COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS - INFORME DE SÍNTESIS

que acompaña al documento

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (85/374/CEE)

{COM(2018) 246 final} - {SWD(2018) 157 final}

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 85/374/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (la «Directiva») tiene por objeto garantizar la protección de la salud y la propiedad de los consumidores, la libre circulación de mercancías y la competencia sin falseamientos entre los operadores que participan en el mercado único.

La Comisión puso en marcha una evaluación con el propósito de determinar si la Directiva cumple sus objetivos y es adecuada con respecto a los nuevos avances tecnológicos, como son el internet de las cosas o los sistemas autónomos. Como parte de esta evaluación se organizó una consulta con las partes interesadas.

2. OBJETIVOS DE LA CONSULTA

La estrategia de la consulta tenía por objeto recopilar información de las partes interesadas a fin de completar la evaluación sobre su eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido europeo.

Entre las partes interesadas relevantes se incluyen productores, importadores, proveedores y sus asociaciones profesionales, consumidores y organizaciones de consumidores, aseguradoras y federaciones de aseguradoras, expertos técnicos, así como las autoridades públicas y la sociedad civil (por ejemplo, grupos de reflexión, expertos, empresas jurídicas o expertos legales).

En este documento se expone una visión de conjunto de las actividades de la consulta y sus resultados.

3. MÉTODOS Y HERRAMIENTAS DE LA CONSULTA

En total participaron en la consulta **657 partes interesadas** de todos los Estados miembros (salvo Eslovenia, Letonia y Portugal) y todos los grupos destinatarios (salvo los expertos técnicos) contribuyeron a la consulta.

3.1. Consulta pública

Se puso en marcha una **consulta pública abierta** (entre el 10 de enero y el 26 de abril de 2017) en 23 de las lenguas de la Unión Europea, compuesta por tres cuestionarios en línea dirigidos a los productores, los consumidores, y los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil.

Se obtuvo la respuesta de 113 partes interesadas (40 productores, 48 consumidores y 23 representantes de las autoridades públicas o de la sociedad civil) de 16 Estados miembros[1] distintos. Los consumidores (1), las asociaciones comerciales (9) y los representantes de las autoridades públicas o de la sociedad civil (4) compartieron un total de 14 documentos de síntesis.

[1] Todos excepto DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI y SE.

3.2. Encuestas

Se llevó a cabo una **encuesta selectiva** (entre el 3 de abril y el 20 de mayo de 2017) mediante cinco cuestionarios en inglés dirigidos a:

- productores y proveedores, así como asociaciones profesionales relacionadas (4 respuestas);
- asociaciones de consumidores (11);
- aseguradoras y asociaciones relacionadas (0);
- representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil (11);
- expertos técnicos activos en los tribunales (0).

Las respuestas procedieron de 14 Estados miembros[2] distintos.

Se llevó a cabo una **encuesta telefónica asistida por ordenador** (entre el 29 de mayo y el 14 de junio de 2017) en 11 Estados miembros[3] dirigida a productores, importadores y proveedores. Respondieron 457 productores[4].

Se celebraron 61 **entrevistas** (entre el 3 de mayo y finales de julio de 2017) con aquellas partes interesadas que contaban con experiencia relativa a la Directiva (17 productores, 11 consumidores, 9 aseguradoras y 24 representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil)[5].

Las encuestas selectivas se encontraron ciertas limitaciones:

- Bajo nivel de participación en la encuesta selectiva: se contactó con más de 400 partes interesadas, pero solo respondieron 26.
- No respondió ningún representante de los expertos técnicos.

3.3. Conferencia sobre la evaluación de la Directiva relativa a la responsabilidad por productos defectuosos

El 20 de octubre de 2017 la Comisión Europea celebró una conferencia en Bruselas sobre la evaluación de la Directiva relativa a la responsabilidad por productos defectuosos[6], dirigida a los representantes de los Estados miembros y a distintas categorías de partes interesadas, con el propósito de intercambiar impresiones en relación con los resultados preliminares del estudio externo sobre la evaluación.

4. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE LA CONSULTA

Varias partes interesadas contaban con experiencia en la Directiva. La mayoría de las empresas se había enfrentado a reclamaciones presentadas por perjudicados y pagaba un seguro; las asociaciones de consumidores estaban familiarizadas con las reclamaciones de los perjudicados; las aseguradoras proporcionaban pólizas de seguro específicas y abonaban reparaciones; los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil habían

[2] BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI y UK.
[3] CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE y UK.
[4] De CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE y UK.
[5] De BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI y UK.
[6] Las actas de la Conferencia sobre responsabilidad por productos puede consultarse en https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661?locale=es

tenido que hacer frente a las necesidades de las categorías específicas de partes interesadas, actuar en litigios o realizar investigaciones sobre la Directiva.

