

**PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 17 DE OCTUBRE DE 2023, POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2013/11/UE, RELATIVA A LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITIGIOS EN MATERIA DE CONSUMO, ASÍ COMO LAS DIRECTIVAS (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 Y (UE) 2020/1828 COM (2023) 649 FINAL: PRINCIPALES NOVEDADES\***

**María Zaballos Zurilla**

Profesora Ayudante Doctora

Universidad Autónoma de Madrid

**Resumen:** En el presente trabajo se examinan las principales novedades contempladas en la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios (RAL) en materia de consumo, así como las Directivas (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 y (UE) 2020/1828 COM (2023) 649 final. La propuesta busca modernizar el marco de la RAL, ampliar su ámbito de aplicación y potenciar su uso, simplificando los procedimientos.

**Palabras claves:** Resolución alternativa de litigios, Derecho de consumo, Resolución alternativa colectiva, Propuesta de Directiva.

**Title:** Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 17 October 2023 amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution in consumer disputes as well as Directives (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 and (EU) 2020/1828 COM (2023) 649 final: Main developments

**Summary:** This paper examines the main novelties contemplated in the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 17 October 2023 amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution (ADR) in consumer matters, as well as Directives (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 and (EU) 2020/1828

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances", dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado "Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible", con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.

COM (2023) 649 final. The proposal seeks to update the ADR framework, broaden its scope and enhance its use by simplifying procedures.

**Keywords:** Alternative dispute resolution, Consumer Law, Collective ADR, Proposal for a Directive

**INDICE:** 1. INTRODUCCIÓN 2. OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA Y MODIFICACIONES PRINCIPALES A LA DIRECTIVA 2013/11/UE 2.1 En relación con el ámbito de aplicación 2.2 En relación con el acceso a entidades y procedimientos de resolución alternativa 2.3 En relación con la transparencia y las obligaciones de las entidades de resolución alternativa 2.4 En relación con la información facilitada al consumidor por parte de los comerciantes sobre la RAL 2.5 En relación con la asistencia a los consumidores 2.6 En relación con el papel de las autoridades competentes y de la Comisión 3. MODIFICACIONES PROPUESTAS A LAS DIRECTIVAS (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 Y (UE) 2020/1828 4. REFLEXIONES FINALES 5. ).

Centrándonos en el ámbito del Derecho de consumo, conviene recordar que ya el art. 51 CE determina que: "Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos".

A nivel europeo, la promulgación de normativa en la materia obedeció a la imperiosa necesidad de ofrecer a los ciudadanos, como consumidores, mecanismos sencillos, ágiles y gratuitos (o de bajo coste) que les permitan proteger adecuadamente los derechos que a lo largo de los años se les han ido reconociendo. La norma estrella es la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios (en adelante, RAL) en materia de consumo, a la que acompaña el Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea BIBLIOGRAFÍA/WEBGRAFÍA

## 1. INTRODUCCIÓN

La resolución alternativa de conflictos está plenamente consolidada en nuestro ordenamiento jurídico. Muestra de ello a nivel nacional son la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la Ley 5/2012, de 6 de julio de mediación en asuntos civiles y mercantiles, y, más recientemente, la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. A nivel autonómico existen numerosas normas que abordan esta materia (cfr, Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre procedimiento de mediación en las relaciones de consumo, de Cataluña; Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las personas Consumidoras en Castilla-La Mancha -T. IV C. III. Sec. 4ª Protección: resolución extrajudicial de conflictos arts. 126-129-, Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias -T. I C. V arts. 42 a 44, etc.)

Centrándonos en el ámbito del Derecho de consumo, conviene recordar que ya el art. 51 CE determina que: "Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos".

A nivel europeo, la promulgación de normativa en la materia obedeció a la imperiosa necesidad de ofrecer a los ciudadanos, como consumidores, mecanismos sencillos, ágiles y gratuitos (o de bajo coste) que les permitan proteger adecuadamente los derechos que a lo largo de los años se les han ido reconociendo. La norma estrella es la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios (en adelante, RAL) en materia de consumo, a la que acompaña el Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea (en adelante, RLL) en materia de consumo, instrumentos interconectados y complementarios.

En esencia, la Directiva 2013/11/UE, tal y como señala su art. 1, "...tiene el objetivo de contribuir, a través de un alto nivel de protección del consumidor, al buen funcionamiento del mercado interior, garantizando que los consumidores puedan, si así lo desean, presentar reclamaciones contra los comerciantes ante entidades que ofrezcan procedimientos de resolución alternativa de litigios que sean independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos". Los litigios a los que se refiere la garantía de resolución alternativa son aquellos, de carácter nacional o transfronterizo, "relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios entre un comerciante establecido en la Unión y un consumidor residente en la Unión..." (art. 2 de la citada Directiva).

