

Cambios en el tratamiento de las reclamaciones transfronterizas motivados por la desactivación de la plataforma europea ODR y la revisión del marco europeo

Changes in the handling of cross-border complaints due to the deactivation of the European ODR platform and the revision of the European framework

Resumen: El Reglamento 2024/3228 elimina la plataforma europea de resolución de litigios en línea (RLL), en funcionamiento desde 2016, debido a su baja eficacia y a las disfuncionalidades observadas en su operativa. El 20 de julio de 2025 se eliminarán todos los datos de la plataforma, mientras que la Comisión Europea facilitará la transición con información y asistencia a los usuarios. La revisión del marco europeo de resolución alternativa de litigios de consumo, impulsada por la Presidencia española de 2023, busca adaptarse a la digitalización del comercio, reforzar la protección de los consumidores y mejorar la eficacia de las entidades RAL. La nueva propuesta de Directiva amplía los derechos de los consumidores, elimina ciertas obligaciones para los comerciantes y exige la participación de los empresarios en los procedimientos de resolución de disputas. Además, se ampliará el ámbito de aplicación a litigios con comerciantes de terceros países, y la Comisión desarrollará una herramienta digital interactiva para guiar a los consumidores en disputas transfronterizas. La digitalización sigue siendo un desafío clave, y el aprendizaje obtenido de la plataforma RLL servirá para futuros desarrollos, incluyendo la incorporación de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial en la resolución alternativa de litigios.

Palabras clave: Reglamento 2024/3228, Plataforma RLL, Resolución de litigios, Consumidores, Comisión Europea, Digitalización, Entidades RAL, Reclamaciones transfronterizas

Abstract: Regulation 2024/3228 eliminates the European online dispute resolution (ODR) platform, in operation since 2016, due to its low effectiveness and the dysfunctions observed in its operation. On 20 July 2025, all data on the platform will be deleted, while the European Commission will facilitate the transition with information and assistance to users. The revision of the European framework for alternative consumer dispute resolution, promoted by the Spanish Presidency in 2023, seeks to adapt to the digitalisation of commerce, strengthen consumer protection and improve the effectiveness of ADR entities. The new proposal for a Directive extends consumer rights, removes certain obligations for traders and requires the participation of entrepreneurs in dispute resolution procedures. In addition, the scope will be extended to disputes with traders from third countries, and the Commission will develop an interactive digital tool to guide consumers in cross-border disputes. Digitalisation remains a key challenge, and the learning gained from the ODR platform will be used for future developments, including the incorporation of emerging technologies such as artificial intelligence in alternative dispute resolution.

Keywords: Regulation 2024/3228, ODR Platform, Dispute Resolution, Consumers, European Commission, Digitalisation, ADR Entities, Cross-Border Complaints



Fernando Esteban de la Rosa

Catedrático de Derecho internacional privado

Universidad de Granada

El 30 de diciembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el Reglamento 2024/3228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2024 por el que se deroga el Reglamento 524/2013 y se modifican los Reglamentos 2017/2394 en lo que respecta a la supresión de la plataforma europea de resolución de litigios en línea (RLL) (1) . El 20 de marzo de 2025 es el último día en que se podrán presentar reclamaciones y el 20 de julio diremos adiós a la que es quizás una de las iniciativas con más carga de simbolismo político de la Unión Europea (2) . La plataforma RLL fue puesta en marcha por la Comisión Europea el 15 de febrero de 2016, como respuesta europea al movimiento de la época que vislumbraba el potencial de la tecnología de la información y de la comunicación para mejorar el acceso a la justicia de los consumidores. A ese mismo momento pertenecen las iniciativas desarrolladas por el Grupo de Trabajo III de la CNUDMI (3) y por la Organización de Estados Americanos (4) . Como se sabe, la plataforma RLL no fue concebida para resolver disputas, lo que no cuadraba con la originalidad del proyecto europeo y el protagonismo que poseen los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Sus funciones han consistido, fundamentalmente, en ayudar a la obtención de información sobre las entidades de resolución alternativa de litigios (RAL) competentes para conocer de una reclamación, en poner a disposición de los consumidores un formulario de reclamación en todos los idiomas de la Unión Europea y en facilitar la transmisión de reclamaciones hacia las entidades RAL previo acuerdo de las partes, unas funciones que adquieren especial relevancia respecto de las reclamaciones transfronterizas. El nuevo Reglamento establece un período transitorio para que la despedida de la plataforma se produzca de forma fluida y sin generar daños. La Comisión se responsabilizará de informar de la supresión de la plataforma a los usuarios que tengan asuntos en curso a más tardar el 20 de marzo de 2025 y les ofrecerá ayuda para recuperar, si así lo desean, los datos relativos a sus asuntos a los que tengan derecho de acceso. Eso sí, el 20 de julio de 2025 será borrada toda la información, incluidos los datos personales, de los asuntos de los que se ocupó la plataforma RLL.