4.1 Eficacia

El propósito de la consulta consistía en comprender si hasta el momento se habían alcanzado, y en qué medida, los objetivos de la Directiva en materia de protección de los consumidores, competencia sin falseamientos y libre circulación de mercancías tanto en el ámbito nacional como de la UE.

La mayoría de las partes interesadas conoce la Directiva. Esta es eficaz para la mayor parte de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil, ya que los consumidores se ven beneficiados por la responsabilidad objetiva de los productores, y los intereses tanto de consumidores como de productores están equitativamente equilibrados. Por estos motivos, consideran también que debe mantenerse el sistema de responsabilidad objetiva.

La mayoría de los productores considera que la Directiva es eficaz, ya que establece unas condiciones de competencia equitativas en toda Europa al establecer las mismas normas de responsabilidad en cada uno de los Estados miembros y alcanza un equilibrio entre los intereses de los consumidores y los productores, al fijar unas normas claras independientemente del tipo de producto.

Por último, la Directiva es eficaz en general para las aseguradoras, puesto que equilibra los intereses de consumidores y productores.

No obstante, para la mayoría de las asociaciones de consumidores la Directiva no es totalmente eficaz, ya que protege más los intereses de los productores que los de los consumidores.

Concretamente, algunas disposiciones de la Directiva se consideran más eficaces que otras:

- ***Productos, no servicios***

Para algunas de las partes interesadas (tanto productores como consumidores) la distinción entre productos y servicios ya no está clara, y la Directiva debería comprender también los daños provocados por los servicios; otros productores consideran que la Directiva no debería abarcar estos daños.

Para más de la mitad de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil consultados, la distinción entre productos y servicios no es adecuada y el alcance de la Directiva debería ampliarse a los servicios.

La gran mayoría de los consumidores y sus asociaciones subrayan que puede ser difícil distinguir entre un producto y un servicio, ya que con frecuencia se agrupan, y serían partidarios de un régimen que incluyera tanto productos como servicios.

Por el contrario, para más de la mitad de las empresas, la distinción entre productos y servicios es adecuada y no existe la necesidad de ampliar la Directiva para englobar los servicios.

- ***¿Qué sucede con los nuevos avances tecnológicos?***

La aplicación de la Directiva a los nuevos avances tecnológicos no es directa.

Las observaciones planteadas por las partes interesadas al respecto de los nuevos avances tecnológicos presentan bastantes divergencias: para algunas partes interesadas (incluidos

muchos productores, algunos consumidores, las aseguradoras y los representantes de las autoridades públicas o de la sociedad civil) no existe necesidad de actualizar la Directiva con relación a los nuevos avances tecnológicos. Otras partes procedentes de todas las categorías consultadas consideran difícil aplicar la Directiva a estos avances, dada su naturaleza intangible y su complejidad cada vez mayor.

En concreto, prácticamente la mitad de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil y casi todos los consumidores consideran que debería ampliarse el ámbito de aplicación de la Directiva a los nuevos avances tecnológicos y hallarse un punto de equilibrio entre la seguridad de los consumidores y la innovación, teniendo en cuenta que la distinción entre productos y servicios, así como el concepto de «defecto», no son adecuados para estos avances.

La mayoría de las empresas consideran que los componentes de aplicaciones, programas informáticos no integrados y el internet de las cosas son «productos» de conformidad con la Directiva, mientras que sus puntos de vista difieren respecto a si la responsabilidad se asigna de forma adecuada entre los distintos operadores. Por otra parte, para estos el término «defecto» se define adecuadamente como los daños causados por un robot evolucionado o un sistema autónomo.

Para la gran mayoría de las empresas las exenciones previstas en la Directiva son adecuadas a los nuevos avances tecnológicos y esta ya se les aplica; opinan que la Directiva es adecuada y neutra respecto a las distintas tecnologías.

De igual modo, para la gran mayoría de las asociaciones de aseguradoras no es necesario adaptar la Directiva a los nuevos avances tecnológicos.

- ***Carga de la prueba***

Para la gran mayoría de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil demostrar el defecto y su relación con el daño resulta gravoso para los consumidores.

Prácticamente todas las asociaciones de consumidores consideran esta carga como el obstáculo más frecuente para obtener una reparación, en especial con relación a los nuevos avances tecnológicos y a la complejidad cada vez mayor de los productos.

Sin embargo, solamente unas cuantas aseguradoras consideran onerosa en la práctica la carga de la prueba.