En España se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico en la ya mencionada Ley 7/2017, de 2 de noviembre, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo<sup>1</sup>.

Sin embargo, el transcurso del tiempo obliga al Derecho a adaptarse a la realidad existente, resultando preciso proteger a los consumidores en un mundo en que el comercio *on line* y la internacionalización son una realidad cotidiana. Por ello, el 17 de octubre de 2023 la Comisión adoptó una propuesta para revisar el marco de la RAL que incluye:

1. Una propuesta legislativa por la que se modifica la actual Directiva sobre RAL<sup>2</sup>,
2. Una propuesta legislativa para derogar el Reglamento sobre RLL<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Vid. AGÜERO ORTÍZ, A. "La transposición de la Directiva 2013/11/UE al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 7/20217 de 2 de noviembre", en *La resolución de conflictos con consumidores: de la mediación a las ODR* (Coord. BARRAL VIÑALS, I), Reus, 2018, pp. 41- 74.

<sup>2</sup> Disponible en: [Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes, as well as Directives \(EU\) 2015/2302, \(EU\) 2019/2161 and \(EU\) 2020/1828 | European Commission \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]

<sup>3</sup> Ello se debe, como señala el Considerando 5 de la propuesta de derogación del Reglamento de RLL a que "Los datos sugieren de manera contundente que seguir manteniendo la plataforma europea de resolución de litigios en línea si no se transfieren más de 200 asuntos al año a entidades de resolución alternativa no se corresponde con los principios de eficiencia y eficacia establecidos en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo". Disponible en: [Proposal for a Regulation repealing Regulation \(EU\) No 524/2013 and amending Regulations \(EU\) 2017/2394 and \(EU\) 2018/1724 with](#)

3. Una recomendación dirigida a los mercados en línea, a las asociaciones comerciales de la UE que disponen de un mecanismo de resolución de litigios y a los Estados miembros<sup>4</sup>.

El presente trabajo se centra en la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de conflictos en materia de consumo. Precisamente, en su Exposición de motivos se alude a esa necesidad de modernización:

“La Directiva se redactó hace más de diez años y ya no está adaptada a los litigios derivados de las nuevas tendencias de los mercados de consumo. Los consumidores de la UE están realizando, de hecho, muchas más compras en línea, incluso a comerciantes de fuera de la UE. Lamentablemente, se ha producido en paralelo una mayor exposición a fenómenos como las prácticas desleales, a través de interfaces en línea, que distorsionan o menoscaban de manera sustancial, ya sea de manera intencionada o imprudente, la capacidad de los destinatarios de estos servicios de elegir o tomar decisiones de forma autónoma e informada (interfaces engañosas), la publicidad encubierta, las reseñas falsas, las representaciones distorsionadas de los precios o la falta de información precontractual importante... En consecuencia, los consumidores necesitan tener a su disposición procedimientos eficientes para resolver litigios que cada vez son más complejos”.

A continuación, procedo a analizar las novedades más interesantes que contempla la propuesta de Directiva de 17 de octubre de 2023. Si bien, conviene subrayar que la misma pretende mantener el planteamiento actual de armonización mínima y modificarlo solo para adaptarlo lo mejor posible a los actuales mercados de consumo. Ello aporta cierto grado de flexibilidad a los Estados Miembros, en particular a la hora de decidir si la participación de los comerciantes en la RAL es obligatoria, voluntaria o mixta, en función del mercado de que se trate.

## **2. OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA Y MODIFICACIONES PRINCIPALES A LA DIRECTIVA 2013/11/UE**

Los objetivos clave que persigue la propuesta de Directiva son los siguientes:

- Adaptar el marco de RAL a los mercados digitales cubriendo todas las categorías de litigios relativos a los derechos (contractuales y extracontractuales) de los consumidores de la UE;

---

[regards to the discontinuation of the European ODR Platform | European Commission \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]

<sup>4</sup> Su objetivo principal es promover criterios de alta calidad de los procedimientos de resolución de litigios ofrecidos por los mercados en línea y las asociaciones comerciales de la Unión, garantizando la eficacia y la equidad de dichos procedimientos y los conocimientos especializados, la independencia y la imparcialidad de las personas físicas encargadas de dichos procedimientos. Disponible en: [Recommendation on quality requirements for dispute resolution procedures offered by online marketplaces and Union trade associations | European Commission \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]

- Mejorar el acceso a la RAL en los litigios transfronterizos mediante el uso de herramientas digitales, y la asistencia a los consumidores y a los comerciantes;
- Simplificar los procedimientos de RAL para todas las partes interesadas. En concreto, la racionalización de las obligaciones de presentación de información, y la reducción de la carga administrativa constituyen una prioridad.
- Interrumpir la plataforma de resolución de litigios en línea (RLL) y sustituirla por herramientas digitales fáciles de usar para ayudar a los consumidores a encontrar la herramienta de reparación más idónea para resolver su litigio;
- Incentivar a los mercados en línea y a las asociaciones comerciales de la Unión a que dispongan de un mecanismo de resolución de litigios que se ajusten a los criterios de calidad de la Directiva sobre RAL<sup>5</sup>.

