en los Estados miembros<sup>(6)</sup>. Teniendo en cuenta que los procedimientos en los Estados miembros son muy desiguales, solo una Directiva garantizaría un cierto grado de armonización, dejando al mismo tiempo suficiente margen a los Estados miembros para que tuviesen en consideración las particularidades de sus ordenamientos jurídicos nacionales. El CESE pide a la Comisión Europea que presente una Directiva lo más pronto posible.

3.4 Es positivo el hecho de que la Comisión Europea siga un planteamiento horizontal. El CESE ya ha observado anteriormente que ámbitos políticos como la protección del consumidor, el mercado único y la política en materia de competencia están estrechamente relacionados entre sí<sup>(7)</sup>. Las iniciativas para simplificar los recursos judiciales deben ser coordinadas a una escala amplia a fin de evitar múltiples normativas innecesarias. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión Europea considere la Recomendación y la propuesta de Directiva en materia de Derecho de la competencia como un «paquete»<sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 135 final de 31.3.2010.

<sup>(2)</sup> Principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión, DO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

<sup>(3)</sup> A este respecto, véase DO C 162, de 25.6.2008, p. 1; DO C 128, de 18.5.2010, p. 97; DO C 181, de 21.6.2012, p. 89.

<sup>(4)</sup> A este respecto, véase DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto. 3.6 y ss., punto. 7 y ss.; DO C 128, de 18.5.2010, p. 97.

<sup>(5)</sup> COM(2013) 404 final, de 11.6.2013.

<sup>(6)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto. 8.1.

<sup>(7)</sup> DO C 228, de 22.9.2009, p. 40, punto 4.2.1.

<sup>(8)</sup> Véase a este respecto COM(2013) 401 final, nota n° 10.

3.5 El CESE reconoce el planteamiento equilibrado de la Comisión Europea, según el cual deben garantizarse los derechos procesales básicos de las partes y, al mismo tiempo, evitarse una interposición abusiva de demandas, respetando las distintas tradiciones jurídicas.

3.6 El CESE siempre ha exigido una protección efectiva contra las prácticas indebidas. Por lo tanto, el CESE celebra con clara satisfacción que la Comisión Europea rechace la introducción de las «*class actions*» según el modelo estadounidense. El Comité siempre ha subrayado que una acción colectiva conforme al Derecho europeo no puede constituir una «*class action*» del tipo existente en los EE.UU.<sup>(9)</sup>. El CESE siempre ha instado por tal motivo a evitar los pactos de *cuota litis* y las normas que conlleven incentivos económicos para terceros<sup>(10)</sup>. Estas peticiones se recogen en las recomendaciones.

3.7 La Comisión Europea señala que procede, además, dirigir las acciones por daños y perjuicios a la reparación del daño que se haya producido manifiestamente por una violación del Derecho de la Unión. Las penas y medidas disuasorias deben reservarse a la actuación de las autoridades públicas.

3.8 El CESE lamenta, no obstante, que la Comisión Europea no haya realizado ninguna propuesta específica en cuanto a la jurisdicción o a la legislación aplicable, dado que en los litigios transfronterizos puede darse el caso de que haya distintos regímenes en materia de compensación aplicables por los tribunales. Tampoco cabe excluir la multiplicidad de competencias y el peligro que entraña de que se recurra a la jurisdicción más ventajosa («*forum shopping*»).

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1 Acciones de cesación y acciones por daños y perjuicios

4.1.1 El CESE celebra que las propuestas comprendan tanto las acciones de cesación como las acciones por daños y perjuicios en caso de producirse perjuicios masivos. También cabe calificar de positivo a este respecto el hecho de que las reflexiones de la Comisión Europea se refieran claramente a litigios tanto de cuantías altas como de cuantías reducidas.

4.1.2 Independientemente de esto, podría resultar conveniente desde el punto de vista de la protección del consumidor indagar en la limitación de las acciones de cesación y por daños y perjuicios. Es posible que fuese razonable prever ulteriores elementos de protección judicial colectiva para circunstancias en las que dos o más personas se viesen afectadas por una misma infracción jurídica que atente contra el Derecho de la Unión. Podría estudiarse esta posibilidad, por ejemplo, para demandas de resoluciones declarativas, impugnaciones por motivo de error o reivindicaciones relativas a derechos de garantía. La Comisión Europea debería tener esto en cuenta.