El 20 de julio de 2025 será borrada toda la información, incluidos los datos personales, de los asuntos de los que se ocupó la plataforma RLL

La decisión de desactivar la plataforma ODR se ha visto muy condicionada por la acumulación de cifras anuales bajísimas y demoledoras en cuanto al porcentaje de reclamaciones efectivamente transmitidas a entidades RAL (5) , y por el escaso éxito de los intentos de la Comisión Europea por reflatar la iniciativa mediante la incorporación, en junio de 2019, de funcionalidades adicionales, como los módulos de

conversaciones directas, entre consumidores y empresarios, y de información sobre las vías de reclamación (6) . Como indica el Reglamento, las cifras no justifican el coste que supone para la Comisión el mantenimiento de esta herramienta, ni el coste que supone para las administraciones públicas y las empresas en línea el cumplimiento de las obligaciones que les impone el Reglamento RLL de ofrecer un enlace a la plataforma. Más allá de las cifras, la configuración legal de la plataforma ha permitido observar importantes disfuncionalidades, como el archivo automático de las reclamaciones una vez transcurridos treinta días sin respuesta del empresario, sin que se tomase en consideración que éste podría estar obligado, por ley o por la existencia de una oferta pública de adhesión, a participar en procedimientos ante alguna entidad RAL. La falta de confianza en esta iniciativa explica que no se llegase a plantear la obligación de registro obligatorio en la plataforma, con su dirección de correo electrónico, de las empresas comercializadoras de productos o servicios en línea, una obligación que habría contribuido a incrementar su operativa. Además, la experiencia actual demuestra que la distinción entre las interacciones o los litigios surgidos en línea y fuera de línea, en que se basa la configuración legal de la plataforma RLL, queda cada vez más difuminada. Hoy casi todas las transacciones, incluso las que derivan de interacciones cercanas, involucran un componente digital, por lo que ha dejado de tener justificación una herramienta que solo permite plantear reclamaciones que surjan de contratos del primer tipo.

Pero la desactivación de la plataforma europea es solo una de las patas en que se sustenta el ajuste del marco europeo de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo, en revisión en este momento por iniciativa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el semestre de 2023. El propósito de la revisión es adaptar este marco a la intensificación del comercio en línea y a su nueva fisonomía, en la que adquieren especial protagonismo las plataformas de intermediación en línea y sus sistemas propios de solución de reclamaciones. Esta circunstancia ha determinado la aprobación de la Recomendación de la Comisión sobre requisitos de calidad para los procedimientos de solución de litigios ofrecidos por *marketplaces online* y por asociaciones de empresarios (7) , que establece un marco *soft law* con el propósito de que los sistemas de reclamaciones ofrecidos cumplan, por ahora de forma voluntaria, los mismos principios que están en vigor en la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (Directiva RAL).

