COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 25.9.2019
COM(2019) 425 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

sobre la aplicación de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y del Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo

1. Introducción

En los últimos 32 años, la UE ha desarrollado un conjunto amplio de derechos sustantivos de los consumidores que los protegen y empoderan al realizar actividades económicas en el mercado único de la UE; por ejemplo, los consumidores de la UE tienen derecho a devolver un producto comprado en línea en un plazo de 14 días o a exigir que se repare o sustituya un producto dentro de un determinado período de garantía. Estos derechos informan las expectativas de los consumidores, y su respeto por parte de las empresas es un motor de crecimiento económico en la Unión y uno de los factores que hace posible que los mercados minoristas sean de confianza y competitivos[1]. Para que los consumidores, las empresas y el mercado único en su conjunto puedan disfrutar de estas ventajas, es necesario que se respete el Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores y, cuando no sea así, garantizar su cumplimiento.

Por esto, junto con el corpus normativo sustantivo de protección de los consumidores, los responsables políticos de la UE han elaborado un conjunto de instrumentos legislativos y no legislativos destinados a mejorar la eficacia del sistema de amparo de los derechos de los consumidores en los Estados miembros («conjunto de instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento»). La resolución alternativa de litigios en materia de consumo («RAL»), es decir, la resolución de litigios en materia de consumo a través de mecanismos extrajudiciales de resolución de litigios, es un componente esencial de este conjunto de instrumentos[2]. Se empezó a conocer en Europa a finales de los años 60 y, a partir de los años 90, pasó a ser un fenómeno cada vez más extendido en un número mayor de Estados miembros. En un principio, los responsables políticos de la UE trataron la RAL por medio de normas no vinculantes[3] y legislación sectorial específica que exigía a los Estados miembros que fomentasen[4] o garantizasen[5] el uso de mecanismos de resolución extrajudicial de litigios. La adopción de la Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo («Directiva RAL»)[6] y el Reglamento (UE) n.º 524/2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo («Reglamento RLL»)[7] supuso la implantación de un marco legislativo horizontal para la RAL y la RLL en materia de consumo. Tal y como se anunció en la Comunicación de la Comisión titulada «Un

---

1 Como se recuerda en la Comunicación de la Comisión titulada «Un Nuevo Marco para los Consumidores», de 11 de abril de 2018 [COM(2018) 183 final], el gasto de consumo representa el 56 % del PIB de la UE, y los datos de los Cuadros de Indicadores de Consumo de la Comisión revelan una relación sistemáticamente positiva entre las condiciones de consumo y la situación económica en los distintos Estados miembros.

2 En el anexo I se presenta una visión general de los instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento.

3 Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (DO L 115 de 17.4.1998, p. 31) y Recomendación 2001/310/CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo (DO L 109 de 19.4.2001, p. 56). Las dos Recomendaciones se basan en el Plan de Acción de 1996 de la Comisión sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el Mercado interior [COM(96) 13 final].

4 Por ejemplo, el artículo 19, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/6/CE, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios (DO L 52 de 27.2.2008, p. 3).

5 Por ejemplo, el artículo 24 de la Directiva 2008/48/CE, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133 de 22.5.2008, p. 66).

6 Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

7 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 RLL en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

Nuevo Marco para los Consumidores», el refuerzo de este marco de RAL y RLL en materia de consumo es una prioridad del empeño de la Comisión por completar el conjunto de instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento, optimizar la eficacia de los instrumentos de garantía del cumplimiento existentes y lograr que el Derecho de la UE en materia de consumidores alcance todo su potencial.

El presente informe se ha elaborado en virtud del artículo 26 de la Directiva RAL y el artículo 21, apartado 2, del Reglamento RLL. En él, se evalúa la aplicación del marco jurídico para la RAL y la RLL en materia de consumo establecido en virtud de los dos actos legislativos antes citados, basándose en las fuentes siguientes:

- la normativa de los Estados miembros por la que se transpone la Directiva RAL;
- los informes de las autoridades nacionales competentes en la RAL en materia de consumo de los Estados miembros («autoridades nacionales competentes») relativos al desarrollo y el funcionamiento de las entidades de RAL, presentados en 2018 en virtud del artículo 20, apartado 6, de la Directiva RAL;
- la reunión con las autoridades nacionales competentes de 20 de noviembre de 2018;
- los resultados de la Asamblea de RAL (11 y 12 de junio de 2018)[8] y otros actos con partes interesadas organizados por la Comisión[9];
- los informes de 2017 y 2018 sobre el funcionamiento de la plataforma europea de RLL («informes RLL»)[10], elaborados en virtud del artículo 21, apartado 1, del Reglamento RLL;
- los informes de actividad de los puntos de contacto de RLL de los Estados miembros, elaborados en 2018 en virtud del artículo 7, apartado 2, letra b), del Reglamento RLL;
- las reuniones con la red de puntos de contacto de RLL; y
- otras fuentes[11].

El establecimiento de sistemas integrales de RAL en materia de consumo en toda la Unión no se logró hasta finales de 2018[12] y, por lo tanto, eran escasos los datos sobre la utilización de la RAL.

2. Marco legislativo de la UE para la RAL y la RLL en materia de consumo: objetivos y características principales

La resolución extrajudicial de litigios en materia de consumo presenta ventajas considerables para los consumidores, los minoristas y la Administración de Justicia en general. Contar con modos de resolución alternativa de litigios que sean fáciles, justos y rentables refuerza la confianza de los consumidores al operar con minoristas, y más concretamente cuando lo hacen en línea. El carácter

[8] La Asamblea de RAL, que es un acto para hacer contactos, con talleres interactivos y que dura dos días, congregó a más de 350 representantes de la comunidad europea de la RAL, entre los que había representantes empresariales y de los consumidores, reguladores, personal del mundo universitario y 187 representantes de organismos de RAL. El acto dio lugar a iniciativas de cooperación adicionales a nivel de los Estados miembros (por ejemplo, redes de RAL o asambleas de RAL a nivel nacional).

[9] Por ejemplo, el acto de inauguración de TRAVEL_NET, que es una red de entidades de RAL en materia de consumo en los sectores del transporte de pasajeros y de los viajes (Berlín, 10 de noviembre de 2017); mesa redonda con minoristas clave de la industria de la confección y el calzado (Bruselas, 13 de diciembre de 2017).

[10] Pueden consultarse en la plataforma de RLL: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[11] Por ejemplo, las quejas de los ciudadanos presentadas a la Comisión; los comentarios de los usuarios en la plataforma de RLL; las campañas de comunicación sobre RAL y RLL llevadas a cabo por la Comisión; los informes anuales de actividad de las entidades de RAL; conferencias; estudios; publicaciones académicas.

[12] Véase la sección 3.c).

típicamente conciliador y menos formal de los procedimientos de RAL permite a las partes mantener su relación de cliente incluso después de que haya surgido un litigio. Al participar en procedimientos de RAL, los minoristas reciben información importante sobre la calidad de sus productos y servicios y logran una cierta ventaja sobre sus competidores al ahorrarse el coste de un procedimiento judicial y demostrar un nivel elevado de atención al cliente. Asimismo, la existencia de un sistema eficaz de entidades de RAL aminora la carga de trabajo que pesa sobre los órganos jurisdiccionales, en particular en lo que se refiere a los litigios de escasa cuantía. El objetivo de la Directiva 2013/11/UE y del Reglamento (UE) n.º 524/2013 es aprovechar ese potencial estableciendo un marco legislativo que garantice que los consumidores cuenten con procedimientos de RAL de calidad para resolver sus litigios contractuales con comerciantes, en particular a través de una plataforma web de RLL.

a) Directiva 2013/11/UE

En virtud de la Directiva, los Estados miembros de la UE facilitan a los consumidores el recurso a métodos de RAL y garantizan que puedan acudir a entidades de RAL con certificado de calidad para resolver sus litigios con comerciantes de la UE relativos a la compra de un producto o la contratación de un servicio[13]. Esa obligación se extiende a los litigios nacionales y transfronterizos de consumidores con empresas en toda la Unión y, prácticamente, en todos los sectores minoristas («cobertura total en materia de RAL»), independientemente de que la operación se haya realizado en línea o fuera de línea. La Directiva establece los principios de accesibilidad, conocimientos especializados, independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia, equidad, libertad y legalidad como requisitos de calidad vinculantes para las entidades de RAL, los procedimientos de RAL que tramitan y, en menor medida, las normas sustantivas que rigen el resultado de los procedimientos de RAL[14]. El cumplimiento normativo se garantiza gracias a un mecanismo específico de certificación y seguimiento: los Estados miembros designan autoridades nacionales competentes que elaboran y mantienen listas nacionales de entidades de RAL que hayan certificado que cumplen los requisitos de calidad de la Directiva. Las listas nacionales de entidades de RAL certificadas se notifican a la Comisión. Las autoridades nacionales competentes hacen un seguimiento constante del cumplimiento por parte de las entidades de RAL; solo permanecen en la lista las entidades de RAL que siguen cumpliendo los requisitos. En circunstancias específicas, los comerciantes están obligados a informar a los consumidores sobre la entidad o entidades de RAL con competencia para tramitar los litigios en los que estén implicados[15].

La Directiva sigue un planteamiento de armonización mínima. No impone un modelo específico en términos de identidad corporativa[16], modelo de financiación[17] o cobertura territorial y sectorial[18] de la entidad de RAL. Del mismo modo, la Directiva no impone un tipo específico de procedimiento de RAL[19] ni regula la cuestión de si la participación en el procedimiento es voluntaria u obligatoria[20] o si

[13] Véase el artículo 5, apartado 1, de la Directiva RAL. Esta disposición obliga a los Estados miembros no solo a garantizar que haya una infraestructura nacional integral de entidades de RAL, sino también a facilitar el acceso de los consumidores a dicha infraestructura.

[14] Los requisitos de calidad figuran en el capítulo II de la Directiva (artículos 5 a 12).

