

**El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y
la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre**

Fernando ESTEBAN DE LA ROSA*

Publicado en:

F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106.

ISBN: 978-84-9177-501-0

*Catedrático de Derecho internacional privado.

Facultad de Derecho.

Universidad de Granada.

Email: festeban@ugr.es

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

2

EL SISTEMA ESPAÑOL DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITIGIOS DE CONSUMO Y LA NUEVA LEY 7/2017, DE 2 DE NOVIEMBRE

Fernando ESTEBAN DE LA ROSA

SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y SIGNIFICADO DE LA LEY 7/2017. II. CONTENIDO DE LA LEY: LAS OPCIONES DEL LEGISLADOR ESPAÑOL. III. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 7/2017. 1. Sentido y alcance del ámbito de aplicación y de las exclusiones. 2. Alcance general de algunas disposiciones de la LDRAL. IV. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITIGIOS DE CONSUMO. UN ANÁLISIS PRELIMINAR DESDE LOS REQUISITOS DE LA ACREDITACIÓN. 1. Las entidades RAL del sistema español. 2. Aproximación a los números. 3. El carácter voluntario / obligatorio de los procedimientos ante entidades RAL. 4. Duración de los procedimientos y coste de la resolución de las reclamaciones. 5. El acceso en línea a la presentación de reclamaciones. 6. Información y consejo que suministran las entidades RAL. V. LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y EL PROCEDIMIENTO DE ACREDITACIÓN. 1. Las autoridades competentes. 2. El procedimiento de acreditación.

I Antecedentes y significado de la ley 7/2017

Con la adopción de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante DRAL) y del Reglamento 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (en adelante RRL)¹ el legislador europeo ha hecho una apuesta por el desarrollo y cualificación de los sistemas de

¹DOUE L 165/1 de 18 de junio de 2013.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

resolución alternativa de litigios de consumo de los Estados miembros. De ellos se espera que coadyuven a promover la confianza de los consumidores, necesaria para dinamizar e impulsar la contratación de consumo, especialmente la que tiene lugar por medios electrónicos. La DRAL supone un hito fundamental que viene a colmar, a través de Derecho armonizado, el impulso del legislador europeo favorable al desarrollo de la resolución alternativa de litigios de consumo que se hace presente en un buen número de directivas. La creación, en virtud del RRL, de una plataforma para la canalización en línea de las reclamaciones de consumo es, sin duda, una de las innovaciones más significativas del nuevo marco regulador europeo. Pero el alcance de las modificaciones propuestas es mayor. Para dar efectividad al acceso en línea la DRAL exige de los Estados que garanticen la disponibilidad de entidades de resolución alternativa de litigios a fin de hacer posible dar cobertura geográfica completa, por esa clase de entidades, a los litigios que quedan comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho europeo. A su vez, las entidades que ofrezcan esta cobertura han de quedar sometidas al cumplimiento de determinadas condiciones, y las reglas de procedimiento que apliquen deben respetar exigencias mínimas de calidad.

El nuevo marco normativo europeo se extiende sobre más elementos. Cada Estado debe designar a las autoridades que se ocuparán, en conformidad con el art. 18 DRAL, de recibir las solicitudes de acreditación y de conceder el marchamo europeo a las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo establecidas en el país que cumplan con los requisitos de la DRAL, así como de supervisar el cumplimiento de las condiciones establecidas y, en su caso, de retirar la acreditación concedida una vez verificado que una entidad ha dejado de cumplir con ellas; se obliga también a adaptar el régimen de la caducidad y prescripción a fin de que el ejercicio de acciones judiciales no quede impedido, por el transcurso del tiempo, cuando se ha hecho recurso a procedimientos de resolución alternativa con resultado no vinculante (art. 12 DRAL); a fin de promover el recurso a las entidades alternativas de resolución de litigios, los empresarios quedan obligados a informar a los consumidores acerca de las entidades de resolución alternativa (art. 13 DRAL); los Estados deben también establecer puntos de asistencia especial a los consumidores para canalizar las reclamaciones de carácter transfronterizo (art. 14 DRAL); por último, el Derecho europeo pretende que se promueva lo más posible el conocimiento por los consumidores de la lista de entidades de resolución alternativa de litigios que cuenten con la marca europea (art. 15 DRAL), la cooperación e intercambio de experiencias entre entidades de resolución alternativa (art. 16 DRAL) así como la cooperación entre entidades de resolución alternativa y autoridades nacionales encargadas de la aplicación de las normas europeas de protección de los consumidores (art. 17 DRAL).²

Con más de dos años de retraso –9 de julio de 2015– el pasado 5 de noviembre entró en vigor la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al