Estos objetivos, surgen a raíz de la evaluación completa de aplicación de la Directiva sobre RAL efectuada a cabo por la Comisión<sup>6</sup> en 2023, en consonancia con los cinco criterios (eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE) del conjunto de instrumentos para la mejora de la legislación.

Los resultados de la evaluación muestran que, aunque todos los Estados miembros han transpuesto correctamente la Directiva sobre RAL, al proponer esta un planteamiento de armonización mínima, la participación de comerciantes cambia notablemente de un Estado miembro a otro, dependiendo de si su participación es obligatoria o voluntaria, de si el resultado es vinculante o no o de si existen prácticas de denuncia pública, etc. (A pesar de estos resultados, las partes interesadas han recomendado que se mantenga este planteamiento). A ello se une la dificultad de acceder a la RAL, en concreto en los asuntos transfronterizos, lo que priva a muchos consumidores de acceder a vías de recurso equitativas.

Las principales modificaciones formuladas en el art. 1 de la propuesta, que buscan dar cumplimiento a los objetivos señalados y atañen a la Directiva 2013/11/UE, son las siguientes:

## **2.1 En relación con el ámbito de aplicación**

La primera modificación recae sobre el ámbito de aplicación. El apartado 1 del art. 2, de aprobarse la propuesta sin cambios, tendrá la siguiente redacción:

“1. La presente Directiva se aplicará a los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios entre consumidores residentes en la Unión y comerciantes que ofrezcan a dichos consumidores bienes o servicios, incluidos el contenido digital y los servicios digitales, mediante la intervención de una entidad de resolución alternativa de litigios (en lo sucesivo, «entidad de resolución alternativa»), que propone o impone una

<sup>5</sup> Revisión de la Directiva sobre RAL. Comisión Europea. Disponible en: [Resolución alternativa de litigios en materia de consumo - Comisión Europea \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]

<sup>6</sup> Esta evaluación se ha publicado junto con la propuesta. Disponible en: [Evaluation - Impact assessment report \(2/2\) - Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes, as well as Directives \(EU\) 2015/2302, \(EU\) 2019/2161 and \(EU\) 2020/1828 | European Commission \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]

solución o que reúne a las partes con el fin de facilitar una solución amistosa en relación con uno de los aspectos siguientes:

a) las obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa, incluido el suministro de contenido digital, o de contratos de prestación de servicios;

b) los derechos de los consumidores aplicables a supuestos extracontractuales y precontractuales y contemplados en el Derecho de la Unión en relación con:

- i) las cláusulas y prácticas comerciales desleales;
- ii) la información precontractual obligatoria;
- iii) la no discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia;
- iv) la posibilidad de recibir servicios y envíos;
- v) las medidas reparadoras en caso de no conformidad de los productos o del contenido digital;
- vi) el derecho a cambiar de proveedor; y
- vii) los derechos de los pasajeros y los viajeros.

Los Estados miembros también podrán aplicar los procedimientos de resolución alternativa establecidos en la presente Directiva a categorías de litigios distintas de las enumeradas en el párrafo primero, letra b)“.

Esta modificación posee la clara finalidad de cumplir con uno de los objetivos principales de la propuesta: actualizarla para adaptarla a la realidad del mercado. Muestra de ello es que el número 1 del artículo 2 determina que la Directiva será aplicable a los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios entre consumidores residentes en la Unión y comerciantes que ofrezcan a dichos consumidores bienes o servicios, haciendo alusión expresa al **contenido digital y los servicios digitales**.

A diferencia de la redacción anterior, la actual incluye dos letras a) y b) en el primer apartado. Es de aplaudir que junto con las obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa y prestación de servicios se introduzca ahora la posibilidad de acudir también a la RAL cuando los derechos de los consumidores se vean perjudicados en supuestos extracontractuales y precontractuales. Además, incluye una batería de “categorías de litigios” que pueden someterse a procedimientos de resolución alternativa de conflictos, pero con un sistema de *numerus apertus*, ya que la última disposición de este apartado otorga a los Estados miembros la posibilidad de ampliar la aplicación de la RAL a otros supuestos.

Para adaptarse al nuevo ámbito de aplicación, se propone modificar las definiciones de “litigio nacional” y “litigio transfronterizo” en el apartado 1 del art.4.

La redacción para litigio nacional plasmada en la letra e) es la siguiente:

“Todo litigio entre un consumidor y un comerciante relacionado con obligaciones contractuales y/o derechos de los consumidores contemplados en la normativa de la Unión a que se refiere el artículo 2, apartado 1, en el que el consumidor tenga su residencia en el mismo Estado miembro en el que esté establecido el comerciante”.