[15] Véase el artículo 13 de la Directiva RAL.

[16] Público o privado.

[17] Público, privado o mixto.

[18] Es decir, si la entidad de RAL tramita litigios contra los comerciantes establecidos en todas las regiones del territorio del Estado miembro de que se trate, o solo en algunas de estas; y si tramita litigios en materia de consumo en todos los sectores minoristas o solo en algunos específicos.

[19] Oficina de reclamaciones, conciliación, mediación, defensor del pueblo, arbitraje u otros, incluidas combinaciones de estos. Cabe señalar que en la UE no existe una terminología común para distinguir los diversos tipos de procedimientos de RAL y los conceptos que subyacen a los términos pertinentes. Por ejemplo, lo que se entiende por «mediación» o «defensor del pueblo» varía considerablemente de un Estado

el resultado del procedimiento es vinculante[21] o no. Dado el planteamiento de armonización mínima de la Directiva, los Estados miembros pueden fijar o mantener requisitos de calidad que sean más exigentes que los establecidos en la Directiva[22]. A la hora de dar cumplimiento a su obligación de garantizar una «cobertura total en materia de RAL» y de diseñar su sistema nacional de RAL, los Estados miembros gozan, por lo tanto, de un grado de flexibilidad considerable[23].

b) Reglamento (UE) n.º 524/2013

El Reglamento RLL se basa en la infraestructura de entidades de RAL con certificado de calidad creada en virtud de la Directiva RAL y se aplica a litigios en materia de consumo en relación con compras de productos o contrataciones de servicios efectuadas en línea. Su objetivo es apuntalar, en concreto, la dimensión digital del mercado único.

En virtud del Reglamento, corresponde a la Comisión establecer y mantener una plataforma europea de RLL. La plataforma de RLL es un sitio web interactivo multilingüe que permite a los consumidores presentar en línea sus reclamaciones contra empresas por compras o contrataciones (nacionales o transfronterizas). Informa a las partes sobre la entidad o entidades de RAL con certificado de calidad competentes para tramitar su asunto y transmite el litigio a la entidad de RAL que las partes hayan escogido de común acuerdo. La entidad de RAL tiene entonces la posibilidad de utilizar la herramienta de gestión de casos de la plataforma y tramitarlo en línea en esta. Si las partes no se ponen de acuerdo para escoger a la entidad de RAL en un plazo de 30 días a partir de la presentación de la reclamación, el asunto se archiva automáticamente en la plataforma[24]. El archivo automático se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que el consumidor prosiga con su reclamación fuera de la plataforma (por ejemplo, presentando la reclamación directamente a una entidad de RAL). Los usuarios de la plataforma cuentan con la asistencia de una red de puntos de contacto de RLL que proporcionan información y ayuda, en particular sobre el uso de la plataforma de RLL, las entidades de RAL, los derechos de los consumidores y otras vías de recurso[25]. Cada Estado miembro designa un punto de contacto de RLL que cuenta con al menos dos asesores en materia de RLL. Los puntos de contacto nacionales sobre RLL colaboran en una red gestionada por la Comisión. Los comerciantes en línea y los mercados en línea deben incluir en sus sitios web un enlace electrónico a la plataforma de RLL.

---

miembro a otro. La Directiva RAL utiliza, por tanto, un enfoque tipológico para describir los distintos tipos de procedimientos de RAL, evitando utilizar los términos antes mencionados (véase el artículo 2 de la Directiva RAL).

20 La segunda frase del artículo 1 de la Directiva RAL aclara que, si bien la Directiva establece, a escala de la UE, un sistema de RAL voluntario, los Estados miembros son libres de hacer obligatoria a nivel nacional la participación en los procedimientos de RAL, siempre que la legislación nacional pertinente no impida a las partes ejercer su derecho de acceso al sistema judicial.

21 El resultado de un procedimiento de RAL puede ser vinculante, por ejemplo: por su fuerza de cosa juzgada (como ocurre en los procedimientos de arbitraje sobre consumo); por ser el comerciante miembro de una asociación empresarial cuyos estatutos contengan un compromiso pertinente para sus miembros; por un compromiso contraído por el comerciante con el consumidor (por ejemplo, en las cláusulas que el comerciante utiliza para los contratos celebrados con consumidores).

22 Véase el artículo 2, apartado 3, de la Directiva RAL.

23 La razón es que los Estados miembros están en mejores condiciones para evaluar qué modelo de RAL funciona mejor en qué sector minorista y para seguir desarrollando, cuando proceda, sus tradiciones preexistentes de RAL en materia de consumo, véase el considerando 15 de la Directiva RAL.

24 El primer informe sobre RLL contiene un gráfico indicativo del flujo de trabajo de la plataforma [COM(2017) 744 final, p. 2].

25 El Reglamento exige a los puntos de contacto de RLL que presten sus servicios en casos transfronterizos, y los Estados miembros gozan de discreción para exigir a los puntos de contacto de RLL que presten también una parte o la totalidad de sus servicios en asuntos nacionales.

Los comerciantes en línea están obligados, además, a proporcionar su dirección de correo electrónico[26].

El Reglamento también se aplica a los litigios iniciados por un comerciante contra un consumidor siempre y cuando el Estado miembro de residencia habitual del consumidor permita que las entidades de RAL resuelvan tales litigios[27].

3. Aplicación de la Directiva 2013/11/UE

a) Transposición por los Estados miembros

El artículo 25, apartado 1, de la Directiva RAL obligaba a los Estados miembros a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ella a más tardar el 9 julio de 2015. La Comisión coadyuvó al proceso de transposición mediante la creación de un Grupo de expertos sobre RAL que se reunió cuatro veces entre 2013 y principios de 2015[28]. Sin embargo, un número considerable de Estados miembros no comunicó a tiempo las medidas nacionales de transposición. A raíz de su evaluación del cumplimiento de dicho acto, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra 16 Estados miembros por no haber comunicado (parcial o totalmente) las medidas de transposición. Posteriormente, todos los Estados miembros afectados notificaron la transposición completa de la Directiva. Tras un control adicional de la transposición, que confirmó que la transposición se había completado, la Comisión archivó todos los procedimientos de infracción. Por otra parte, la Comisión inició diálogos estructurados con dos Estados miembros a través de EU Pilot. Los dos expedientes de UE Pilot se archivaron satisfactoriamente[29].

El 1 de julio de 2017, la Directiva RAL pasó a ser aplicable en los países del EEE Islandia, Liechtenstein y Noruega. Islandia aún no ha comunicado la transposición de la Directiva[30].

b) Diseño de los sistemas nacionales de RAL

Los Estados miembros han hecho un uso variado del margen de maniobra que la Directiva les confiere para la transposición de sus disposiciones. La mayoría de los Estados miembros han optado por una lista abierta de entidades de RAL, es decir, un sistema en el que los organismos de resolución de litigios que solicitan ser certificados como entidades de RAL pasan a estarlo si cumplen los requisitos de calidad de la Directiva, tal y como hayan sido transpuestos en el ordenamiento jurídico nacional. Un número reducido de Estados miembros sigue un modelo de lista cerrada en el que se recoge una lista exhaustiva de entidades de RAL en la normativa de transposición y no se puede certificar ninguna

[26] Para presentar correctamente una reclamación en la plataforma europea de RLL, los consumidores deben indicar la dirección de correo electrónico del comerciante en línea. Los comerciantes en línea ya registrados en la plataforma de RLL aparecen en una lista en la que los consumidores pueden seleccionarlos.

[27] Véase el artículo 2, apartado 2, del Reglamento RLL.

[28] El Grupo de expertos sobre RAL estaba compuesto por expertos designados por los Estados miembros. Los representantes de los países del EEE que no son Estados miembros y de la Secretaría del Parlamento Europeo también participaron en todas o algunas de las reuniones.

[29] En el primer caso, el Estado miembro en cuestión derogó la normativa de transposición original y promulgó una normativa de transposición nueva y plenamente conforme. En el segundo caso, se despejaron las preocupaciones iniciales de la Comisión a través del diálogo con el Estado miembro.

[30] Por consiguiente, el Órgano de Vigilancia de la AELC interpuso un recurso contra Islandia ante el Tribunal de la AELC.

otra[31]. En algunos Estados miembros con lista abierta de entidades de RAL, la normativa de transposición exige que determinados organismos públicos de resolución de litigios se conviertan en entidades de RAL certificadas[32].

La mayoría de los Estados miembros reconoce todos los tipos de procedimientos considerados por la Directiva como procedimientos de RAL aceptables; sin embargo, un número reducido de Estados miembros ha excluido el arbitraje en materia de consumo del ámbito de aplicación de su normativa de transposición[33]. Solo unos pocos Estados miembros han hecho uso de la posibilidad, que brinda el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva ADR, de reconocer como entidad de RAL a la figura del mediador de empresa para los consumidores (*médiateur d'entreprise*)[34].

Si bien en la mayoría de los Estados miembros la normativa de transposición refleja el nivel de protección de los consumidores que incorporan los requisitos de calidad de la Directiva, varios Estados miembros han establecido requisitos de calidad adicionales o más estrictos, ya sea en la propia normativa de transposición o facultando a sus autoridades nacionales competentes para establecer requisitos adicionales o más estrictos para las entidades de RAL bajo su supervisión.