²Para un análisis del contenido de la DRAL y el RRL remitimos a F. **ESTEBAN DE LA ROSA** y P. **CORTÉS**, «Un nuevo Derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo», en F. **ESTEBAN DE LA ROSA** (Edit.), *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 513-563.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

ordenamiento jurídico español la DRAL (en adelante LDRAL).³ No se trata sin embargo de la primera norma estatal de transposición, pues se aprovechó la reforma del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante TRLGDCU), a través de la Ley 3/2014, de 27 de marzo,⁴ para modificar el artículo 57.4, con miras a adaptar el régimen de las cláusulas de arbitraje de consumo a las exigencias del artículo 10 DRAL.

La aprobación de la nueva Ley pone final a un proceso legislativo tortuoso. No ya solo por las circunstancias políticas, con tres disoluciones de las Cortes Generales de por medio, sino también por el impacto social de la ley y la implicación en su génesis, valiosa y que se ha producido, de colectivos y organizaciones de todo tipo. Se trata de algo comprensible pues la nueva ley afecta al día a día de la generalidad de la ciudadanía, al tener por finalidad incrementar la efectividad de los derechos de los consumidores y, correlativamente, establecer un marco más exigente para la actividad de los empresarios. Justamente el desacuerdo con la configuración de algunas de estas nuevas obligaciones, las relativas a los deberes de información que recaen sobre los empresarios, determinó que España fuera el único país de la Unión Europea que no votó a favor de la adopción del texto final de la DRAL y el RRLI en el Consejo Europeo (COREPER).⁵

El recorrido legislativo dio comienzo con la publicación, el 17 de abril de 2015, del Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Litigios de Consumo por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El Anteproyecto fue informado por el Consejo General del Poder Judicial,⁶ el Consejo Económico y Social,⁷ la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia,⁸ variadas asociaciones de consumidores,⁹ así como el Consejo de Consumidores y Usuarios.¹⁰ Con la legislatura agotada, y descartada por el Gobierno la opción de una aprobación por Decreto-Ley, había que esperar al nuevo parlamento. El texto aprobado como LDRAL por las Cortes Generales es el resultado de las modificaciones, no poco sustanciales, de que ha sido objeto el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno el 6 de abril de 2017. Curiosamente, en este caso la fragmentación parlamentaria ha sido determinante de que la LDRAL haya sido una Ley muy trabajada en el Congreso y en el Senado, donde ha

³BOE núm. 268, de 4 de noviembre de 2017.

⁴BOE núm. 76, de 28 de marzo de 2014.

⁵Como motivo fundamental se arguyó el desacuerdo con la redacción final del artículo 13 DRAL. El voto particular está disponible en la siguiente página web: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=Es&f=ST%207700%202013%20ADD%201%20REV%202> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017).

⁶Disponible en <http://tinyurl.com/hxywj6a> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017).

⁷Informe 5/2015, disponible en <http://www.ces.es/dictamenes> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017).

⁸Informe IPN/CNMC/009/15, disponible en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00915> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017).

⁹El informe realizado por ADICAE está disponible en <http://tinyurl.com/h6ax35c> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017). La posición de FACUA se encuentra en <https://www.facua.org/es/noticia.php?Id=9499> (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2017).

¹⁰Disponible en <http://www.consumo-ccu.es/> (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2017).

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

recibido aportaciones significativas. Este trabajo parlamentario ha determinado un alto consenso en la aprobación de la LDRAL, a la que dieron respaldo 318 diputados.

La LDRAL constituye solo uno de los pasos que deben producirse para que la DRAL y el RRLL desplieguen todo su efecto en nuestro país. Por una parte, la LDRAL tiene un carácter programático. Las diferentes entidades RAL deben comenzar a adaptarse al cumplimiento de los requisitos de calidad establecidos para solicitar su acreditación ante las autoridades competentes. Para esta finalidad será necesario acometer reformas legislativas, por ejemplo cuando la entidad RAL sea pública y su regulación esté contenida en normativa legal. Hacia esta finalidad se orientan, por ejemplo, las modificaciones que la disposición final sexta de la LDRAL ha introducido en el RDSAC, aunque como se verá más adelante quepa dudar de que sean suficientes para cumplir con ese objetivo. Por otra, hay disposiciones de la LDRAL que han de ser objeto de desarrollo reglamentario, tal y como contempla la Disposición final segunda. Por último, muchas Comunidades Autónomas disponen de competencias sobre materias incluidas en el ámbito de aplicación de la DRAL, por lo que cabe esperar desarrollos legislativos de ese nivel. Un ejemplo de estos ya se ha producido en Cataluña, con la aprobación del Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo.¹¹