La redacción propuesta para litigio transfronterizo en la letra f) es la siguiente: “todo litigio entre un consumidor y un comerciante relacionado con obligaciones contractuales y/o derechos de los consumidores contemplados en los actos de la Unión a que se refiere el artículo 2, apartado 1, en el que el consumidor tenga su residencia en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que esté establecido el comerciante o en el que el consumidor tenga su residencia en un Estado miembro y el comerciante esté establecido fuera de la Unión”.

De este modo, pasan a estar incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva aquellos casos en que el comerciante está fuera de la UE. Se trata de un cambio importante que pretende dar cabida a todos los litigios relacionados con los derechos reconocidos a los consumidores en la legislación de la Unión, cualquiera que sea el lugar de establecimiento del comerciante.

## **2.2 En relación con el acceso a entidades y procedimientos de resolución alternativa**

También es reseñable que, tal y como señala el Considerando 3, se ofrezca la posibilidad a los comerciantes de terceros países de participar voluntariamente en un procedimiento de resolución alternativa. Es un cambio loable teniendo en cuenta que dos de cada cinco transacciones en línea realizadas por consumidores residentes en la Unión son con comerciantes establecidos en países no pertenecientes a ella.

En este sentido, se modifica el art. 5 cuyo apartado 1 determina que

“Los Estados miembros facilitarán el acceso de los consumidores a los procedimientos de resolución alternativa y garantizarán que puedan someterse a las entidades de resolución alternativa que cumplan los requisitos establecidos en la presente Directiva los litigios a los que se aplique la presente Directiva y en los que participe un comerciante establecido en sus territorios respectivos o un comerciante no establecido en el territorio de ningún Estado miembro, pero que ofrezca bienes o servicios, incluidos el contenido digital y los servicios digitales, a consumidores que residan en sus territorios respectivos”.

Otros cambios introducidos en el art. 5, concretamente en su apartado 2, afectan a las letras a), b) y c), que atañen a los consumidores vulnerables, en concreto aquellos menos familiarizados con los medios telemáticos.

Conforme al art. 5.2 “Los Estados miembros garantizarán que las entidades de resolución alternativa...”

El tenor de la letra a) se sustituye por el siguiente, “...permitan que los consumidores presenten en línea las reclamaciones y los documentos justificativos necesarios de manera que quede constancia de ello y que también presenten estos documentos y los consulten en un formato no digital previa solicitud”.

La letra b) por su parte se refiere al ofrecimiento de “procedimientos de resolución alternativa digitales a través de herramientas de fácil acceso e inclusivas”.

Finalmente, la letra c) contempla la posibilidad de que las entidades de resolución alternativa otorguen a las partes “el derecho a solicitar que el resultado del

procedimiento de resolución alternativa sea revisado por una persona física cuando el procedimiento se haya tramitado por medios automatizados”.

El último cambio realizado dentro del apartado 2 del art. 5, se materializa al cambiar la redacción de la letra d), que prevé que las entidades de resolución alternativa garanticen a los consumidores la posibilidad de “acumular asuntos similares contra un solo comerciante en un único procedimiento, a condición de que se informe al consumidor de que se trate y que este no se oponga a ello”.

Tal y como señala el Considerando 11 de la propuesta, su objetivo es que todos aquellos consumidores que se hayan visto afectados por la misma práctica ilegal reciban unos resultados de la RAL sustancialmente idénticos. Efectivamente, como se apunta en la Exposición de motivos, esta posibilidad de acumulación puede contribuir a aumentar la eficiencia de la resolución de litigios, especialmente los transfronterizos.

En este punto, creo interesante hacer alusión a los resultados de la consulta pública abierta<sup>7</sup> efectuada por la Comisión en relación con la RAL colectiva. En ella, el 58 % de los 111 participantes expresaron su apoyo a la misma, aunque había posturas contrapuestas sobre la conveniencia de incentivar la acumulación de asuntos debido a la escasez de recursos, y la reducida capacidad de algunas entidades de resolución alternativa. En la mesa redonda sobre la RAL transfronteriza<sup>8</sup> también se llegó a la conclusión de que debía fomentarse la RAL colectiva como forma de garantizar la sostenibilidad de las entidades de resolución alternativa en tiempos de crisis. No obstante, las partes interesadas destacaron que el diseño de la RAL colectiva debería dejarse en manos de los Estados miembros.