Ejemplos de requisitos de calidad adicionales o más estrictos a nivel nacional

- El artículo 6, apartado 1, letra a), de la Directiva RAL establece que las personas físicas encargadas de la RAL deberán estar «en posesión de los conocimientos y las competencias necesarios en el ámbito de la resolución alternativa o judicial de litigios de litigios con consumidores, así como de un conocimiento general del Derecho». La normativa alemana de transposición exige, además, que dichas personas sean abogados colegiados o mediadores certificados. La normativa checa de transposición exige un título universitario o un máster en Derecho. Del mismo modo, Polonia ha establecido requisitos adicionales específicos relativos a la cualificación de las personas encargadas de la RAL en determinadas entidades de RAL públicas[35].
- El artículo 8, letra c), de la Directiva RAL dispone que el procedimiento de RAL sea gratuito o se preste a cambio de un precio simbólico para los consumidores. Con arreglo a la normativa de transposición checa, española, francesa, finlandesa y lituana, la RAL en materia de consumo es siempre gratuita para el consumidor. La normativa de transposición de Eslovaquia limita ese precio para los consumidores a 5 EUR, y la normativa de transposición danesa, a 100 DKK.
- El artículo 8, letra e), de la Directiva RAL establece que, en caso de litigios de índole particularmente compleja, el plazo de 90 días para concluir el procedimiento de RAL puede ampliarse a discreción de la entidad de RAL. El Derecho belga establece además que el plazo

[31] Austria es uno de ellos.

[32] Un ejemplo es Polonia, donde la normativa de transposición exige a la Oficina Reguladora de la Energía, la Oficina de Comunicaciones Electrónicas, la Autoridad de Supervisión Financiera, el Defensor Financiero, la Oficina de Transporte Ferroviario y la Inspección de Comercio que presten servicios de RAL y se conviertan en entidades de RAL.

[33] Francia es uno de ellos. La normativa alemana de transposición excluye los procedimientos en los que se imponga una solución al consumidor o que vacíen de contenido el derecho de acceso del consumidor a los órganos jurisdiccionales.

[34] Por ejemplo, España y Francia.

[35] Véase la nota a pie de página **Error! Bookmark not defined.**. Por ejemplo, las personas encargadas de la RAL en el dentro de la institución del Defensor Financiero de Polonia deben tener una licenciatura en Derecho o una titulación de educación superior en economía.

de 90 días solo puede prorrogarse una vez (hasta un máximo de 180 días), mientras que en Derecho portugués solo puede prorrogarse dos veces (hasta un máximo de 270 días).

- La autoridad de aviación civil del Reino Unido, una de las autoridades nacionales competentes del Reino Unido, ha publicado una guía para los reclamantes en procedimientos de RAL que fija una serie de requisitos de calidad superiores a los establecidos en la normativa de transposición del Reino Unido[36].

Recuadro 1

c) Diseño de los sistemas nacionales de RAL

De conformidad con el artículo 24, apartado 2, de la Directiva RAL, los Estados miembros debían comunicar a la Comisión su primera lista de entidades de RAL a más tardar el 9 de enero de 2016. Dado que transpusieron tardíamente la Directiva, muchos Estados miembros incurrieron en retraso también al notificar sus listas de entidades de RAL. Hasta finales de 2018 no se logró en la práctica una cobertura territorial y sectorial total en materia de RAL[37]. Hasta la fecha, todos los Estados miembros, Liechtenstein y Noruega han notificado un total de 460 entidades de RAL.

Los sistemas de RAL de los distintos Estados miembros son muy diversos, en particular por lo que se refiere al número de entidades de RAL certificadas y a los modelos de RAL en cuanto a la identidad corporativa, la financiación, la cobertura y el tipo de procedimiento de RAL en vigor. Además, hay variaciones dentro de modelos de RAL específicos. Por ejemplo, si bien algunas entidades privadas de RAL tienen carácter no lucrativo, otras sí que tienen ánimo de lucro. En la mayoría de los Estados miembros hay una o más entidades de RAL subsidiarias, esto es, que son competentes para conocer de los litigios de consumo no abarcados por otras entidades de RAL[38].

Ejemplos de diversidad de los sistemas nacionales de RAL

- Rumanía solo ha notificado una entidad de RAL, responsable de los litigios en materia de consumo de todos los sectores minoristas. Al ser un organismo público, la entidad de RAL es de carácter no lucrativo.
- Francia ha notificado 99 entidades de RAL sectoriales, entre las que se incluyen 3 organismos públicos, 43 *médiateurs d'entreprise*, 27 entidades de RAL integradas en una asociación o federación, 24 asociaciones de mediadores y 2 comisiones de mediación colegial. Algunas de las entidades privadas de RAL tienen ánimo lucrativo. De conformidad con la normativa francesa de transposición, ninguna de las entidades de RAL francesas aplica un procedimiento en el que se imponga una solución a las partes.

Recuadro 2

La diversidad de los sistemas nacionales de RAL se manifiesta también en las diferencias entre las autoridades nacionales competentes. La mayoría de los Estados miembros ha designado una única autoridad nacional competente[39]. Dicha función se ha asignado en su mayor parte a las autoridades

[36] Puede consultarse la guía (en inglés) en: http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF.

[37] Todavía existen algunas deficiencias puntuales en la cobertura en materia de RAL.

[38] En algunos de los Estados miembros con entidades de RAL subsidiarias, estas también pueden tramitar litigios para los que ya se garantiza una cobertura de RAL a través de una entidad de RAL sectorial.

[39] Los Estados miembros que han optado por designar más de una autoridad nacional competente son Alemania, Austria, España, Italia, Lituania, los Países Bajos y el Reino Unido.

responsables de la política de consumidores o a los reguladores sectoriales. En Francia, se creó un organismo específico para desempeñar la función de autoridad nacional competente: la Comisión de Evaluación y Control de la RAL en materia de Consumo (Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation). Los procedimientos de certificación y las prácticas de seguimiento difieren entre los Estados miembros. La mayoría de las autoridades nacionales competentes aplican un procedimiento normalizado de certificación que se inicia cuando un organismo de resolución de litigios presenta una solicitud para ser certificado como entidad de RAL. Las obligaciones de seguimiento de las autoridades nacionales competentes se llevan a cabo principalmente a partir de los informes anuales de actividad de las entidades de RAL y de la información de las reclamaciones. No obstante, las autoridades nacionales competentes de algunos Estados miembros también intercambian información periódicamente con las entidades de RAL bajo su supervisión[40] y/o realizan auditorías periódicas[41]. En los Estados miembros con más de una autoridad nacional competente hay diversos grados de coordinación y cooperación nacionales entre las autoridades nacionales competentes. Si bien, en algunos de ellos, las autoridades nacionales competentes funcionan de forma más o menos independiente, otros Estados miembros establecen una coordinación periódica y un intercambio de las mejores prácticas[42].

d) Repercusión de la Directiva RAL y uso de la RAL en materia de consumo en los Estados miembros

La Directiva ha consolidado y complementado la RAL en materia de consumo en los Estados miembros y ha mejorado su calidad. Los Estados miembros que antes no tenían una cultura de la RAL han añadido un procedimiento de RAL a sus sistemas nacionales de resolución de litigios en materia de consumo. En los Estados miembros en los que ya existía la RAL, la Directiva inició un proceso de evaluación de la eficacia de las estructuras existentes de RAL y dio lugar a que se complementasen y adaptasen a la cobertura total y los requisitos de calidad que exige la Directiva. A los organismos de resolución de litigios en materia de consumo preexistentes que querían ser certificados como entidades de RAL se les animó a revisar su organización, su procedimiento y sus procesos de tramitación de casos. Los organismos de resolución de litigios mejoraron sus sitios web, adaptaron su organización y sus procedimientos o cambiaron su estructura de gobernanza. En general, la transparencia de las entidades y los procedimientos de RAL ha aumentado considerablemente, se ha reducido la duración de la tramitación de los asuntos, las entidades de RAL ofrecen más formación al personal y los usuarios están más satisfechos con los servicios prestados por las entidades de RAL. El establecimiento de infraestructuras de RAL de calidad también ha supuesto un acicate para que los comerciantes revisen y mejoren sus procesos internos de tramitación de reclamaciones[43].

---

[40] Por ejemplo, mediante la celebración de asambleas de RAL, que reúnen a todas las entidades de RAL certificadas en el Estado miembro de que se trate.

[41] Un ejemplo de esto es Bélgica, donde la autoridad nacional competente realiza una vez al año «auditorías completas» de dos entidades de RAL certificadas y «miniauditorías» de todas las demás entidades de RAL certificadas. Las auditorías completas evalúan el cumplimiento por parte de las entidades de RAL de todos los requisitos de calidad; las miniauditorías evalúan el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad y transparencia mediante el examen de los sitios web, los informes anuales y las formaciones seguidas por el personal de las entidades de RAL. Véase Biard, A., On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience, pendiente de publicación, sección 1.3.

[42] Un ejemplo de esto es Italia, donde el Ministerio de Desarrollo Económico, que es la autoridad nacional competente que desempeña la función de punto de contacto único para la Comisión, celebra periódicamente reuniones de coordinación y de dirección (Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo) con las demás autoridades nacionales competentes italianas.

[43] Así lo comunicaron los comerciantes en la Asamblea de RAL de 2018 y en otros actos de RAL y RLL organizados por la Comisión. Este hecho está en consonancia con el uso de la plataforma de RLL por parte de los comerciantes y con la información recibida de los comerciantes durante las campañas de comunicación

Los requisitos de transparencia para las entidades de RAL, en particular el requisito de publicar informes anuales de actividad, así como el mecanismo de certificación y seguimiento, constituyen un incentivo importante para que las entidades de RAL revisen su funcionamiento de forma constante. Del mismo modo, la obligación que tienen las autoridades nacionales competentes de informar sobre su sistema nacional de RAL contribuye a una revisión periódica de la eficacia general de la RAL en materia de consumo en los Estados miembros. Sobre la base de las primeras experiencias con el nuevo marco regulador, en una serie de Estados miembros se están debatiendo posibles adaptaciones de los sistemas nacionales de RAL y se está determinando cuáles son las mejores prácticas sobre RAL en materia de consumo. Estos debates tienen una dimensión cada vez más transfronteriza, ya que en algunos Estados miembros se han adoptado modelos que han resultado ser eficaces en otros Estados miembros[44]. Está surgiendo una comunidad de RAL a escala de la Unión.