II Contenido de la ley: las opciones del legislador español

Tal y como queda definido en el artículo 1 LDRAL, la ley tiene como objeto:

- a. *«a) Determinar los requisitos que deben reunir las entidades de resolución alternativa de litigios para que, en el marco de aplicación de esta ley, puedan ser incluidas en el listado de entidades acreditadas por cada autoridad competente así como en el listado nacional de entidades que elabore la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.*
- b. *Regular el procedimiento para la acreditación de las entidades de resolución alternativa de litigios que lo soliciten.*
- c. *Establecer las obligaciones que deben asumir las entidades de resolución alternativa acreditadas.*
- d. *Garantizar el conocimiento por los consumidores de la existencia de entidades de resolución alternativa de litigios de consumo acreditadas, mediante el establecimiento de la obligación de información de los empresarios y la actuación de las Administraciones Públicas competentes».*

La LDRAL contiene 45 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. El Título Preliminar indica el objeto y finalidad de la ley, contiene una relación de definiciones, establece el ámbito de aplicación de la ley y define los efectos de la presentación de reclamaciones ante entidades de

¹¹DOG, número 6661, de 10 de julio de 2014. Para un análisis del Decreto véase A.E. **VILALTA NICUESA**, «Las reclamaciones de consumo en Cataluña y el Sistema de mediación institucional. Análisis del Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las reclamaciones de consumo a la luz de la normativa comunitaria y estatal», 2014(4) Indret, 1-27.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

resolución alternativa sobre el proceso judicial. El capítulo primero del Título I recoge los requisitos exigibles para la acreditación de las entidades de resolución alternativa. El capítulo segundo regula el procedimiento para la acreditación de las entidades de resolución alternativa.

El Título II contiene las obligaciones especiales que deben cumplir las entidades RAL acreditadas. Bajo la denominación «otras disposiciones», el Título III incorpora las obligaciones de información de los empresarios sobre las entidades acreditadas y las que recaen sobre las administraciones públicas en relación con esta ley. Las dos primeras disposiciones adicionales establecen previsiones especiales para las entidades de resolución alternativa en el ámbito de la actividad financiera y en el ámbito de protección de los usuarios del transporte aéreo. La tercera contiene un mandato al Gobierno de apoyo a las Juntas Arbitrales de Consumo. Tras la disposición derogatoria, que posee alcance general, hay ocho disposiciones finales. La cuarta, quinta, sexta y séptima incorporan modificaciones en otras leyes o Reales Decretos (se modifica el apartado 1 del artículo 63 Ley 7/2000, de Enjuiciamiento Civil; se modifican los apartados 3 y 4 del artículo 21 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; se modifican el párrafo b) del apartado 3 y el apartado 4 del artículo 37, así como el apartado 1 del artículo 49 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo; se suprime el párrafo d) del apartado 2 del artículo 2 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles). El resto se ocupan de definir el título competencial utilizado, contemplar el desarrollo reglamentario por el Gobierno, indicar que la ley supone la incorporación al Derecho español de la DRAL y establecer su entrada en vigor.

El legislador española ha incluido en la LDRAL una regulación que responde, en esencia de forma correcta, a las exigencias derivadas de la DRAL. El acceso en línea al procedimiento queda establecido en el artículo 12 (acceso a los procedimientos) y 37 (requisitos de presentación de las reclamaciones). En el artículo 18 LDRAL el legislador español ha acogido, incorporando sin embargo ciertas innovaciones de interés para elevar la protección del consumidor,¹² el grueso de los motivos de rechazo de reclamaciones que son admitidos por el artículo 5.4 DRAL.

De establecer el grado de conocimientos exigido a las personas responsables de resolver los litigios se ocupa el artículo 22 (condiciones y cualificación de las personas encargadas de resolver los litigios), si bien cabe esperar que esta disposición sea objeto de desarrollo reglamentario. En esa disposición se ha incorporado la obligación de suscripción de un seguro que cubra la responsabilidad civil derivada de su actuación en los procedimientos.

El régimen para la preservación de los principios de independencia e imparcialidad aparecen recogidos en los artículos 23 (principios de independencia e

¹²Por ejemplo, se acoge el motivo de rechazo consistente en que el consumidor no se hubiera puesto previamente en contacto con el empresario. Sin embargo, a continuación se indica que «en todo caso, la reclamación habrá de ser admitida si hubiera transcurrido más de un mes desde que el consumidor presentó la reclamación al empresario y este no ha comunicado su resolución».