Aunque en la propuesta se contempla esa posibilidad de acumular asuntos, no se alude a ella en ningún otro punto de las modificaciones planteadas. Quizá, aunque la

---

<sup>7</sup> A fin de obtener información en relación con la RAL la Comisión: a) realizó dos consultas públicas multilingües sobre la Directiva sobre RAL con un enfoque retrospectivo y otro prospectivo y publicó en el sitio web «Díganos lo que piensa» una convocatoria de datos en la que se destacaban las medidas de modificación de la Directiva sobre RAL;

b) organizó diversos talleres de consulta físicos e híbridos, como la asamblea de RAL, celebrada en 2021, el panel de debate de la Cumbre del Consumidor y la mesa redonda sobre la RAL transfronteriza de 2022;

c) diseñó un cuestionario para ayudar a las autoridades competentes en materia de RAL a elaborar sus informes nacionales sobre la RAL en 2022, de conformidad con el artículo 26 de la Directiva sobre RAL;

d) participó en diversos actos para recabar información sobre cómo mejorar la RAL (por ejemplo, actos de aniversario de entidades de resolución alternativa, actos de la red de RAL de FIN-Net y Travel-net, sesiones informativas, etc.);

e) encargó un estudio centrado en la aplicación de la RAL en la práctica en cuatro Estados y un estudio conductual en materia de RAL;

f) examinó los documentos de posición recientes sobre la RAL de las principales partes interesadas, como la Red CEC, la OEUC, etc. Vid. en la Exposición de motivos de la propuesta de Directiva el apartado 3 Resultados de las evaluaciones *ex post*, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto. Disponible en: [Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes, as well as Directives \(EU\) 2015/2302, \(EU\) 2019/2161 and \(EU\) 2020/1828 | European Commission \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]

<sup>8</sup> La mesa redonda fue organizada por La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC) y la Comisión Europea. El informe final de la mesa está disponible en: [Resolución alternativa de litigios en materia de consumo - Comisión Europea \(europa.eu\)](#) [Último acceso: 25/01/2024]



regulación y diseño de la RAL colectiva se deje, como creo procedente, a los Estados miembros, sería interesante que se establecieran unas directrices generales al respecto.

La Directiva 2013/11/UE sobre esta cuestión sostenía en el Considerando 27 que:

“La presente Directiva no debe constituir un obstáculo para que los Estados miembros mantengan o introduzcan procedimientos de resolución alternativa por los que se tramiten conjuntamente litigios idénticos o similares entre un comerciante y varios consumidores. Deben llevarse a cabo evaluaciones de impacto de las resoluciones extrajudiciales colectivas antes de que tales resoluciones se propongan a escala de la Unión. La existencia de un sistema eficaz de reclamaciones colectivas y un recurso fácil a la resolución alternativa de litigios deben ser complementarios y ambos procedimientos no deben ser excluyentes”.

Por tanto, aunque en la redacción actual de la propuesta se alude a esta posibilidad expresamente dentro del articulado, y no exclusivamente en los considerandos como hacía la Directiva 2013/11, no supone una gran novedad. No obstante, no sería sorprendente que, con el transcurso del tiempo, se realizara alguna propuesta en este sentido ya que el impulso de actuaciones colectivas es considerado de gran utilidad en sede de Derecho de consumo. Muestra de ello, es la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE<sup>9</sup>.

Otra novedad, dentro del mismo artículo 5, es la sustitución del contenido de la letra a) del apartado 4 que determina que los “Estados miembros, según lo estimen oportuno, podrán permitir que las entidades de resolución alternativa mantengan e introduzcan normas de procedimiento que les permitan negarse a tramitar un litigio determinado por cualquiera de los siguientes motivos:

“a) que el consumidor no haya tratado de ponerse en contacto con el comerciante de que se trate en relación con la reclamación para intentar, como primer paso, resolver el asunto directamente con el comerciante, **siempre que no introduzcan condiciones desproporcionadas en cuanto a cómo debe producirse dicho contacto**”.

Lo novedoso de este cambio, señalado en negrita, tiene por objeto matizar que, si bien es cierto que el consumidor, como paso inicial, para solventar la controversia de que se trate tiene como obligación ponerse directamente en contacto con el comerciante, quedará eximido de ello si se imponen condiciones desproporcionadas en relación con cómo ha de ser ese primer contacto antes de poder acudir a la RAL.

Por último, se introduce un número más en el art 5 que dispone que:

“8. Los Estados miembros velarán por que los comerciantes establecidos en su territorio con los que se ponga en contacto una entidad de resolución alternativa de su país o de otro Estado miembro comuniquen a dicha entidad si aceptan o no

---

<sup>9</sup>En España, el 20 de diciembre de 2022 gobierno aprobó en el Consejo de ministros el anteproyecto de Ley de Acciones de Representación para la Protección de los Intereses Colectivos de los Consumidores.

participar en el procedimiento propuesto y respondan en un plazo razonable, que no superará los veinte días hábiles”.

Esta disposición busca impulsar la participación de los comerciantes en la RAL, ya que les obliga a responder en el plazo de 20 días hábiles si participan o no en el procedimiento, lo cual resulta especialmente interesante cuando se trata de supuestos en los que su participación no sea obligatoria<sup>10</sup>.