##### 4.2 El papel del tribunal

4.2.1 El CESE ya ha destacado en sus dictámenes anteriores el papel central de los jueces en los procedimientos de recurso colectivo<sup>(11)</sup>. Afortunadamente, la Comisión Europea recoge ahora estas peticiones. Un examen temprano por parte del juez para comprobar si una demanda es manifiestamente infundada constituye un importante elemento de protección contra el abuso de las acciones colectivas por daños y perjuicios.

4.2.2 En caso de que las autoridades públicas estén facultadas para determinar la existencia de una violación del Derecho de la UE, las acciones privadas deberían ser admisibles antes de la finalización del procedimiento iniciado por dichas autoridades. Una duración prolongada del procedimiento puede dar lugar a una denegación de la protección jurídica. A este respecto, podría reforzarse el papel del juez, por ejemplo permitiendo la suspensión temporal del procedimiento.

4.3 **Legitimación procesal.** Con el fin de evitar un uso abusivo de las demandas, se deberían establecer criterios claros y unívocos sobre la capacidad para interponer una acción por parte de las organizaciones representantes. Por tanto, el CESE acoge con satisfacción también que la Comisión Europea establezca requisitos mínimos para las organizaciones que vayan a representar a los perjudicados. Es justo que estas organizaciones sean de utilidad pública y que no puedan existir conflictos de intereses. Es exagerado e inaceptable que también forme parte de los requisitos mínimos contar con capacidad suficiente en términos de recursos financieros, recursos humanos y conocimientos jurídicos: cabe preguntarse qué criterios deben aplicarse realmente en cada caso específico para decidirlo. Se hace necesaria una reflexión en profundidad, para lo cual ciertos desarrollos legislativos recientes en los Estados miembros pueden representar un gran estímulo.

<sup>(9)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto. 7.1.2; DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto 5.2.3.

<sup>(10)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto. 7.1.2, DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto 5.2.3.

<sup>(11)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto. 7.3; DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto. 5.2.3.

4.4 **Reparación efectiva de los daños.** <sup>(12)</sup> DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto. 5.2.3. <sup>(13)</sup>.

#### 4.5 Procedimientos de participación y desvinculación voluntaria

4.5.1 El CESE describió detalladamente en su Dictamen del 14 de febrero de 2008 las ventajas y los inconvenientes de las acciones colectivas mediante procedimientos que permitiesen la participación y desvinculación de las personas perjudicadas a voluntad de estas (respectivamente, *opt-in* y *opt-out*) <sup>(14)</sup>. En este dictamen y los siguientes, abogó por un sistema mixto que combine las ventajas de ambos regímenes <sup>(15)</sup>.

4.5.2 Se debería reconocer el derecho de las personas individuales a sumarse a acciones colectivas mediante procedimientos de participación voluntaria (*opt-in*), en lugar de limitarse a dar por hecho que, mientras no se hayan desvinculado expresamente, son parte demandante (*opt-out*) <sup>(16)</sup>. No obstante, el CESE observa también que hay otros casos en los que un procedimiento de desvinculación voluntaria presentaría ventajas: en particular, en el caso de que existan muchos perjudicados con perjuicios muy reducidos puede resultar conveniente ampliar el litigio a todos los posibles perjudicados <sup>(17)</sup>.

4.5.3 En ese caso, el demandante debería ser una organización de representación cualificada en el sentido de la Recomendación de la Comisión Europea.

4.5.4 No queda claro si la Comisión Europea consideraría jurídicamente admisible en estos casos un procedimiento de desvinculación voluntaria (*opt-out*). Más bien, se limita a indicar de forma general que (solo) puede permitirse la desviación del principio de participación voluntaria por motivos que atiendan a la buena administración de la justicia. No obstante, lamentablemente no explica en qué casos se darían tales motivos. Por este motivo, el CESE solicita a la Comisión Europea que defina con mayor precisión su propuesta <sup>(18)</sup>.

4.6 **Información sobre procedimientos de recurso colectivo.** El CESE lamenta que la Recomendación no prevea ningún registro electrónico de demandas a escala europea para la notificación e inscripción de posibles demandantes. Un registro de tal naturaleza que pudiese ser consultado por los perjudicados de toda la Unión Europea podría mantenerse de forma eficaz con un coste razonable <sup>(19)</sup> y ayudaría a los ciudadanos y las empresas de la Unión a ejercer sus derechos.