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

imparcialidad), 24 (actuaciones en caso de conflicto de intereses de la persona encargada de la resolución de un litigio con las partes) y 25 (garantías adicionales de imparcialidad exigibles a las personas encargadas de la resolución de un litigio empleadas por organizaciones profesionales o asociaciones empresariales).

Al cumplimiento de exigencias que provienen del principio de transparencia se dedican los artículos 6.1 (Estatuto o reglamento de funcionamiento de las entidades de resolución alternativa) 35 (obligaciones de información y transparencia) y 38 (información anual de actividad). Al cumplimiento del principio de eficacia se dedica el artículo 17 (requisitos de presentación y recepción de reclamaciones) el artículo 10 (defensa y asesoramiento de las partes), el artículo 11 (coste de los procedimientos) y el artículo 20 (duración de los procedimientos).

El principio de equidad encuentra respuesta en el contenido del artículo 17 (requisitos de presentación y recepción de reclamaciones), artículo 10 (defensa y asesoramiento de las partes), artículo 21 (requisitos relativos a la resolución y su notificación) y el artículo 14 (garantías específicas de información en los procedimientos que finalicen con una propuesta de solución. Las exigencias del principio de libertad quedan contenidas en los artículos 13 (eficacia de los pactos previos entre consumidor y empresarios de sometimiento a un procedimiento con resultado no vinculante) y 15 (eficacia de los pactos previos entre consumidor y empresario de sometimiento a un procedimiento con resultado vinculante y garantía de consentimiento informado en los pactos posteriores al surgimiento del litigio).

Finalmente, a dar respuesta al principio de legalidad se ocupa el artículo 16 (aplicación de normas imperativas en procedimientos con resultado vinculante para el consumidor). De la transposición del artículo 12 DRAL se ocupa el artículo 4 LDRAL (efectos de la presentación de reclamaciones ante una entidad de resolución alternativa acreditada). Y los artículos 40 (obligación de información de los empresarios sobre las entidades acreditadas) y 41 (incumplimiento de la obligación de información de los empresarios) realizan la transposición del artículo 13 DRAL.

En este momento resulta del mayor interés identificar la política que ha llevado a cabo el legislador español a la hora de realizar la transposición, dentro de los márgenes establecidos por la DRAL. Cabe afirmar que los elementos incorporados a la LDRAL representan las piezas de un diseño de calidad, genuinamente propio, para los sistemas de resolución alternativa de litigios de consumo, que ha supuesto, en muchos casos, la elevación de los estándares de protección del consumidor establecidos por el Derecho europeo. Una de las más evidentes es la opción por la gratuidad para el consumidor de los procedimientos ante entidades RAL acreditadas, lo que conecta con la tradición española en el funcionamiento de las entidades RAL. Para mejor garantizar el principio de independencia, España ha excluido la acreditación de las entidades RAL cuando el personal que ha de resolver las reclamaciones es retribuido o está empleado por la empresa reclamada.¹³

¹³Esta posibilidad aparecía en el artículo 25 del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno el 6 de abril de 2017, y fue excluida en el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

La elevación del nivel de protección del consumidor también se hace patente en el contenido del artículo 13 LDRAL, pues a partir de ahora los pactos de mediación celebrados antes del surgimiento del litigio no tienen carácter vinculante para el consumidor. Este cambio ha determinado la necesidad de reformar el artículo 63 Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC). Se han hecho también admisibles para la acreditación todos los métodos de solución, incluido el del arbitraje de consumo (artículo 3.1), separándose así, por ejemplo, de la opción que han seguido otros países como Italia o Alemania. La admisión del arbitraje, sin embargo, queda sometida a ciertas restricciones (artículo 6.2). A esta orientación tuitiva responde también la formulación del motivo de rechazo de reclamaciones que se contiene en el artículo 18.1 a) LDRAL, que tras permitir que se condicione la admisión de la reclamación a que el consumidor se haya puesto previamente en contacto con el empresario para tratar de resolver el asunto, establece que la admisibilidad de la reclamación se producirá, en todo caso, si hubiera transcurrido más de un mes desde que el consumidor presentó la reclamación al empresario y este no hubiera comunicado su resolución.