### **2.3 En relación con la transparencia y las obligaciones de las entidades de resolución alternativa**

De conformidad con el tenor de la nueva redacción propuesta del número 2 del art. 7 les corresponde a los Estados miembros velar por que las entidades de resolución alternativa, cuando así se solicite, pongan a disposición del público en su sitio web, en un soporte duradero o por cualquier otro medio que consideren adecuado, sus informes **bienales** de actividad.

Con esta modificación se pretende cumplir con otro de los objetivos principales perseguidos por la propuesta: reducir la información (y con ello la carga administrativa y el coste) que las entidades de resolución alternativa deben comunicar a las autoridades competentes al ampliar a dos años la periodicidad anual, previamente contemplada, de presentación de los informes.

Además, se propone la supresión del contenido de la letra h) del apartado 2 del art. 7, que establecía la cooperación de las entidades de resolución alternativa en redes de entidades de resolución alternativa que facilitan la resolución de litigios transfronterizos, en su caso. Se alivia así la carga de trabajo de las entidades de resolución alternativa en uno de los ámbitos más complejos.

Una de las obligaciones de las entidades de resolución alternativa de litigios prevista expresamente en la Directiva 2013/11/UE se centra en la información que deben notificar a las autoridades competentes. Se contempla en el art. 19 de la citada Directiva del cual se proponen suprimir las informaciones requeridas en las letras f) a h)<sup>11</sup> del número 3, para aliviar la carga administrativa de las entidades de RAL, y utilizar los recursos que se empleaban para ello en tramitar más litigios, o invertir en mejoras de productividad.

---

<sup>10</sup> En este sentido el considerando 13 de la Propuesta de Directiva determina que: “De conformidad con la Directiva 2013/11/UE, los Estados miembros pueden aprobar normas nacionales para hacer obligatoria la participación de los comerciantes en la RAL en los sectores que consideren adecuados, además de la normativa sectorial específica de la Unión que contempla la participación obligatoria de esos comerciantes sectoriales en la RAL. Para fomentar la participación de los comerciantes en los procedimientos de resolución alternativa y garantizar que los procedimientos de RAL sean rápidos y se desarrollen en tiempo oportuno, debe exigirse a los comerciantes, especialmente en los casos en que su participación no sea obligatoria, que respondan en un plazo específico a las consultas realizadas por las entidades de resolución alternativa acerca de su intención de participar en el procedimiento propuesto”.

<sup>11</sup> f) en su caso, una evaluación de la eficacia de su cooperación en redes de entidades de resolución alternativa que facilitan la resolución de litigios transfronterizos; g) si procede, la formación dispensada a las personas físicas encargadas de la resolución alternativa de litigios de acuerdo con el artículo 6, apartado 6; h) una evaluación de la eficacia del procedimiento de resolución alternativa ofrecido por la entidad y de la posible manera de mejorar sus resultados.

## **2.4 En relación con la información facilitada al consumidor por parte de los comerciantes sobre la RAL**

Sobre este aspecto, la propuesta propone eliminar el apartado 3 del artículo 13 que determinaba:

“Los Estados miembros velarán por que, en los casos en que no pueda resolverse un litigio entre un consumidor y un comerciante establecidos en su territorio tras una reclamación presentada directamente por el consumidor al comerciante, el comerciante facilite al consumidor la información contemplada en el apartado 1 en la que especifique si recurrirá a las entidades de resolución alternativa pertinentes para resolver el litigio. Esta información se facilitará en papel o en cualquier otro soporte duradero”.

Ello se debe a que su tenor, obliga a los comerciantes a comunicar información sobre la RAL a los consumidores, independientemente de que pretendan participar o no en el procedimiento. Tal y como se plasma en la Exposición de motivos, el contenido del número 3 se solapa con el del apartado 1<sup>12</sup>, en cuanto a los comerciantes que se comprometen a participar en la RAL, mientras que obliga a los comerciantes que no quieren hacerlo a informar a los consumidores sobre este hecho. En consecuencia, de un lado, se desincentiva la intención de los consumidores de acudir a la RAL y, de otro, es una carga injustificada para los comerciantes.

## **2.5 En relación con la asistencia a los consumidores**

La siguiente modificación implicaría sustituir la redacción del vigente art. 14, que pasaría de tener 2 a 5 apartados. Veamos las principales novedades:

En el primero apartado, los cambios son menores, simplificándose la redacción. La redacción propuesta es:

“1. Los Estados miembros velarán por que, por lo que atañe a los litigios transfronterizos, los consumidores y los comerciantes puedan obtener asistencia para acceder a la entidad o entidades de resolución alternativa competentes para intervenir en su litigio transfronterizo”, frente a “1. Los Estados miembros velarán por que, por lo que atañe a los litigios derivados de contratos transfronterizos de compraventa o de servicios, los consumidores puedan obtener asistencia para acceder a la entidad de resolución alternativa que opere en otro Estado miembro que sea competente para intervenir en su litigio transfronterizo”.