4.7 **Procedimientos alternativos de solución de conflictos colectivos.** Los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos colectivos pueden suponer un útil complemento para la resolución de litigios <sup>(20)</sup>. El CESE siempre ha subrayado el potencial de los procedimientos correspondientes <sup>(21)</sup>. Por tal motivo, acoge con satisfacción el planteamiento escogido de prever estos procedimientos como instrumentos complementarios y adicionales de forma voluntaria para las partes. Por otra parte, es forzosamente necesario que los plazos de prescripción o caducidad no puedan vencer durante los procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos. Tal y como sucede con las acciones colectivas consecutivas, la Comisión Europea debería aclarar este extremo.

4.8 **Acciones colectivas consecutivas.** En ámbitos en los que las acciones son incoadas por las autoridades públicas, como ocurre por ejemplo en la legislación en materia de defensa de la competencia, se debe garantizar una aplicación eficaz en el ámbito público y, al mismo tiempo, facilitar a las víctimas de infracciones jurídicas que contravengan el Derecho de la Unión el ejercicio de su derecho a una compensación por daños y perjuicios <sup>(22)</sup>. La propuesta de la Comisión Europea a este respecto es equilibrada, ya que dispone que los plazos de prescripción y caducidad en perjuicio de las víctimas no comiencen a contar hasta que concluyan los procedimientos en el ámbito público.

#### 4.9 Financiación de los recursos colectivos

4.9.1 Debe permitirse presentar acciones por daños y perjuicios sin que esta posibilidad se vea coartada por unas costas procesales elevadas. Por tal motivo, el CESE celebra que la Comisión Europea haya exigido a los Estados miembros que los procedimientos de recurso colectivo no resulten excesivamente caros.

<sup>(12)</sup> Es sumamente importante que se restituya a los perjudicados el valor real total de las pérdidas sufridas

<sup>(13)</sup> . Las recomendaciones de la Comisión Europea tienen en cuenta este principio. En este contexto, también es de celebrar que no se permitan a los abogados los pactos de *cuota litis*, cuyos honorarios se deducirían de la indemnización del demandante DO C 228, de 22.9.2009, p. 40, punto. 4.8.4.

<sup>(14)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto 7.2 y ss.

<sup>(15)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto 7.2.3.1; DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto 5.2.3; DO C 228, de 22.9.2009, p. 40, puntos 4.4.1 y 4.4.2.

<sup>(16)</sup> DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto 5.2.3.

<sup>(17)</sup> DO C 162, de 25.6.2008, p. 1, punto 7.2.3.1; DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto 5.2.3; DO C 228, de 22.9.2009, p. 40, puntos 4.4.1 y 4.4.2.

<sup>(18)</sup> La Comisión Europea debería aclarar de nuevo en este contexto cuándo y en qué condiciones son compatibles los procedimientos de «*opt-out*» con la norma del derecho a ser oído, que queda establecida en el artículo 41, apartado 2, y el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esto también es importante en particular para los Estados miembros en los que el derecho a ser oído está protegido por la constitución, por ejemplo, en Alemania.

<sup>(19)</sup> DO C 228, de 22.9.2009, p. 40, punto 4.8.5.

<sup>(20)</sup> DO C 128, de 18.5.2010, p. 97, punto 5.3.5.

<sup>(21)</sup> DO C 181, de 21.6.2012, p. 93.

<sup>(22)</sup> DO C 228, de 22.9.2009, p. 40, punto 3.6.1.

4.9.2 Sin embargo, la Comisión Europea debería precisar mejor sus reflexiones al respecto. Las costas procesales y los honorarios de los abogados pueden suponer un obstáculo infranqueable para las organizaciones representantes de utilidad pública, especialmente si, en caso de perder, tuviesen que asumir, por ejemplo, unos gastos periciales que pudieran poner en peligro su propia subsistencia. Por tanto, para tales organizaciones de utilidad pública debería considerarse —análogamente a las disposiciones en materia de Derecho laboral y social en cada uno de los Estados miembros— la posibilidad de limitar las costas procesales. Hay factores importantes que abogan, en caso de enriquecimiento, por considerar un sistema de explotación de los beneficios a favor de las organizaciones de utilidad pública.

4.9.3 El CESE respalda, asimismo, la decisión de permitir la financiación de terceros sujeta a determinadas condiciones. Las condiciones citadas por la Comisión Europea, como la transparencia en la procedencia de la financiación, resultan razonables y adecuadas para impedir una interposición abusiva de demandas.

Bruselas, 10 de diciembre de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---