Una de las opciones más importantes por la que se ha decantado el legislador español es la relativa a la coexistencia de entidades RAL acreditadas y no acreditadas. La DRAL solo exige el cumplimiento de los estándares europeos a las entidades RAL acreditadas. En teoría los Estados miembros disponen de tres posibilidades para llevar a cabo la transposición. De acuerdo con la primera, si el acento se pone sobre el cumplimiento estricto de la normativa europea, la primera modalidad pasa por permitir la coexistencia entre entidades RAL que hayan obtenido la acreditación europea, y entidades RAL no acreditadas que puedan seguir sometidas a otros estándares distintos. La LDRAL se decanta por este sistema cuando en su Exposición de Motivos indica que «aquellas entidades de resolución alternativa que no se encuentren acreditadas de conformidad con el procedimiento establecido en esta norma ejercerán sus funciones en la forma prevista para cada caso». Si por el contrario se considera que los estándares acuñados, al margen de una obligación de fuente europea, han de formar parte intrínseca del funcionamiento de las entidades RAL en nuestro sistema jurídico, entonces lo que se debería haber hecho es negar la posibilidad de actuación, resolviendo litigios de consumo, a las entidades RAL que no cumplieran con los requisitos establecidos, es decir, todas aquellas entidades que no alcancen la acreditación. En la legislación portuguesa esta ha sido la postura seguida respecto de los Centros de Arbitraje Privado. En un tercer modelo cabría mantener la coexistencia, permanente o también temporal, entre unas y otras entidades RAL, pero destacando las diferencias entre ellas a través de la creación de una marca de confianza que podría ser utilizada únicamente por las entidades acreditadas.¹⁴ Esta línea de regulación es la que ha seguido el legislador alemán. Esta posición ofrece la ventaja de que, por una parte, permite el mantenimiento de las entidades existentes y, por otra, hace posible evitar la confusión en el consumidor a la hora de optar por las diferentes entidades RAL. También favorece una adaptación progresiva de las entidades RAL que existen en la actualidad al cumplimiento de los estándares europeos. Y por último, se presta a establecer alicientes para la acreditación, como podría ser, por ejemplo, si únicamente se asociara el efecto

¹⁴Véase en este sentido la enmienda número 95 al PLDRAL.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

ejecutivo de un acuerdo de mediación alcanzado a los procedentes de entidades RAL acreditadas.¹⁵ Ninguno de estos dos últimos modelos descritos ha sido, sin embargo, seguido por la legislación española dictada para la transposición de la DRAL.

III Ámbito de aplicación de la ley 7/2017

1. Sentido y alcance del ámbito de aplicación y de las exclusiones

El ámbito de aplicación de la LDRAL se entiende mejor si se tiene en cuenta que el objetivo fundamental de la LDRAL es establecer los requisitos que deben reunir las entidades de resolución alternativa de litigios para que puedan ser incluidas en el listado de entidades acreditadas. Hacia esta finalidad se orienta el grueso de las disposiciones de la LDRAL, cuyos destinatarios son las propias entidades RAL. La LDRAL, sin embargo, también contiene disposiciones en las que esta finalidad no está tan presente, y es ahí donde resulta necesario hacer precisiones sobre el alcance de algunas disposiciones de la ley.

Una lectura desde esta óptica de los artículos 2, 3.1 y 7 LDRAL permite afirmar que pueden solicitar y obtener la acreditación que regula dicha ley las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo establecidas en España, de manera duradera, tanto públicas como privadas, que propongan, impongan o faciliten una solución entre las partes en el ámbito de la resolución alternativa de litigios de consumo relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios, domésticos y transfronterizos, y celebrados o no en línea, siempre que cumplan los requisitos establecidos para la acreditación que contempla la LDRAL.

En la DRAL el acceso a la acreditación de una entidad RAL queda sometida a la condición de que pueda conocer de litigios relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios. Por esta razón resulta llamativo que el legislador español haya incluido un párrafo al final del apartado primero del artículo 3 según el cual:

«Asimismo, la presente ley será de aplicación a las entidades que, actuando en el ámbito de la resolución alternativa de litigios relativos al cumplimiento por las empresas adheridas de los compromisos asumidos en códigos de conducta sobre prácticas comerciales o de publicidad, a los que se refiere el artículo 37.4 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, soliciten voluntariamente su acreditación para ser incluidas en el listado nacional de entidades acreditadas».¹⁶

Aunque no concuerde con el propósito de la DRAL, poco cabe objetar al hecho de que el legislador haya decidido permitir la acreditación de este tipo de entidades, al tratarse de algo ajeno a la DRAL. Sin embargo, vemos dificultades a la hora de que estas

¹⁵Véase en este sentido la enmienda número 86 al PLDRAL.

¹⁶En el sistema español, en esta situación se encontraría el jurado de la publicidad denominado AUTOCONTROL.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

entidades puedan ser aceptadas por la Comisión Europea e incorporadas al listado único con las entidades RAL de los Estados miembros, sobre todo porque resulta difícil imaginar que puedan figurar en la Plataforma Europea ODR entidades cuya competencia no se extienda sobre litigios relativos a contratos.