Aunque la disponibilidad y la calidad de la RAL se ha reforzado en toda la Unión, la adopción del nuevo marco es variada entre los Estados miembros. En términos generales, pueden distinguirse tres grupos de Estados miembros: i) Estados miembros con una cultura de RAL preexistente muy avanzada (por ejemplo, Finlandia), en los que no se producen cambios significativos en el uso de la RAL; ii) Estados miembros con sistemas de RAL preexistentes, si bien incompletos (por ejemplo, Alemania), en los que se aprecia una tendencia de aumento de su uso; y iii) Estados miembros que sin una tradición de RAL preexistente (por ejemplo, Eslovenia), en los que el avance en el uso de la RAL sigue siendo lento.

En general, el nuevo marco de RAL sigue infrautilizado. Sobre la base de la información recopilada para el presente informe, pueden señalarse tres aspectos centrales que limitan actualmente la plena eficacia del marco:

(1) Sensibilización sobre la RAL y percepción

Aunque la sensibilización general sobre la RAL ha aumentado entre los consumidores y los minoristas, sigue siendo insuficiente en algunas regiones y sectores minoristas. En general, las pymes están menos concienciadas que los grandes minoristas[45]. Entre los consumidores y los comerciantes hay malentendidos sobre la RAL y las entidades de RAL. Por ejemplo, los consumidores confunden a veces las entidades de RAL con los servicios de atención al cliente de los comerciantes o piensan que son favorables al comerciante, en particular cuando la entidad de RAL está vinculada al comerciante o a la asociación empresarial del comerciante o cuando el resultado del procedimiento de RAL confirma lo alegado por el comerciante[46]. A veces, los comerciantes piensan que las entidades de RAL representan los intereses de los consumidores y, por lo tanto, consideran que están predispuestas a favorecer a estos. La situación se ve agravada

---

sobre RAL y RLL de la Comisión. El Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de 2019, que aún no se ha publicado, indica que el 64,6 % de los consumidores reclamó directamente al minorista o proveedor del servicio, lo que representa un aumento de más de 10 puntos porcentuales con respecto a 2016.

44 Sirve de ejemplo la adopción de mecanismos de denuncia pública, originarios de los países nórdicos, por parte de ciertas entidades de RAL en el sur de Europa.

45 Según el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de 2017, más de la mitad de los minoristas (55,2 %) sabe lo que es la RAL (véase https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, p. 66). La edición de 2019 (aún no publicada) presenta valores similares.

46 Véase, por ejemplo, *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, Alternative dispute resolution and the court system, informe final (abril de 2018), disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, p. 2 y siguientes.

por la diversidad de sistemas de RAL, que se caracteriza por una gran variedad de modelos, nombres[47] y procedimientos de RAL[48].

(2) Escoger en los sistemas nacionales de RAL

La diversidad de los sistemas de RAL dificulta la elección de los consumidores y los comerciantes, en particular en los Estados miembros con un gran número de entidades de RAL certificadas. En general, cuando hay más de una entidad de RAL en el sector minorista, resulta más complejo para los consumidores y los comerciantes decidir a qué entidad de RAL acudir. Se suma una dificultad específica cuando en el sistema hay entidades de RAL cuyo ámbito de actuación se limita a aspectos específicos de un litigio en un determinado sector minorista, lo que implica que el consumidor puede tener que recurrir a dos entidades de RAL para que se resuelva la totalidad de su reclamación[49].

(3) Participación de los comerciantes en procedimientos de RAL

Si bien la participación de los comerciantes en procedimientos de RAL ha aumentado de forma lenta pero constante desde 2014, solo uno de cada tres minoristas está dispuesto a recurrir a la RAL en la actualidad[50]. Esta cifra es a todas luces insuficiente, incluso teniendo en cuenta que un número significativo de los minoristas que no utilizan la RAL resuelven de forma bilateral sus litigios con los consumidores[51]. Sobre la base de la flexibilidad que concede la Directiva a los Estados miembros para diseñar sus sistemas nacionales de RAL, en una serie de Estados miembros se han elaborado o mantenido modelos de RAL con porcentajes elevados de participación; en cada una de las cuatro categorías siguientes pueden encontrarse estos modelos de ADR:

i. modelos en los que la participación del comerciante es obligatoria por ley;

---

47 Biard, A., On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience, pendiente de publicación, sección 2.2, sugiere que el nombre de la entidad de RAL subsidiaria belga (Service de Médiation pour le Consommateur / Consumentenombudsdienst) puede contribuir a que los comerciantes perciban que la entidad de RAL representa los intereses de los consumidores y, por tanto, está predispuesta a favorecer a estos.

48 Los estudios sugieren que la percepción de los consumidores sobre la equidad de un procedimiento de RAL está condicionada también por factores específicos de la cultura del Estado miembro de que se trate. Por ejemplo, los consumidores alemanes suelen preferir los procedimientos más formales y con fundamento jurídico, mientras que los consumidores británicos valoran más que se les escuche y poder impedir que otros tengan el mismo problema. Por otra parte, las expectativas de los consumidores respecto a un procedimiento de RAL difieren en función de si la entidad de RAL es un organismo público o privado. Véase Creutzfeldt, N., Project Report: Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe (2016), disponible en: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

49 Por ejemplo, en algunos Estados miembros existe una entidad de RAL sectorial que se ocupa de los litigios sobre los derechos de los pasajeros de la UE (por ejemplo, indemnización legal por un vuelo retrasado), mientras que las cuestiones conexas (por ejemplo, relativas a un viaje combinado) son competencia de la entidad de RAL subsidiaria.

50 Según el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de 2017, menos de un tercio de los minoristas (31,8 %) está dispuesto a recurrir a la RAL, lo que representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales con respecto a 2014 (véase https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, p. 66). La edición de 2019 (aún no publicada) recoge un ligero aumento adicional de 1,5 puntos porcentuales.

51 Así lo demuestran a) que la plataforma de RLL propicie la resolución directa de hasta un 42 % de los casos [véase la sección 4, letra a), punto 2], b) los comentarios de los comerciantes durante las campañas sobre RAL y RLL de la Comisión y c) el número cada vez mayor de consumidores que reclaman directamente a los minoristas (véase la nota a pie de página **Error! Bookmark not defined.**).

ii. modelos en los que la participación del comerciante no es obligatoria por ley, pero el comerciante está aun así obligado a participar en el procedimiento de RAL[52];

iii. modelos en los que el comerciante no está obligado ni por ley ni por otro motivo a participar en el procedimiento de RAL, pero se le incentiva a hacerlo a través de un mecanismo específico[53]; y

iv. modelos en los que el comerciante no está obligado ni por ley ni por otro motivo a participar en el procedimiento de RAL, ni recibe un incentivo para participar a través de un mecanismo específico[54].

Sin embargo, en una serie de regiones y sectores minoristas, la tasa de participación de comerciantes en los modelos de RAL existentes es insuficiente.

Con el fin de mejorar la sensibilización y el conocimiento de los consumidores y los comerciantes en materia de RAL y aumentar la utilización de esta, la Comisión llevó a cabo campañas de comunicación sobre RAL y RLL en 2016, 2017 y 2018. Con el fin de mejorar la sensibilización y la utilización de la RAL entre las pymes, la Comisión incluyó un módulo sobre RAL y RLL en materia de consumo en el programa de formación «Consumer Law Ready» para pymes, sobre el Derecho en materia de protección de los consumidores[55]. Por otra parte, la Comisión apoyó el intercambio de información entre las partes interesadas en el ámbito de la RAL, la creación de redes de contactos, los debates sobre las mejores prácticas y el nacimiento de una comunidad de RAL a escala de la Unión, por medio de una serie de actos con las partes interesadas, entre ellos la Asamblea de RAL de 2018, que congregó a más de 350 representantes de la comunidad europea de RAL, entre los que se contaban representantes empresariales y de los consumidores, reguladores, personal del mundo universitario y 187 representantes de organismos de RAL. La Comisión también ayudó a las entidades de RAL mediante subvenciones para desarrollar su capacidad.

La mayoría de los Estados miembros fomentaron el nuevo marco de RAL y RLL mediante actividades de comunicación a nivel nacional, regional o local. A iniciativa de las entidades de RAL y, en parte también, a raíz de los actos organizados por la Comisión con las partes interesadas, se crearon nuevas redes y formatos para articular intercambios periódicos entre las partes interesadas en el ámbito de la RAL. El nacimiento de una comunidad de RAL a escala de la Unión ha avivado el intercambio de estrategias y modelos eficaces de RAL para hacer frente a los aspectos antes mencionados y así lograr su plena eficacia.

Ejemplos de medidas para facilitar la elección en los sistemas nacionales de RAL y reducir el riesgo de confusión

- El Derecho belga no contempla la figura del mediador de empresa para los consumidores (*médiateur d'entreprise*) como entidad de RAL en el sentido de la Directiva. Está tajantemente prohibido que estas figuras empleen términos como «defensor», «mediación», «conciliación», «arbitraje», «entidad habilitada» o «resolución alternativa de litigios», para

[52] Por ejemplo, por ser el comerciante miembro de una asociación empresarial cuyos estatutos contengan un compromiso pertinente para sus miembros; por un compromiso contraído por el comerciante con el consumidor (por ejemplo, en las cláusulas que el comerciante utiliza para los contratos celebrados con consumidores).

[53] Por ejemplo, un mecanismo de denuncia pública.

[54] Por ejemplo, entidades de RAL subsidiarias, en las que la participación es voluntaria y gratuita para los comerciantes.

[55] https://www.consumerlawready.eu

evitar que se confundan con las entidades de RAL certificadas[56]. También se discute si el término *service de mediation* / *ombudsdienst* («servicio de mediación») debe estar reservado a las entidades de RAL establecidas por la ley[57].