La mayoría de las empresas opinan que la eliminación de esta carga sería perjudicial: de hecho, como base para la reclamación es esencial que la carga de la prueba recaiga en el perjudicado; su eliminación haría que la Directiva fuese injusta.

- ***Daños materiales***

Según una escasa mayoría de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil, debería eliminarse la franquicia de 500 EUR a fin de permitir que sea posible la reparación de los daños de menor cuantía. Asimismo, la mayoría de las asociaciones de consumidores reducirían esta franquicia, ya que con los años el precio de muchos productos se ha visto reducido.

Pese a que la mayoría de las empresas no son partidarias de modificar la franquicia, una proporción considerable de las pequeñas empresas (24 %) está a favor de reducirla.

Para la mayoría de las partes interesadas, salvo las aseguradoras, es difícil aplicar la condición de que el objeto sea de un tipo que normalmente se destina al uso o consumo

privados y que el perjudicado la haya utilizado principalmente para su uso o consumo privados; estas consideran que debería eliminarse.

La mitad de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil cree que debería eliminarse esta disposición, ya que cada vez es más difícil diferenciar cuándo una cosa está destinada a un uso profesional o privado.

La mayoría de las empresas (63 %) y más de la mitad de las asociaciones de consumidores consideran que la distinción entre el uso privado y profesional no es adecuada, ya que los productos pueden tener ambos usos, y eliminar tal distinción no supondría ningún problema.

Prácticamente la totalidad de las asociaciones de aseguradoras opina que la distinción entre el uso profesional y privado de los productos es suficientemente clara y no es necesario introducir ningún cambio.

La Conferencia sobre responsabilidad por productos supuso una oportunidad para ahondar en los puntos de vista obtenidos mediante el uso de otras herramientas de consulta. Con relación a la eficacia de la Directiva, la mayoría de los fabricantes y las aseguradoras consideraron que la Directiva cumple sus objetivos y que está preparada para el futuro ante los nuevos avances tecnológicos. Desde su punto de vista, introducir cualquier revisión en esta fase sería prematuro. No obstante, los consumidores estuvieron a favor de que se revisase la Directiva a fin de facilitar la reparación a la parte perjudicada.

4.2 Eficiencia

La consulta se centró en el equilibrio entre los costes asumidos por los productores para cubrir la responsabilidad objetiva y las cargas que soporta la parte perjudicada para obtener la reparación, además de sobre los aspectos que hacen que resulte más o menos eficaz garantizar la responsabilidad objetiva del productor.

Se esperaba obtener datos sobre los costes y los beneficios a partir de la encuesta selectiva; sin embargo, no fue posible hacer una cuantificación adecuada debido al bajo porcentaje de respuestas. Los datos obtenidos de las restantes actividades de la consulta únicamente permitieron realizar un análisis cualitativo.

Concretamente, para más de la mitad de las empresas, tanto los costes como los beneficios obtenidos de la Directiva están bien equilibrados.

Sin embargo, más de dos terceras partes de las asociaciones de consumidores opinan que los costes son mayores para estos: probar el defecto y su relación con el daño resulta gravoso a consecuencia de la complejidad cada vez mayor de los productos. Para prácticamente la mitad de las aseguradoras, en la práctica puede resultar difícil cumplir con la carga de la prueba.

Un tercer punto de vista plantea que, pese a que los costes relativos a la Directiva son aceptables para los productos tradicionales, para dos terceras partes de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil, los nuevos avances tecnológicos podrían implicar nuevos costes para que los productores se adapten a esta.

4.3 Coherencia

La consulta se centró también en cuestiones relativas a la coherencia, la complementariedad y la consistencia entre la Directiva y otras actuaciones de la Unión, como son la legislación en materia de seguridad de los productos y la protección de los consumidores.

La Conferencia sobre responsabilidad por productos supuso una oportunidad para que las partes interesadas confirmasen que la Directiva se considera coherente y en consonancia con la legislación de la UE en materia de seguridad de los productos, así como con las normas sobre protección de los consumidores. Se recordó que los productos comercializados en el mercado europeo deben cumplir la legislación de la UE relativa a la seguridad. En caso de que estos hayan ocasionado daños debido a un defecto, los consumidores pueden iniciar acciones legales contra el productor en el contexto de la Directiva (responsabilidad extracontractual) pero también contra el vendedor de conformidad con las normas de responsabilidad contractual.

4.4 Pertinencia

Las actividades de la consulta tenían por objeto comprender si las necesidades iniciales todavía se corresponden con las actuales, incluidas las necesidades creadas por productos innovadores. También pretendía investigar si las definiciones de producto, productor, defecto y daño o las exenciones con arreglo a la Directiva son adecuadas a los avances tecnológicos y científicos.