La LDRAL acoge el concepto de consumidor del sistema español, que respecto del europeo incorpora a las personas jurídicas. En esta ocasión ese concepto ha sido amoldado para tener en cuenta, especialmente, que alguna entidad RAL, como la Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones, ha limitado esta extensión desde el año 2012.¹⁷ Según el tenor del artículo 2 letra a) LDRAL, se define como consumidor:

toda persona física que actúe con fines ajenos a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, así como toda persona jurídica y entidad sin personalidad jurídica que actúe sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial, salvo que la normativa aplicable a un determinado sector económico limite la presentación de reclamaciones ante las entidades acreditadas a las que se refiere esta ley exclusivamente a las personas físicas.

La perspectiva acogida por la LDRAL en cuanto al ámbito de aplicación responde al criterio de la DRAL que, a su vez, ha sido objeto de precisión por el TJUE en su reciente sentencia de 14 de junio de 2017.¹⁸ Sin entrar en su concreción, sin embargo, el TJUE ha afirmado que hay disposiciones en la DRAL cuyo ámbito de aplicación no se acomoda al mencionado. Así se desprende del apartado 51 *in fine* de la sentencia, según el cual la autonomía legislativa de los Estados queda intacta *a condición de que se respete el efecto útil de la Directiva 2013/11* (apartado 51 *in fine* de la sentencia).¹⁹ En defecto de aclaraciones, corresponde al intérprete identificar si, en aras del respeto del efecto útil, en la DRAL hay normas cuya aplicación no se hace depender del carácter de la entidad RAL. Este descubrimiento podrá determinar la posibilidad de llevar a cabo una interpretación de la LDRAL teniendo en cuenta el efecto interpretativo del Derecho de la Unión Europea.

A las entidades RAL acreditadas por las autoridades competentes designadas en España les son de aplicación los requisitos exigibles para la acreditación de las entidades de resolución alternativa (artículos 5-7 LDRAL), los requisitos relativos a los procedimientos gestionados por las entidades de resolución alternativa (artículos 8-21) y los requisitos relativos a las personas encargadas de la resolución de los procedimientos gestionados por las entidades de resolución alternativa (artículos 22-25 LDRAL). Para obtener su acreditación estas entidades habrán de seguir el procedimiento

¹⁷Véase el artículo 55 Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. BOE núm. 114, de 10 de mayo de 2014.

¹⁸Asunto C-75/16: «Livio Menini, María Antonia Rampanelli y Banco Popolare Società Cooperativa». Véase especialmente el considerando número 40 de la decisión.

¹⁹El apartado 75 de las Conclusiones del Abogado General Henrik Saugmandsgaard OE, al que remite expresamente la sentencia, indica que «por lo que se refiere a los requisitos y características de los procedimientos de resolución alternativa no regulados por la Directiva 2013/11, los Estados miembros conservan plenamente su autonomía legislativa, siempre que se respete el efecto útil de dicha Directiva».

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

regulado en los artículos 26 a 34 LDRAL, y una vez obtenida quedarán sometidas a las obligaciones a que se refieren los artículos 35 a 39 LDRAL.

El apartado segundo del artículo 3.2 LDRAL contiene una lista de aspectos que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley. A estas exclusiones hay que sumar la que contempla el artículo 2.2 a) DRAL y que se refiere a procedimientos ante entidades donde las personas físicas encargadas de resolver el litigio están empleadas o son retribuidas por el comerciante reclamado. Aunque el Proyecto LDRAL admitió esta opción, finalmente ha sido descartada en el trámite de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Esta circunstancia deberá ser tenida en cuenta para interpretar el apartado tercero de la Disposición Adicional primera, que contempla especialidades para las entidades de resolución alternativa en el ámbito de la actividad financiera y hace alusión a la acreditación de la figura de los defensores del cliente.

Tampoco pueden ser objeto de acreditación los servicios de reclamaciones gestionados por los empresarios (3.2 letra c) LDRAL). La LDRAL no es de aplicación a la negociación directa entre el consumidor y el empresario (letra a). La DRAL y la LDRAL excluyen de su ámbito de aplicación a los procedimientos iniciados por un comerciante contra un consumidor.²⁰ Como recuerda el TJUE en su sentencia de 14 de junio de 2017, las disposiciones de la DRAL solo son aplicables a los procedimientos incoados por un consumidor contra un comerciante.²¹