- Algunos Estados miembros han creado portales en línea que ayudan a los consumidores a elegir en el sistema nacional de RAL y canalizan sus denuncias a las entidades de RAL competentes[58].
- Algunos Estados miembros contemplan la posibilidad de incorporar el requisito de que una entidad de RAL se ocupe de todos los litigios en materia de consumo de un determinado sector minorista (y no solo de los litigios de una parte del sector o de aspectos específicos de un litigio)[59].
- En algunos Estados miembros se está hablando también de limitar a uno el número de entidades de RAL certificadas en un sector minorista dado[60].
- La autoridad nacional competente portuguesa ha elaborado un conjunto de normas procesales estándar para las entidades de RAL. En la actualidad, 7 de las 12 entidades de RAL certificadas de Portugal utilizan estas normas procesales estándar.
- La autoridad nacional competente portuguesa ha elaborado asimismo una plantilla informativa sobre entidades de RAL para que los comerciantes informen a los consumidores.

Recuadro 3

Ejemplos de modelos de RAL y medidas para mejorar la participación de los comerciantes en los procedimientos de RAL y el cumplimiento de los resultados de los procedimientos de RAL

- En algunos sectores (por ejemplo, el sector de la energía), varios Estados miembros han hecho obligatoria legalmente la participación de los comerciantes en los procedimientos de RAL[61].
- En Alemania, se creó un organismo público de RAL para los litigios en materia de consumo en el sector de las compañías aéreas. El Derecho nacional obliga a las compañías aéreas a participar en los procedimientos de RAL tramitados por dicho organismo, salvo que se sometan a una entidad privada de RAL certificada. Dicha normativa sirvió de incentivo para que las compañías aéreas se convirtieran en miembros de una asociación que gestiona una entidad de RAL en el sector del transporte de viajeros. En la actualidad, 44 de los miembros

56 Artículo XVI.2 Code de Droit Économique/Wetboek van economisch recht. Véase Biard, A., On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience, pendiente de publicación, sección 1.2.

57 *Jouant, N.*, Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique : évolutions, Droit de la consommation – Consumentenrecht n.º 115 (2017), p. 1 y siguientes (p. 62).

58 Un ejemplo de esto es Bélgica, donde actualmente existen tres portales: *Belmed* (https://economie.fgov.be/belmed), el sitio web del *Consumer Mediation Service* (https://mediationconsommateur.be) y el portal en línea *Point de contact/Meldpunt* (https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt). En Biard, A., *loc. cit.*, sección 2.1, se recoge que un proyecto de ley presentado en junio de 2018 al Parlamento federal belga propone fusionar en uno estos tres portales en línea, ya que se considera que la multiplicidad de portales en línea aumenta el riesgo de confundir a los consumidores.

59 Véase Biard, A., *loc. cit.*, sección 2.2.

60 Véase, por ejemplo, *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, Modernising consumer markets: green paper (2018), disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, p. 51 (apartado 152).

61 Véase también el artículo 26, apartado 3, de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125), en lo que respecta a los litigios entre los clientes domésticos y las empresas eléctricas.

de esa asociación son compañías aéreas. Al convertirse en miembros de la asociación, las compañías aéreas aceptan vincularse por las normas procesales de la entidad de RAL. En 2018, la entidad de RAL logró un porcentaje de resolución de litigios con compañías aéreas del 86 %[62].

- En los Países Bajos, la fundación de la oficina de resolución de litigios en materia de consumo (Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken) gestiona una oficina de carácter general y más de 50 oficinas sectoriales. Las normas procesales de las oficinas sectoriales (así como las cláusulas estándar de los contratos de consumo pertinentes) las acuerdan la asociación empresarial y la organización de los consumidores del sector minorista. Al constituirse en miembros de su asociación empresarial, los comerciantes están obligados a participar en los procedimientos que tramite la oficina sectorial correspondiente y a atenerse a su resultado. Este resultado queda protegido en última instancia por la asociación empresarial: si la oficina ordena al comerciante pagar una suma de dinero al consumidor y no lo hace, el consumidor puede reclamar la cantidad directamente a la asociación empresarial.
- En Finlandia, los comerciantes no están obligados a participar en los procedimientos que tramite cualquiera de las tres entidades de RAL certificadas en materia de consumo. Los procedimientos de RAL culminan con una recomendación no vinculante. Las entidades de RAL publican todas las recomendaciones importantes en sus sitios web y realizan un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones por parte de los comerciantes mediante cuestionarios enviados al consumidor o al comerciante. El porcentaje de cumplimiento se sitúa entre el 80 % y el 100 %.
- En Estonia, la participación de los comerciantes en los procedimientos de RAL tramitados por la oficina de resolución de litigios en materia de consumo (Tarbijavaidluste Komisjon) tiene carácter voluntario. Sin embargo, si el comerciante no participa en el procedimiento de RAL, la oficina está facultada para resolver el asunto conforme a un procedimiento en rebeldía. Si el comerciante no cumple con lo que resuelva la oficina, el nombre del comerciante se incluye en una lista negra (denuncia pública).
- En Austria, es voluntaria la participación de los comerciantes en los procedimientos de RAL tramitados por el órgano de conciliación en materia de consumo (Schlichtung für Verbrauchergeschäfte), que es la entidad austriaca de RAL subsidiaria. El procedimiento es gratuito tanto para los consumidores como para los comerciantes. En 2018, los comerciantes participaron en el 77 % de los procedimientos de RAL (el porcentaje de resolución fue del 75 %)[63]. Esta situación contrasta marcadamente con la de Alemania, donde solo el 17 % de los comerciantes participó en procedimientos ante el órgano general de conciliación en materia de consumo (Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle), cuyo procedimiento de RAL es voluntario, pero no gratuito, para los comerciantes[64]. En el debate parlamentario en curso sobre la reforma de la normativa alemana de transposición de la Directiva RAL se discute si, en un futuro, el régimen de tasas que se aplica a la entidad de RAL subsidiaria debe ofrecer incentivos para los comerciantes, por ejemplo, estableciendo que la primera participación del comerciante en un procedimiento ante la entidad de RAL subsidiaria sea gratuita[65].

[62] Véase el informe anual de actividades de 2018 de la oficina alemana de mediación en el ámbito del transporte de pasajeros (Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr o söp), disponible en https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf, p. 16.

[63] Véase el informe anual de actividades de 2018 del órgano de conciliación en materia de consumo, https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf, p. 22.

[64] Véase Creutzfeld, N./Steffek, F., Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6890 de 20.12.2018.

[65] Véase Deutscher Bundesrat, Drucksache 197/1/19 de 27.5.2019, p. 7 (apartado 11).

- Del mismo modo, en la Asamblea de RAL de 2018 se propuso que, en los casos en que no se exija que el comerciante (por ejemplo, por ley; por ser el comerciante miembro de una asociación que gestione la entidad de RAL; por un compromiso con el consumidor) participe en el procedimiento de RAL y el procedimiento no sea gratuito para los comerciantes, el sistema de tasas aplicado por la entidad de RAL puede diseñarse para incitar a los comerciantes a participar, por ejemplo, a través de tasas por asunto con incrementos que recompensen al comerciante cuando el procedimiento se concluya en una fase temprana.

Recuadro 4

4. Aplicación del Reglamento (UE) n.º 524/2013

a) Plataforma de RLL

1) Creación y ámbito geográfico

La Comisión puso en marcha la plataforma de RLL en enero de 2016. La plataforma se abrió al público el 15 de febrero de 2016. Durante el desarrollo de la plataforma, la Comisión contó con la ayuda de un grupo de expertos en RLL designados por los Estados miembros. Antes de poner en marcha la plataforma, la Comisión había llevado a cabo tres pruebas exhaustivas[66]. El flujo de trabajo de la plataforma viene determinado en el Reglamento RLL. Por lo tanto, la Comisión diseñó las distintas interfaces de la plataforma con arreglo a dichas especificaciones normativas[67].

Solo Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Polonia han comunicado a la Comisión que su Derecho contempla que las entidades de RAL puedan resolver los litigios por un comerciante contra un consumidor. De conformidad con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento RLL, la plataforma también puede utilizarse para los litigios de empresas con consumidores, siempre que estos impliquen a un consumidor que resida habitualmente en dichos Estados miembros.

Desde el 1 de julio de 2017, la plataforma de RLL también está disponible para litigios en materia de consumo en los que participen consumidores y comerciantes de los países del EEE: Islandia[68], Liechtenstein y Noruega. Hasta la fecha, se han registrado en la plataforma 460 entidades de RAL de todos los Estados miembros, Liechtenstein y Noruega.

2) Uso

En 2017 y 2018, la Comisión publicó los informes sobre el primer y segundo año de funcionamiento de la plataforma de RLL[69]. Desde su puesta en marcha, se han producido más 8,5 millones de visitas en la plataforma y se han registrado 120 000 litigios de consumidores con empresas. Un 56 % de los

[66] En las pruebas participaron 120 expertos en RLL designados por los Estados miembros, organizaciones de consumidores, asociaciones de comerciantes y el Foro Europeo de la Discapacidad. Las diversas interfaces de la plataforma se sometieron a prueba basándose en supuestos realistas; la información obtenida durante las pruebas contribuyó directamente al desarrollo de la plataforma. Véase el primer informe sobre RLL [COM(2017) 744 final, p. 3].

[67] El primer informe sobre RLL contiene un gráfico indicativo del flujo de trabajo de la plataforma [COM(2017) 744 final, p. 2].

[68] Dado que Islandia no ha transpuesto aún la Directiva RAL [véase la sección 3.a)], no ha notificado ninguna entidad de RAL. Por consiguiente, la plataforma no puede actualmente transmitir a ninguna entidad de RAL los litigios iniciados contra comerciantes establecidos en Islandia.

[69] Los informes pueden consultarse en https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

litigios son nacionales y el 44 % restante, transfronterizos. La mayoría de los litigios tienen que ver con el sector de las compañías aéreas (13,2 %), seguido por el de la ropa y el calzado (10,9 %) y por el de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (6,8 %). Los consumidores reclamaron, sobre todo, por: la entrega del producto o la prestación del servicio (23 %), la falta de conformidad con el pedido (15 %) y el hecho de que el producto era defectuoso u ocasionó un perjuicio (12 %). Solo en un porcentaje insignificante de los casos (0,1 %) se utilizó la plataforma para litigios de empresas con consumidores.