Los resultados están bastante segmentados: para la mayoría de las partes interesadas es necesario actualizar la Directiva con respecto a los nuevos avances tecnológicos, pese a no haber experimentado ningún problema en su aplicación.

En general, para la mayoría de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil la Directiva está preparada para el futuro, y la armonización que ha aportado a toda la UE confirma su actual pertinencia; sin embargo, sugieren que se revise con relación a los nuevos avances tecnológicos. Para la gran mayoría de las empresas la Directiva está preparada para el futuro y es relevante debido a la armonización que ha aportado.

Según la gran mayoría de las asociaciones de consumidores, la Directiva ha armonizado las normas de responsabilidad por productos. Sin embargo, al igual que los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil, son partidarias de que se revise para tener en cuenta los nuevos avances tecnológicos, debido a su menor pertinencia con respecto a las nuevas necesidades y a la capacidad de aplicación limitada de sus conceptos a los nuevos avances tecnológicos.

4.5 Valor añadido europeo

La consulta tenía por objeto recopilar las impresiones relativas a si la responsabilidad objetiva todavía requiere una actuación en el ámbito de la UE. Por otra parte, la consulta se centró en comprender las consecuencias más probables en caso de que se redujese el ámbito de aplicación de la Directiva o se revocase, o bien de que viese ampliado su ámbito de aplicación.

En general, todas las partes interesadas reconocen el valor añadido europeo de la Directiva y ninguna de ellas propuso su revocación.

La mayoría de las empresas coinciden en que la igualdad de condiciones conseguida no sería posible mediante actuaciones individuales de los Estados miembros. Por otra parte, para prácticamente la totalidad de las asociaciones de consumidores la protección conseguida para estos no sería viable únicamente mediante actuaciones nacionales.

La gran mayoría de los representantes de las autoridades públicas y de la sociedad civil consideran que la Directiva aportó valor al marco jurídico y a las políticas de la UE.

La Conferencia sobre responsabilidad por productos confirmó las posturas que defienden las distintas categorías de partes interesadas. Por otra parte, muchos de los participantes hicieron énfasis en: i) la relación entre las normas sobre seguridad de los productos y sobre responsabilidad por productos; ii) la dificultad de las víctimas de los efectos no deseados de productos farmacéuticos para demostrar el defecto y la relación causal entre defecto y daño con miras a obtener una reparación, iii) la falta de pruebas sobre la aplicación de la Directiva a los nuevos avances tecnológicos, y iv) la necesidad de mantener un equilibrio justo entre los intereses de las partes.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las actividades de la consulta permitieron recopilar gran diversidad de puntos de vista sobre la Directiva en lo referente a qué ha funcionado bien y qué no ha funcionado tan bien hasta el momento, así como sobre las expectativas para el futuro.

En conjunto, las autoridades públicas, la sociedad civil, las empresas, y los representantes de las aseguradoras consideraron que la Directiva ha sido en general **eficaz** en la consecución de sus objetivos, aunque las organizaciones de consumidores se han mostrado más críticas en especial con relación a los obstáculos encontrados para obtener reparación, sobre todo respecto a la complejidad cada vez mayor de asumir la carga de la prueba, la dificultad cada vez mayor para delimitar los productos y servicios, además de la franquicia de 500 EUR aplicable a los daños materiales.

La mayoría de las categorías de partes interesadas reconocieron la **eficiencia** de la Directiva. En concreto, todas las categorías, salvo las asociaciones de consumidores, consideran que los costes y los beneficios para consumidores y productores a causa de la Directiva están equilibrados.

La Directiva se considera **coherente** con la legislación de la UE de protección a los consumidores, **relevante y preparada para el futuro**. No obstante, los representantes de las autoridades públicas, la sociedad civil y las asociaciones de consumidores coinciden en que la Directiva no aborda de forma adecuada determinados aspectos relativos a los nuevos avances tecnológicos, mientras que las empresas se muestran más reacias a modificarla.

Entre las partes interesadas ha habido un amplio consenso relativo a que la Directiva cuenta con **valor añadido europeo**.

La Conferencia sobre la evaluación de la Directiva relativa a la responsabilidad por productos defectuosos proporcionó la oportunidad de confirmar la necesidad de seguir reflexionando sobre el futuro de esta a fin de garantizar la seguridad jurídica, en especial con relación a su aplicación a las nuevas tecnologías, como son los sistemas de inteligencia artificial, los robots evolucionados y el internet de las cosas.