Ahora bien, aunque así pueda parecer, esta exclusión no afecta al acceso a la acreditación de las entidades RAL que conozcan también de las reclamaciones de comerciantes contra consumidores, las cuales no tienen por qué quedar sometidas a los estándares de la DRAL. Así se desprende del propio artículo 2.2 RRL. De hecho, algunos Estados miembros, como Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Polonia, contemplan que las entidades RAL acreditadas puedan conocer de las reclamaciones de un comerciante contra un consumidor. En el sistema español contamos con el ejemplo de las juntas arbitrales de transporte, pues las controversias de las que pueden conocer no quedan definidas por la posición de empresario y de consumidor. Esta opción, sin embargo, parece haber quedado fuera de juego en el sistema español a la vista del tenor del art. 3.2 b) LDRAL, que excluye del ámbito de aplicación de la ley los procedimientos de resolución alternativa de litigios iniciados por los empresarios contra los consumidores. La LDRAL también excluye de su ámbito de aplicación los litigios entre empresarios (letra d), los intentos en el marco de un procedimiento judicial con el fin de intentar solucionar el litigio objeto del mismo (letra e) así como las reclamaciones que se refieran a servicios no económicos de interés general (letra f).

El objetivo de la exclusión referida a los servicios relacionados con la salud prestados por un profesional sanitario a pacientes para evaluar, mantener o restablecer su estado de salud, como la receta, dispensación y provisión de medicamentos y productos sanitarios y de la relativa a los prestadores públicos de enseñanza complementaria o superior²² tampoco es impedir el acceso a la acreditación europea de

²⁰Véase el art. 2.2 letra g) DRAL y 3.2 letra b) LDRAL.

²¹Véase el artículo 2.2 letra g) DRAL y el artículo 3.2 letra b) LDRAL.

²²Artículo 2.2 DRAL letras h) e i). Artículo 3.2 letras g) y h) LDRAL.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

aquellas entidades RAL que se ocupen de resolver litigios en esos ámbitos. La intención es reducir el alcance de las obligaciones que pesan sobre los Estados de garantizar una cobertura completa por entidades RAL de los litigios relativos a contratos de prestación de esos servicios. Como consecuencia, nada obsta a extender sobre ellos la cobertura de las entidades RAL acreditadas, algo que no ha hecho el legislador español. En Europa contamos con el precedente del Reino Unido, donde la referida extensión ha tenido lugar debido a que los estudiantes universitarios son considerados como consumidores al efecto del conocimiento de esta clase de litigios por parte de entidades RAL acreditadas.

2. Alcance general de algunas disposiciones de la LDRAL

Como hemos señalado, resulta necesario realizar un análisis más detenido para averiguar el alcance de algunas de las disposiciones contenidas en la LDRAL. El problema se presenta, sobre todo, respecto de aquellas cuyos mandatos no van referidos a las entidades RAL acreditadas. Para estos casos resulta necesario delimitar el ámbito de aplicación material de las disposiciones teniendo en cuenta los objetivos perseguidos y el efecto útil del Derecho de la Unión Europea.

Una primera excepción se descubre en el alcance del principio de libertad, que en la LDRAL queda contenido en los artículos 13 (eficacia de los pactos previos entre consumidor y empresario de sometimiento a un procedimiento con resultado no vinculante) y 15 (eficacia de los pactos previos entre consumidor y empresario de sometimiento a un procedimiento con resultado vinculante y garantía de consentimiento informado en los pactos posteriores al surgimiento del litigio). La garantía jurídica que consiste en excluir el efecto vinculante para el consumidor de un pacto que le prive del derecho a recurrir a tribunales, y que haya sido celebrado antes de que surja el litigio, no puede quedar condicionada, por ejemplo, a que la cláusula en cuestión designe a una entidad RAL acreditada. Ello no solo supondría crear dos regímenes en dependencia del sentido de la remisión, sino que además el régimen más estricto sería solo aplicable cuando la cláusula designara a una entidad RAL de mayor calidad. Por otra parte, tampoco es de recibo admitir que el régimen europeo sobre esta cuestión no sea de aplicación cuando el litigio haya sido iniciado por el empresario contra el consumidor, tal y como se ha llegado a sugerir.²³ Para ambos casos resulta necesario invocar el efecto útil del Derecho europeo en el modo en que ha sido establecido por el TJUE en su sentencia de 14 de junio de 2017. La consecuencia de esta interpretación es que las soluciones armonizadas que derivan del art. 10 DRAL, que en el sistema español quedan contenidas en los artículos 13 y 15 LDRAL, se han convertido en las normas generales sobre las restricciones a la eficacia de los pactos de sometimiento a entidades RAL. De esta afirmación resulta posible deducir consecuencias del mayor interés, como, por ejemplo, la necesidad de afirmar la derogación de otras disposiciones tales como el artículo 57.4 TRLGDCU o el artículo 38.1

²³Véase por ejemplo N. REICH, «A Trojan Horse in the Access to Justice – Party Autonomy and Consumer Arbitration in conflict in the ADR-Directive 2013/11/EU?», *ERCL*, Vol. 10, núm. 2, 2014, pp. 269-270.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

LOTT en la parte que afecta a los consumidores, y ello en virtud del alcance general de la Disposición derogatoria única de la LDRAL.