En aproximadamente el 80 % de las reclamaciones presentadas en la plataforma de RLL, el asunto se archivó automáticamente al cabo de 30 días porque el comerciante no había respondido en la plataforma a la notificación del litigio y la invitación a proponer una entidad de RAL al consumidor. Solo en aproximadamente el 2 % de los casos, las partes escogieron una entidad de RAL y, por lo tanto, la plataforma pudo transmitir el litigio a una entidad de RAL. Sin embargo, en hasta un 42 % de los litigios presentados en la plataforma, las partes lo resolvieron bilateralmente[70].

El número elevado de visitas y de reclamaciones presentadas en la plataforma demuestran una aceptación muy buena por parte de los consumidores. La cantidad de resoluciones directas que ha propiciado la plataforma muestra el valor añadido de esta para facilitar soluciones acordadas bilateralmente, también en los litigios transfronterizos, dado que la oferta multilingüe y las funciones de traducción de la plataforma permiten la comunicación entre las partes. Sin embargo, son escasos los litigios que finalmente pueden transmitirse a una entidad de RAL, lo que indica que el flujo de trabajo de la plataforma de RLL, establecido por ley, presenta dos deficiencias: i) la obligación de las partes de escoger de común acuerdo una entidad de RAL antes de que la plataforma transmita el litigio a dicha entidad de RAL supone, en la práctica, una traba; y ii) al tener solo un procedimiento dirigido a canalizar los litigios a las entidades de RAL competentes, la plataforma atiende solo parcialmente a las necesidades de sus usuarios, que han confirmado el considerable valor añadido de la plataforma para facilitar la comunicación y las resoluciones directas entre las partes.

Para subsanar las deficiencias detectadas, la Comisión llevó a cabo un análisis en profundidad de los flujos de trabajo y los datos de los usuarios de la plataforma. La página de inicio y la mensajería de la plataforma fueron renovadas y se añadieron nuevas páginas de información y un sistema de comentarios y sugerencias. La Comisión también llevó a cabo una campaña específica de comunicación sobre RAL y RLL para aumentar la sensibilización y el compromiso de los comerciantes en relación con la plataforma de RLL. Como consecuencia de ello, el número de comerciantes registrados en la plataforma aumentó en un 54 % en 2018 y en un 24 % en los cinco primeros meses de 2019. El 80 % de los usuarios de la plataforma están ahora satisfechos con las funciones de la misma. Sin embargo, la intervención de los comerciantes en la parte del procedimiento que discurre en la propia plataforma sigue siendo muy reducida. Por este motivo, la Comisión está ejecutando un plan de acción para conseguir que la plataforma responda mejor a las necesidades de sus usuarios, lo que conlleva que la plataforma proporcione información más específica sobre los derechos y las vías de recurso de los consumidores, guíe mejor a sus usuarios hacia los instrumentos de reparación más adecuados y facilite más las resoluciones directas.

b) Red de puntos de contacto de RLL

[70] Véanse el primer y el segundo informe de la Comisión sobre la RLL, *loc. cit.* Los datos sobre el uso de la plataforma, las encuestas *ad hoc* y las encuestas por salida permanente de la plataforma de RLL son congruentes con estas conclusiones.

Todos los Estados miembros, Noruega y Liechtenstein han designado un punto de contacto de RLL[71]. Los Centros Europeos del Consumidor nacionales gestionan 21 puntos de contacto de RLL. En cinco Estados miembros[72] los puntos de contacto son gestionados por una autoridad, mientras que el punto de contacto de RLL de Hungría lo gestiona la oficina de arbitraje de Budapest, y el del Reino Unido, el Chartered Trading Standards Institute. En siete Estados miembros[73], los puntos de contacto de RLL solo proporcionan información y asistencia para litigios transfronterizos. Todos los demás Estados miembros, Liechtenstein y Noruega han ejercitado la facultad reguladora de que disponen[74] para obligar a sus puntos de contacto de RLL a prestar una parte o todos sus servicios en los litigios nacionales[75].

La Comisión viene celebrando desde 2016 dos reuniones al año con la red de puntos de contacto de RLL y ofrece una herramienta informática colaborativa para que los puntos de contacto de RLL puedan intercambiar información y mejores prácticas. La red es plenamente operativa y ha recibido un número considerable de consultas[76]. La carga de trabajo de los puntos de contacto refleja, a grandes rasgos, la parte correspondiente al Estado miembro del conjunto de reclamaciones presentadas en la plataforma de RLL; un número importante de puntos de contacto recibe más de 500 consultas al año.

La mayoría de las consultas de consumidores se refieren al archivo automático del asunto cuando el comerciante no responde en la plataforma en un plazo de 30 días a partir de la presentación de la reclamación. Algunos consumidores confunden la plataforma de RLL con una entidad de RAL. Los puntos de contacto de RLL desempeñan un papel importante, ya que aportan claridad y adecúan las expectativas de los usuarios en relación con la plataforma de RLL y la RAL en general. Además de desempeñar las funciones de ayuda a los usuarios de la plataforma de RLL que les encomienda la ley, una serie de puntos de contacto de RLL también actúa como embajadores en materia de RAL y de RLL, difundiendo información y organizando actos con una gran variedad de partes interesadas, incluidos los representantes empresariales.

c) Información sobre RLL

El artículo 14 del Reglamento RLL, que exige a los comerciantes y mercados en línea que ofrezcan un enlace a la plataforma de RLL en sus sitios de internet, es una herramienta importante no solo para canalizar a los consumidores con una reclamación hacia la plataforma de RLL, sino también para sensibilizar en general sobre la RAL. A finales de 2017, la Comisión llevó a cabo un ejercicio de

---

71 Islandia no ha designado todavía un punto de contacto de RLL [véase la sección 3.e)].

72 Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Liechtenstein, Lituania y Polonia.

73 Alemania, Finlandia, Irlanda, Letonia y Suecia. A pesar de ello, en algunos de estos Estados miembros (por ejemplo, Suecia), los puntos de contacto de RLL ayudan a los usuarios de la plataforma en litigios nacionales, derivándolos a un organismo nacional o regional competente. En Alemania, el Gobierno federal ha presentado un proyecto de ley que propone atribuir más competencias al punto de contacto de RLL para abarcar también a los litigios nacionales; véase Deutscher Bundesrat, Drucksache 197/19 de 26.4.2019, p. 6 (apartado 13).

74 Véase el artículo 7, apartados 3 y 4, del Reglamento RLL.

75 En este grupo de países, solo Chipre y Eslovaquia limitan los servicios que los puntos de contacto de RLL están obligados a prestar en los asuntos nacionales: en Chipre, el punto de contacto de RLL no asesora sobre las normas generales de RAL y, en Eslovaquia, el punto de contacto de RLL no ofrece información general sobre los derechos de los consumidores en asuntos nacionales.

76 El 85 % de las consultas procede de consumidores; el 13 %, de comerciantes. Solo una parte muy pequeña de las consultas procede de una entidad de RAL u otro punto de contacto de RLL (un 1 % en cada caso). La mayoría de los países tiene una distribución aproximadamente similar de consultas, con algunas excepciones: Lituania (el 47 % de las consultas procede de comerciantes) o Reino Unido (el 99 % de las consultas procede de consumidores). El 79 % de las consultas se realizó fuera del sistema (es decir, por correo electrónico o teléfono), incluso cuando estaban relacionadas con un asunto registrado en la plataforma.

extracción y estructuración de datos (*web scraping*) de los sitios web gestionados por minoristas en línea establecidos en los Estados miembros, Noruega e Islandia para comprobar el cumplimiento del artículo 14 del Reglamento RLL.

El ejercicio mostró que, en aquel momento, el porcentaje de cumplimiento era del 28 %[77]. Por otra parte, el elevadísimo número de visitas de la plataforma y el número de reclamaciones presentadas en la plataforma indican que se comunica y usa el enlace de RLL en bastantes asuntos. Si bien estos resultados son alentadores, debe perseverarse para garantizar que la obligación que contiene el artículo 14 del Reglamento RLL se cumpla íntegramente en todos los Estados miembros y en los países del EEE.

5. Conclusión

La RAL y la RLL en materia de consumo se han convertido en una parte fundamental del conjunto de instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento del Derecho en materia de protección de los consumidores por iniciativa pública y privada. En la actualidad, los consumidores de la UE cuentan con procedimientos de RAL de gran calidad en toda la Unión y, prácticamente, en todos los sectores minoristas, independientemente de si el litigio es nacional o transfronterizo y de si la operación se realizó en línea o fuera de línea.

La plataforma europea de RLL ofrece un punto centralizado y multilingüe de resolución en línea de litigios, que propicia la resolución directa en hasta un 42 % de los asuntos. Sin embargo, aproximadamente un año después de lograrse una cobertura total en materia de RAL y tres años y medio después de la puesta en marcha de la plataforma de RLL, el régimen de RAL y RLL sigue infrautilizado y aún tiene que desarrollar todo su potencial. Entre las dificultades que deben superarse están la sensibilización y la percepción en relación con la RAL, la elección en los sistemas nacionales de RAL y el uso de la RAL por parte de los comerciantes; por otra parte, el flujo de trabajo de la plataforma de RLL solo refleja en parte las necesidades manifiestas de los usuarios.

El marco legislativo europeo para la RAL y la RLL en materia de consumo se basa en los principios de responsabilidad compartida y de cooperación. La diversidad de sistemas nacionales de RAL y los intercambios entre la comunidad de RAL en los Estados miembros han dado lugar a un «laboratorio de RAL» en el que se comparan y valoran críticamente los modelos y las opciones de diseño en materia de RAL, y se determinan, comparten y aplican progresivamente las nuevas mejores prácticas.