Las innovaciones más relevantes de la revisión se contienen en la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva RAL, un texto que ha sido objeto de numerosas enmiendas en el Parlamento Europeo (8) . La propuesta de la Comisión amplía los derechos de los consumidores que pueden ser objeto de reclamación ante entidades RAL (derechos de origen normativo como el derecho a cambiar de proveedor de servicios o el derecho a la protección frente al bloqueo geográfico); elimina la obligación de los comerciantes de informar a los consumidores sobre las entidades de resolución alternativa disponibles cuando no tienen intención de participar en el procedimiento ante una entidad RAL; establece para los empresarios la obligación de responder a las peticiones de las entidades de resolución alternativa, con independencia de que pretendan participar o no en el procedimiento propuesto; y simplifica las obligaciones de presentación de información de las entidades de resolución alternativa. Nos congratulamos especialmente de que la propuesta de la Comisión haya asumido la necesidad de orientar la digitalización de las entidades RAL hacia el respeto de los consumidores vulnerables e incorpore, en la nueva redacción del art. 5, medidas concretas dirigidas a proteger a los consumidores con capacidades limitadas de alfabetización digital. El Parlamento Europeo no se ha quedado atrás y entre las numerosas enmiendas introducidas cabe destacar, por su relevancia, el establecimiento de la participación obligatoria en procedimientos ante entidades RAL de los transportistas aéreos o la necesidad de garantizar la independencia y la imparcialidad de la persona física que intervenga en la revisión de una decisión automatizada.

El ajuste en el marco europeo, y la desaparición de la plataforma RLL, posee efectos importantes sobre el tratamiento de las reclamaciones de carácter transfronterizo. La propuesta de Directiva, en primer lugar, amplía el ámbito de aplicación territorial de la Directiva RAL con la intención de que dé también cabida a los litigios entre consumidores de la UE y los comerciantes de terceros países, quienes podrán someterse de forma voluntaria a tales entidades. Ello obligará a las entidades RAL de los Estados miembros a ofrecer la cobertura para estos supuestos. La Comisión se seguirá ocupando de suministrar la información sobre las entidades RAL competentes, pero no a través de la plataforma RLL sino de la página web a que se refiere el apartado ocho del art. 20 de la Directiva del texto adoptado por el Parlamento Europeo. Según su tenor, «la Comisión desarrollará y mantendrá una herramienta digital interactiva fácil de usar que proporcione información general sobre la reparación de los consumidores, *información práctica sobre cómo los consumidores pueden acceder a los procedimientos de resolución alternativa de disputas (ADR) en un contexto transfronterizo* y enlaces a las páginas web de las entidades ADR notificadas de conformidad con el párrafo 2 de este artículo, dirigiendo a los consumidores a un organismo competente para resolver sus disputas. *Cuando existan herramientas digitales similares a nivel nacional, estas deberán incluir un enlace a la herramienta digital de la Comisión para informar a los consumidores de un problema transfronterizo.*» Para que todo funcione de manera fluida y sin interrupciones la modificación de la Directiva debería estar aprobado antes de la desactivación efectiva de la plataforma en julio de 2025. Así parece darse por hecho dada la información que suministra la propia página web de la plataforma RLL cuando indica que «la Comisión cooperará con los puntos de contacto nacionales en el nuevo sitio web de información para ayudar a los consumidores a encontrar los instrumentos adecuados en materia de resolución de litigios» (9) . Se entiende que las nuevas herramientas podrán brindar soluciones interactivas para que los consumidores busquen las mejores entidades para sus disputas en los litigios transfronterizos. Deja así de contemplarse que la reclamación deba o pueda ser presentada por un canal diferente al propio de la entidad RAL que se encargará de conocer del caso. Se evitan así los malentendidos que podía provocar el papel de la plataforma europea RLL en el contexto del tratamiento de las reclamaciones.

El propósito de la revisión es adaptar este marco a la intensificación del comercio en línea y a su nueva fisonomía, en la que adquieren especial protagonismo las plataformas de intermediación en línea y sus sistemas propios de solución de reclamaciones

En cuanto al idioma de los procedimientos, el texto adoptado por el Parlamento Europeo contiene una importante innovación, puesto que obliga a los Estados miembros a garantizar que los consumidores puedan llevar a cabo procedimientos de resolución alternativa en un idioma oficial del Estado miembro en que residan (art. 14). Se trata de una previsión muy importante si bien habrá que esperar a ver cómo será acogida por los Estados miembros. Por su alcance mayor, esta garantía hace que no se eche tanto de menos la posibilidad que brinda el Reglamento RLL de presentar una reclamación en todos los idiomas de la Unión Europea, algo que era claramente insuficiente pues no se garantizaba que se pudiera seguir el procedimiento en ese mismo idioma.