De mayor calado son los cambios previstos en el número 2:

“Cada Estado miembro nombrará un punto de contacto de resolución alternativa de litigios, que se encargará de la función a que se refiere el apartado 1. Cada Estado miembro comunicará a la Comisión el nombre y las señas del punto de contacto de resolución alternativa de litigios. Los Estados miembros conferirán la responsabilidad

---

<sup>12</sup> “Los Estados miembros velarán por que los comerciantes establecidos en sus territorios informen a los consumidores acerca de la entidad o entidades de resolución alternativa que den cobertura a dichos comerciantes, cuando estos se comprometan o estén obligados a recurrir a dichas entidades para resolver litigios con los consumidores. La información incluirá la dirección del sitio web de la entidad o entidades de resolución alternativa pertinentes”.

del funcionamiento de los puntos de contacto de resolución alternativa de litigios a los centros adscritos a la Red de Centros Europeos del Consumidor o, cuando no sea posible, a las organizaciones de consumidores o a cualquier otro organismo competente en materia de protección de los consumidores”.

La creación de estos puntos de contacto de resolución alternativa de litigios pretende mejorar la asistencia prestada a consumidores y comerciantes en los asuntos transfronterizos. Por este motivo, a fin de impulsar y favorecer el recurso a la RAL se obliga a los Estados miembros a su implantación dentro de los Centros Europeos del Consumidor (estos centros ya eran puntos de contacto de la plataforma de resolución de litigios en línea, en definitiva, se copia el modelo del Reglamento de RLL, que se propone derogar). Se trata de centros especializados en dar soporte a los consumidores en cuestiones relacionadas con sus compras transfronterizas. Los puntos de contacto que se creen han de ser puestos en conocimiento de la Comisión.

En el número 3, se especifican las funciones de los puntos de contacto con el objetivo de facilitar la comunicación entre las partes y la entidad de resolución alternativa competente. Incluye las siguientes:

- a) prestar ayuda para la presentación de la reclamación y, en su caso, de la documentación pertinente;
- b) facilitar a las partes y a las entidades de resolución alternativa información de carácter general sobre los derechos que asisten a los consumidores de la UE;
- c) facilitar a las partes explicaciones sobre las normas de procedimiento aplicadas por entidades de resolución alternativa específicas;
- d) informar a la parte reclamante sobre otras vías de recurso cuando no sea posible resolver el litigio a través de un procedimiento de resolución alternativa.

Por su parte, el número 4, contempla la posibilidad de que los puntos de contacto de resolución alternativa de litigios puedan prestar su ayuda también a consumidores y comerciantes cuando accedan a entidades de RAL en litigios de ámbito nacional.

Por último, el número 5, subraya que quienes asistan a los consumidores en RAL de ámbito nacional o transfronterizo lo harán actuando con buena fe, informándoles con total transparencia para que el procedimiento, como señala el Considerando 16 “se desarrolle con equidad y plena transparencia, en particular en lo que respecta a las posibles tarifas exigidas a cambio de la asistencia”.

Otro de los cambios propuestos en la Directiva, en concreto en el art. 24, también se refiere a los puntos de contacto. Conforme a él añadiría al citado artículo un número más, el 4, que obliga a los Estados miembros a comunicar en un plazo determinado, los nombres y las direcciones de los puntos de contacto de RAL que se nombren.

## **2.6 En relación con el papel de las autoridades competentes y de la Comisión**

Se propone añadir un número 8 al art. 20: “8. La Comisión desarrollará y mantendrá una herramienta digital interactiva que proporcione información de carácter general sobre las vías de recurso a disposición de los consumidores y enlaces a las páginas web de las entidades de resolución alternativa que le hayan sido notificadas a efectos del apartado 2 del presente artículo”.

En definitiva, se persigue que la Comisión, vía herramientas digitales interactivas fácilmente utilizables por los consumidores, permita a estos buscar de forma sencilla información sobre cómo resolver un litigio de consumo al indicarles la mejor entidad de RAL a la que acudir.

### **3. MODIFICACIONES PROPUESTAS A LAS DIRECTIVAS (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 Y (UE) 2020/1828**

Se trata de modificaciones menores para adaptarse a los cambios propuestos en la Directiva 2013/11/UE. Se contemplan, respectivamente, en los artículos 2, 3 y 4 de la propuesta.

En la Directiva (UE) 2015/2302, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, se sustituiría el tenor de la letra g) del apartado 2 del art. 7 sobre el contenido del contrato de viaje combinado y documentos que se han de entregar antes del inicio del viaje combinado, por el siguiente:

“g) información sobre los procedimientos internos de tramitación de reclamaciones disponibles y sobre los mecanismos de resolución alternativa de litigios de conformidad con la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>12</sup> y, si ha lugar, sobre la entidad de resolución alternativa por los que se rige el comerciante”.