La Comisión seguirá facilitando el desarrollo de una comunidad de RAL a escala de la Unión que incluya a entidades de RAL, representantes empresariales y de los consumidores, autoridades nacionales competentes, reguladores, personal del mundo universitario, etc. En este contexto, la Comisión convocará, por ejemplo, la segunda Asamblea de RAL a escala de la Unión en 2020, seguirá fomentando la RAL y la RLL en su campaña de comunicación de 2019 sobre el Derecho en materia de protección de los consumidores y continuará apoyando el desarrollo de las capacidades de las entidades de RAL mediante subvenciones. La Comisión también mejorará la plataforma de RLL, en particular haciendo que la plataforma responda mejor a las necesidades de sus usuarios facilitando información más específica sobre los derechos y las vías de recurso de los consumidores, guiando mejor a los usuarios hacia los instrumentos de reparación más adecuados y facilitando más las resoluciones directas.

[77] El 28 % de los minoristas en línea facilitó el enlace a la plataforma de RLL; existen diferencias considerables entre Estados miembros, sectores minoristas y tiendas web de distinto tamaño.

ANEXO I

Conjunto de instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento del Derecho en materia de protección de los consumidores por iniciativa pública y privada («conjunto de instrumentos de la UE para la garantía del cumplimiento»)
Visión general

(1) *Instrumentos para la garantía del respeto de los derechos de los consumidores a través de procedimientos de resolución de litigios iniciados por el consumidor o una entidad que represente los intereses de los consumidores (**garantía del cumplimiento por iniciativa privada**)*

a) Resolución de litigios en procedimientos judiciales ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros

- El Reglamento (UE) n.º 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil («Bruselas I»)[78], que garantiza que, en determinados litigios transfronterizos sobre contratos celebrados con consumidores[79], el consumidor pueda demandar al comerciante (y solo pueda ser demandado por el comerciante) ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que tenga domicilio el consumidor.

- La Directiva 2009/22/CE relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores[80], que contempla acciones de representación (ante un órgano jurisdiccional o una autoridad administrativa, dependiendo del ordenamiento jurídico del Estado miembro de que se trate), por las que las entidades habilitadas puedan solicitar la cesación o prohibición de infracciones del Derecho en materia de protección de los consumidores que perjudiquen el interés colectivo de los consumidores. En su paquete de medidas relativas al nuevo marco para los consumidores, la Comisión ha propuesto sustituir esta Directiva por una Directiva sobre acciones de representación que permita a las entidades habilitadas presentar también acciones colectivas[81].

- El Reglamento (CE) n.º 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[82] y el Reglamento (CE) n.º 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo[83], que ofrecen procedimientos simplificados y acelerados específicos para la reclamación de pagos transfronterizos de escasa cuantía o no impugnados[84].

b) Resolución de litigios en procedimientos ante mecanismos de RAL

[78] DO L 351 de 20.12.2012, p. 1.
[79] Véanse los artículos 17 y siguientes del Reglamento (UE) n.º 1215/2012.
[80] DO L 110 de 1.5.2009, p. 30.
[81] Véase COM(2018) 184 final.
[82] DO L 199 de 31.7.2007, p. 1; en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/2421 (DO L 341 de 24.12.2015, p. 1).
[83] DO L 399 de 30.12.2006, p. 1; en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/2421 (DO L 341 de 24.12.2015, p. 1).
[84] Si bien no se limitan a los litigios en materia de consumo, pueden constituir instrumentos eficaces también para la garantía del cumplimiento del Derecho en materia de protección de los consumidores por iniciativa privada. En el caso de ambos instrumentos, se aplican, en principio, las normas de competencia del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 para los asuntos en materia de consumo; en el caso del proceso monitorio europeo, el artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1896/2006 ofrece una protección adicional en la medida en que los casos contra consumidores solo pueden sustanciarse en el Estado miembro en el que esté domiciliado el consumidor.

- El marco legislativo de la UE para la RAL y la RLL en materia de consumo establecido por la Directiva RAL y el Reglamento RLL.

- Las Recomendaciones 98/257/CE y 2001/310/CE de la Comisión, aplicables a los mecanismos de resolución de litigios en materia de consumo que no estén certificados como entidades de RAL en virtud de la Directiva RAL.

- La Red de Centros Europeos del Consumidor, que ofrece asesoramiento y asistencia gratuitos a los consumidores en relación con las compras de productos o contrataciones de servicios transfronterizas. La asistencia incluye contactar con el comerciante y, en su caso, determinar la entidad de RAL competente para tratar el asunto y asesorar a este respecto.

(2) *Instrumentos para la garantía del cumplimiento del Derecho en materia de protección de los consumidores a través de medidas de autoridades de garantía del cumplimiento de los Estados miembros (**garantía del cumplimiento por iniciativa pública**)*

- El Reglamento (UE) 2017/2394, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004[85], que establece un mecanismo de coordinación y cooperación para la ejecución de las medidas adoptadas por las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de los Estados miembros.

***

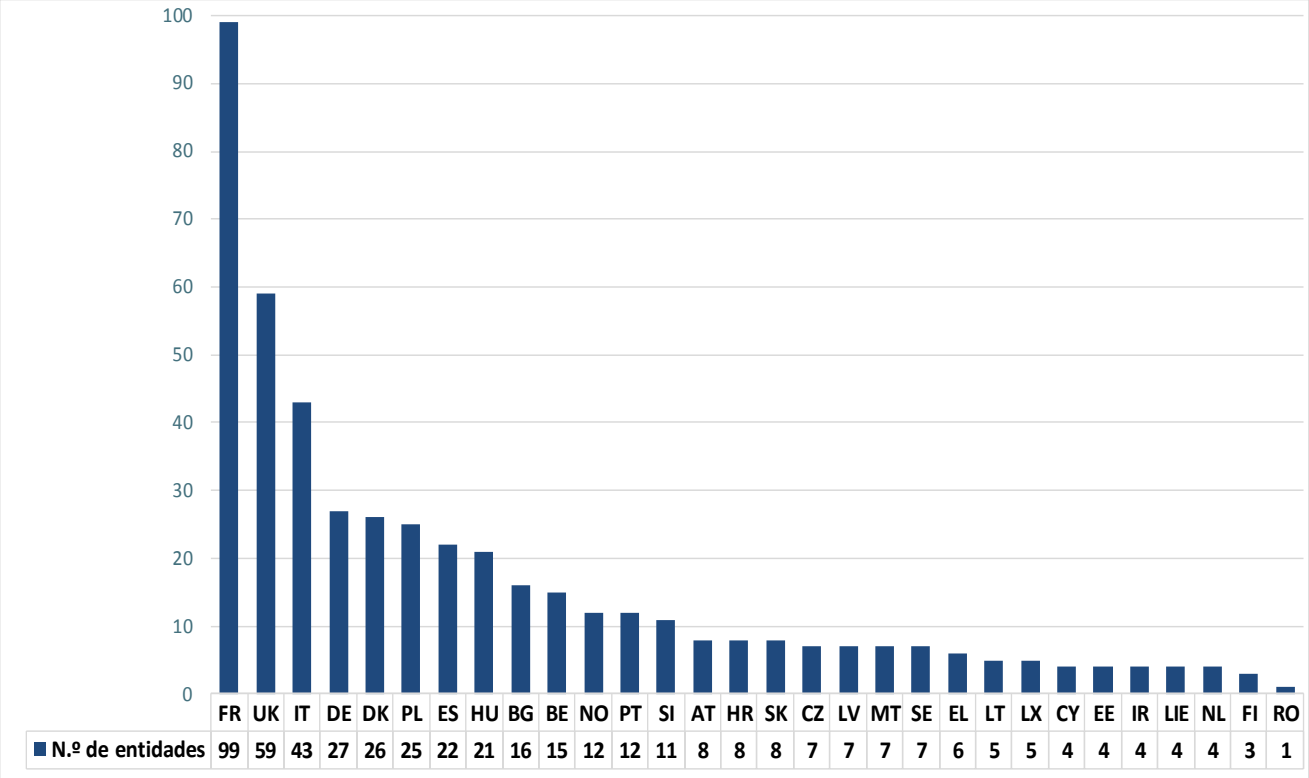
[85] DO L 345 de 27.12.2017, p. 1. El Reglamento sustituirá al mecanismo actual de cooperación previsto en el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 a partir del 17 de enero de 2020.