La propuesta de Directiva rescata la posición de los Centros Europeos del Consumidor para brindar asistencia efectiva a consumidores y comerciantes específicamente respecto de las disputas transfronterizas. Desaparece la figura de los puntos de contacto definidos por el art. 7 Reglamento RLL, para prestar apoyo a la resolución de litigios respecto de reclamaciones presentadas a través de la plataforma (que incluía a todas las

reclamaciones, fueran transfronterizas o solo domésticas) y queda reconocida la labor de los Centros Europeos del Consumidor que clásicamente se habían ocupado de ayudar a superar las trabas y dificultades relacionadas con la tramitación de las reclamaciones transfronterizas. Se trata de una medida que contribuye a una asistencia más personalizada para los consumidores y los comerciantes respecto de la que podía ofrecer la plataforma RLL.

Aunque pueda parecer, decir adiós a la plataforma europea RLL no debe ser considerado como un fracaso. Con ella la Unión Europea se puso a la vanguardia de la experimentación con la tecnología de la información y la comunicación para la resolución de disputas, y la experiencia es valiosa para extraer enseñanzas de utilidad para los nuevos proyectos de digitalización de la resolución de disputas, también de interés para los Estados miembros y para las entidades RAL acreditadas de los Estados miembros. Una de las enseñanzas, quizás la más importante, es que la digitalización de la resolución de disputas requiere experimentación en *sandboxes*, que permitan evaluaciones previas de fases piloto, a fin de que los proyectos sean lanzados contando con información sobre su despliegue y tras la validación de la fisonomía dada en el laboratorio. Esta idea debería ser muy tenida en cuenta en un momento como el actual en el que están en trance de incorporarse a la resolución alternativa de disputas tecnologías como la Inteligencia Artificial Generativa (como ChatGPT o DeepSeek), que pueden llegar a revolucionar por completo el modo en que los consumidores se relacionan con las entidades de resolución alternativa de litigios. Descubrir las posibilidades, limitaciones y necesidades de gobernanza de esta clase de tecnología para usos concretos será un verdadero reto durante los próximos años.

(1) DO L-2024-81952.

Ver Texto

(2) G. Palao Moreno, «Avances en el sistema de resolución alternativa de litigios de consumo europeo adaptado a las controversias trasfronterizas en el mercado digital», *Revista e-mercatoria*, vol. 23, n.º. 2, 2024, Julio-Diciembre, pp. 67-104, p. 89.

Ver Texto

(3) Notas técnicas de la CNUDMI sobre la solución de controversias en línea, 2017.

Ver Texto

(4) L.F. Del Duca, C. Rule y V. Rogers, «Designing a Global Consumer Online Dispute Resolution (ODR) System for Cross-Border Small Value - High Volume Claims - OAS Developments», *Uniform Commercial Code Law Journal*, vol. 42, p. 221, 2010; Penn State Legal Studies Research Paper No. 24-2010; Stanford Public Law Working Paper No. 1635463, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1635463>.

Ver Texto

(5) Los informes están disponibles en la siguiente web: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-reports-and-research_en (fecha de consulta: 29 de enero de 2025).

Ver Texto

(6) Véase B. Fernández Rodríguez, «Why should we look forward to the forthcoming report on the functioning of the european online dispute resolution platform to be issued by the European Commission? *Revista Jurídica Portucalense*, 2022, pp. 10-22.

Ver Texto

(7) Documento C(2023) 7019 final.

Ver Texto

(8) El estado de tramitación de la propuesta de Directiva puede verse en la siguiente web:
[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2023/0376\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2023/0376(COD)).

Ver Texto

(9) Véase la web <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home2.show&lng=ES> (consultada el 29 de enero de 2025).

Ver Texto