En la Directiva (UE) 2019/2161 del del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, sobre la emisión y la supervisión pública de bonos garantizados y por la que se modifican las Directivas 2009/65/CE y 2014/59/UE, se sustituiría el tenor de la letra b) del art. 5 por el siguiente:

“b) presentar una reclamación al centro competente de la Red de Centros Europeos del Consumidor, en función de las partes implicadas”.

En la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, se suprimiría el punto 44 del Anexo I:

“44) Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Reglamento sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1): artículo 14”. Ello es así porque otra de las propuestas que buscan revisar el marco de RAL derogaría el Reglamento sobre RLL.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

La revisión del marco de RAL es necesaria para adaptarse a la realidad del mercado actual donde cada vez es mayor el consumo de contenido y servicios digitales. La propuesta de Directiva comentada en estas páginas es coherente con los objetivos que persigue.

A mi juicio destaca como aspecto positivo que se incluya dentro de su ámbito la protección los derechos de los consumidores en supuestos extracontractuales y precontractuales. Pienso que es indispensable que la protección de los derechos sea exhaustiva y general, no limitada al ámbito contractual exclusivamente.

Otro de los cambios que sin duda puede impulsar una mayor utilización de la RAL y, por ende, la protección de los consumidores es que se ofrezca la posibilidad a los comerciantes de terceros países de participar voluntariamente en este tipo de procedimientos, dado, además, que el número operaciones transfronterizas se ha incrementado exponencialmente.

También, con el fin de prestar una mejor asistencia a los consumidores y comerciantes en asuntos transfronterizos, es a mi juicio de alabar la creación de puntos de contacto, siendo obligatoria su implantación dentro de los Centros Europeos del Consumidor. Creo que podría tratarse de una medida clave en el impulso de la RAL transfronteriza.

Asimismo, es importante para agilizar el funcionamiento de la RAL la reducción de la carga administrativa de las entidades de resolución extrajudicial de conflictos y el deber de información de los comerciantes, ello a su vez entiendo que puede impulsar su utilización.

Quizá uno de los aspectos que merecería mayor atención en esta y futuras propuestas es la RAL colectiva, cuya proporción coste/beneficio debe ser estudiada pormenorizadamente. Es cierto que puede ser un mecanismo eficaz y ágil a la hora de proteger los derechos de los consumidores, pero también puede conllevar, sin duda, el nacimiento de cuestiones jurídicas complejas, difíciles de gestionar por las entidades de resolución alternativa de litigios.

Como reflexión última, interesa destacar que no debe pasarse por alto la propuesta de eliminación de la plataforma de RLL, que fue una de las grandes apuestas en el pasado, y su sustitución por herramientas "más fáciles", que todavía no han sido concretadas.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA/WEBGRAFÍA

AGÜERO ORTÍZ, A. "La transposición de la Directiva 2013/11/UE al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 7/20217 de 2 de noviembre", en *La resolución de conflictos con consumidores: de la mediación a las ODR* (Coord. BARRAL VIÑALS, I), Reus, 2018, pp. 41- 74

Propuesta legislativa por la que se modifica la actual Directiva sobre Resolución Alternativa de Litigios [Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes, as well as Directives \(EU\) 2015/2302, \(EU\) 2019/2161 and \(EU\) 2020/1828 | European Commission \(europa.eu\)](#)

Propuesta legislativa para derogar el Reglamento sobre Resolución de Litigios en Línea [Proposal for a Regulation repealing Regulation \(EU\) No 524/2013 and amending Regulations \(EU\) 2017/2394 and \(EU\) 2018/1724 with regards to the discontinuation of the European ODR Platform | European Commission \(europa.eu\)](#)

Recomendación dirigida a los mercados en línea, a las asociaciones comerciales de la UE que disponen de un mecanismo de resolución de litigios y a los Estados miembros [Recommendation on quality requirements for dispute resolution procedures offered by online marketplaces and Union trade associations | European Commission \(europa.eu\)](#)

Revisión de la Directiva sobre Resolución Alternativa de Litigios. Comisión Europea. [Resolución alternativa de litigios en materia de consumo - Comisión Europea \(europa.eu\)](#)

Evaluación de impacto de la Directiva 2013/11/UE. [Evaluation - Impact assessment report \(2/2\) - Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes, as well as Directives \(EU\) 2015/2302, \(EU\) 2019/2161 and \(EU\) 2020/1828 | European Commission \(europa.eu\)](#)

Informe final de la mesa redonda fue organizada por La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC) y la Comisión Europea. [Resolución alternativa de litigios en materia de consumo - Comisión Europea \(europa.eu\)](#)