ANEXO II

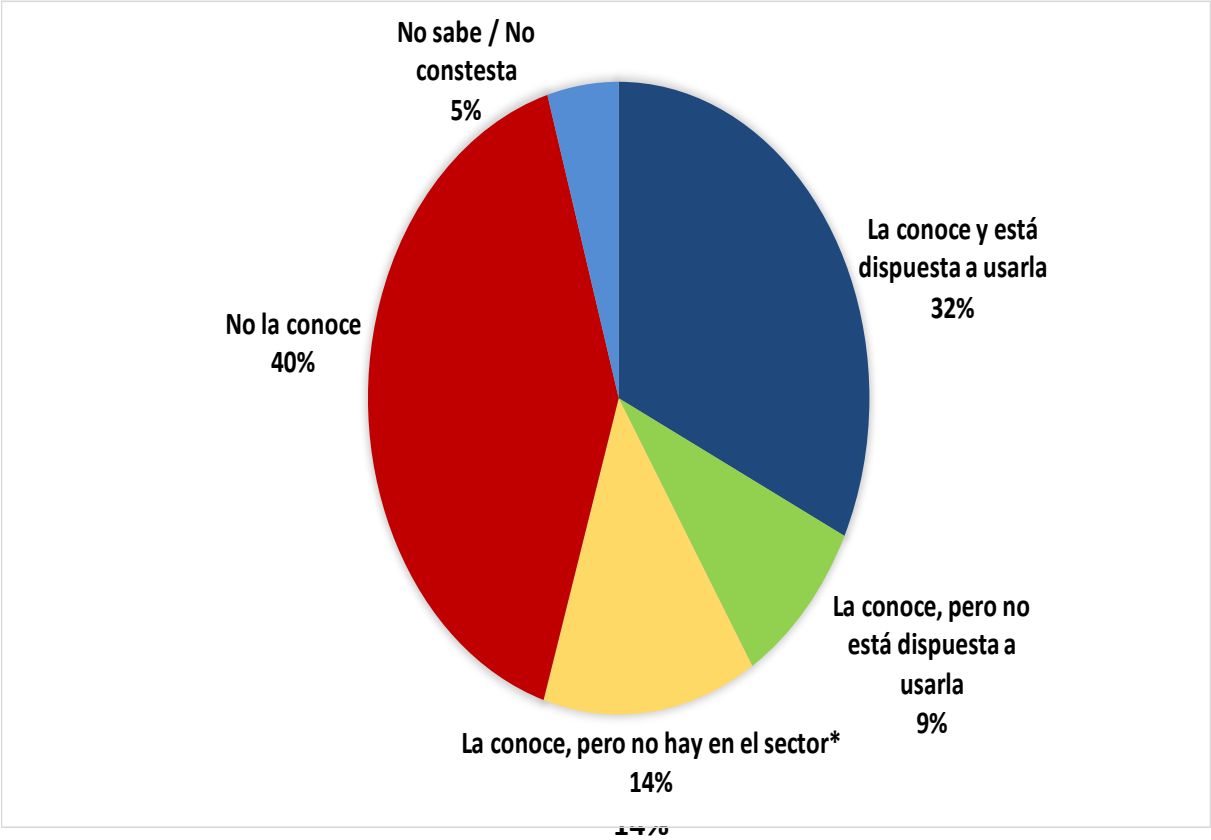
Ficha de datos estadísticos

Nota: a menos que se indique lo contrario, los gráficos reflejan los datos a 1 de julio de 2019.

Cobertura en materia de RAL: número de entidades de RAL notificadas por país



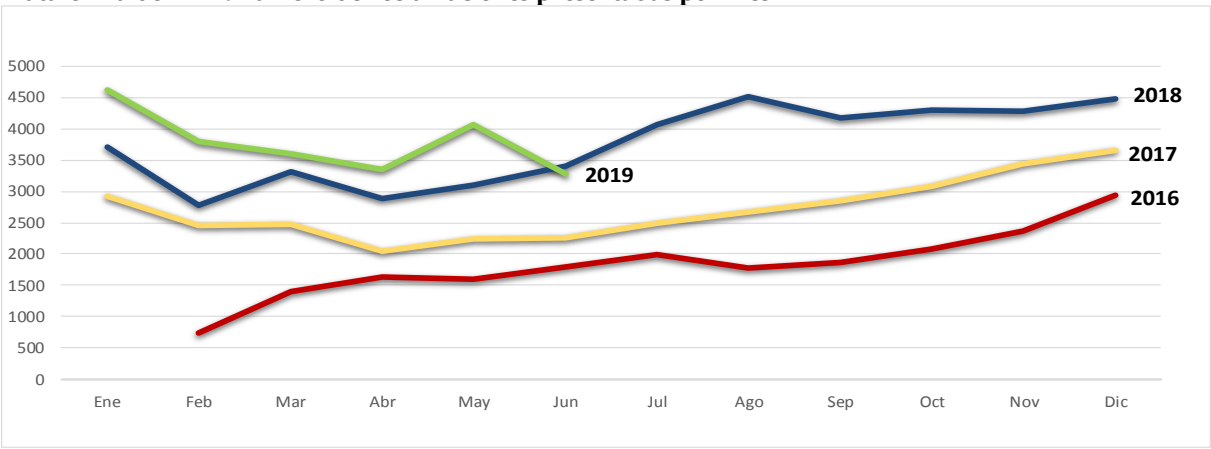
Sensibilización y uso de la RAL por parte de los minoristas



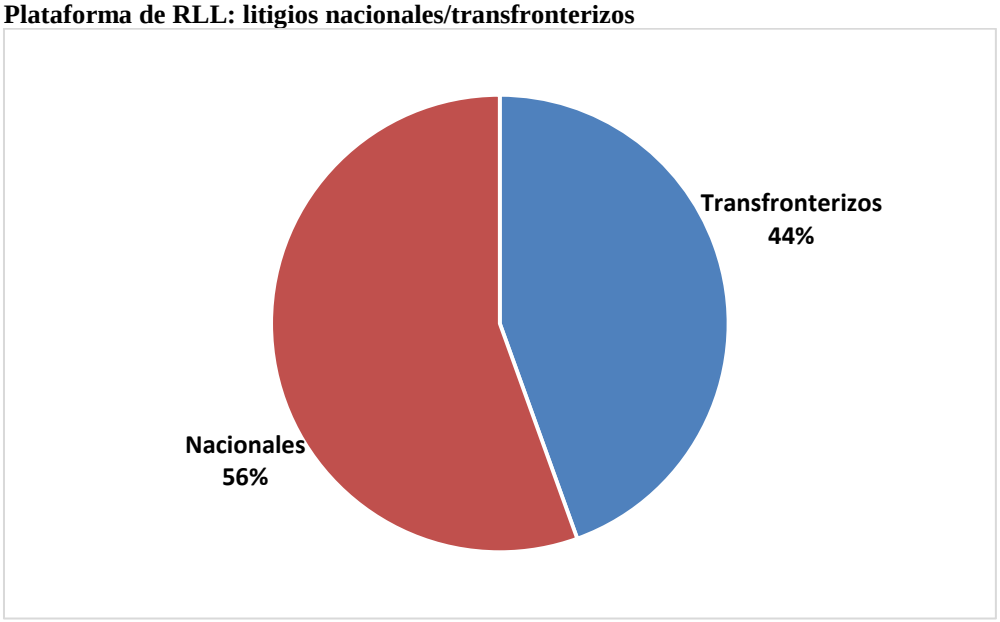
Fuente: Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de 2019 (pendiente de publicación), que abarca el período 2016-2018. Encuesta sobre las actitudes de los minoristas ante el comercio transfronterizo y la protección del consumidor: ¿Conoce algún organismo de resolución alternativa de litigios con consumidores en (NUESTRO PAÍS)? Base: EU-27_2019 encuestados (N = 9 796)

* La cobertura total en materia de RAL no se logró hasta finales de 2018.

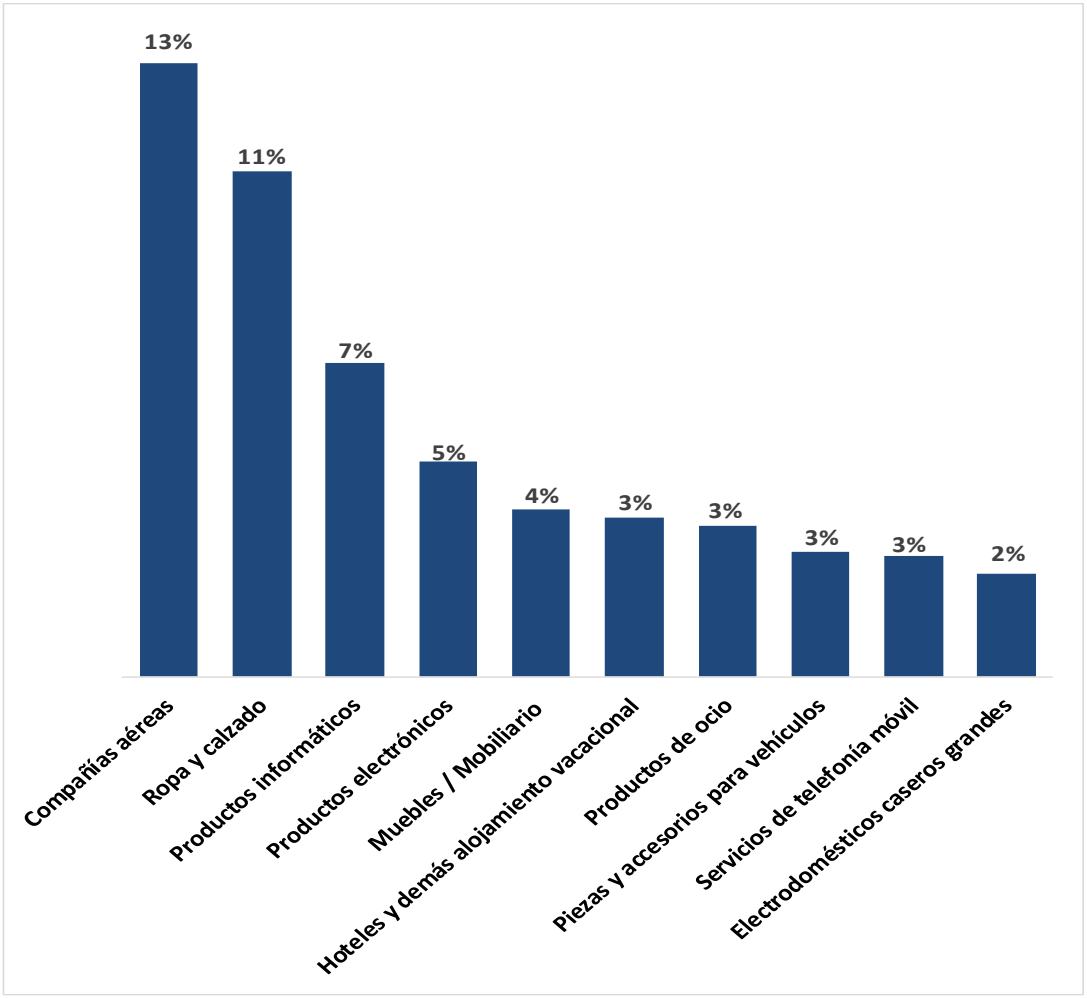
Plataforma de RLL: número de reclamaciones presentadas por mes



Plataforma de RLL: litigios nacionales/transfronterizos



Plataforma de RLL: reclamaciones de consumidores desglosadas por principales sectores minoristas



Plataforma de RLL: reclamaciones de consumidores desglosadas por motivo



Puntos de contacto de RLL: consultas desglosadas por origen