También resulta necesario precisar la extensión de las disposiciones que hacen recaer obligaciones de información sobre los empresarios. El art. 13 DRAL asigna a los empresarios la obligación de informar sobre las entidades RAL a las que se encuentran adheridos o en cuyos procesos están obligados a participar. Según la interpretación más al uso, que toma como fundamento el art. 4.1 h) DRAL, esta obligación solo existe cuando la entidad RAL en cuestión haya obtenido la acreditación europea, de tal manera que los empresarios adheridos a entidades RAL no acreditadas no quedan obligados a informar a los consumidores sobre su adhesión. En la medida en que estas obligaciones no van referidas a las entidades RAL acreditadas, creemos que, en consideración al efecto útil de esta disposición, es posible interpretar que la obligación de informar recae sobre todos los empresarios que estén adheridos a entidades RAL, estén o no acreditadas.

En apariencia esta no ha sido la opción del legislador español, que en el art. 40 LDRAL hace recaer las obligaciones de información solo sobre los empresarios adheridos a entidades RAL acreditadas. En efecto, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 40 LDRAL:

«El empresario que esté adherido a una entidad acreditada en España o en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o venga obligado por una norma o código de conducta a aceptar su intervención en la resolución de sus litigios, deberá informar a los consumidores de la posibilidad de recurrir a dicha entidad».

A *sensu contrario*, no quedan sometidos a esta obligación los empresarios adheridos a entidades RAL no acreditadas y también los no adheridos a ninguna clase de entidad. Esto genera un aliciente no querido para ese modo de actuación que bien podría haber sido observado por el legislador haciendo una extensión del deber de información de los empresarios. Con todo, a pesar del título del artículo 40 LDRAL (obligación de información de los empresarios sobre las entidades acreditadas), la lectura del apartado tercero hace necesario entender modificado el alcance de los obligados por esa disposición, por lo menos respecto de la situación a la que se refiere el apartado tercero, es decir, cuando la reclamación presentada no haya podido ser resuelta por el empresario. Para estos casos, tal y como se previene, los empresarios quedan obligados a facilitar al consumidor la información relativa a si se encuentran adheridos a una entidad de resolución alternativa de litigios de consumo o si están obligado por una norma o código de conducta a participar en el procedimiento ante una concreta entidad. Sin embargo, *de no ser así*, debiendo entenderse que, por tanto, también en aquellos casos en los que la empresa no se encuentra adherida a una entidad RAL acreditada, los empresarios deberán facilitar al consumidor la información relativa, al menos, a una entidad que sea competente para conocer de la reclamación, haciendo la indicación de si participarán en el procedimiento ante la entidad o entidades indicadas. Más claro resulta el alcance de la obligación que contempla el apartado quinto del artículo 40 LDRAL, de incluir en los sitios web un enlace que permita un acceso identificable y fácil a la plataforma de resolución de litigios en línea de la Unión Europea.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

Esta obligación recae sobre todos los empresarios que celebren contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea, así como sobre las plataformas de comercio electrónico o mercados en línea.

La extensión del artículo 4 LDRAL también merece ser valorada. Según esta disposición:

«1. La presentación de una reclamación ante una entidad acreditada suspenderá o interrumpirá los plazos de caducidad y de prescripción de acciones conforme a lo establecido en la normativa que resulte de aplicación en cada caso.

2. Cuando de manera voluntaria se inicie ante una entidad acreditada un procedimiento de resolución alternativa con resultado no vinculante, estando en curso un proceso judicial, las partes, de común acuerdo, podrán solicitar su suspensión de conformidad con la legislación procesal».

Este precepto es transposición del artículo 12 DRAL, que no hace expresamente alusión al carácter acreditado de la entidad RAL. La regulación española creemos que no resulta afortunada pues la suspensión e interrupción de la prescripción, o de la caducidad de las acciones judiciales para el consumidor, no deberían quedar condicionadas al carácter que concurra en la entidad ante la cual se ha presentado la reclamación. Lo relevante debería ser el hecho de que la reclamación está siendo gestionada y, mientras tanto, los plazos han de quedar suspendidos o interrumpidos, para que la utilización de una entidad disponible no suponga pérdida de derechos y de acciones. Esta visión del legislador español tampoco deriva de la DRAL, en cuyo ánimo tampoco parece que se encuentre la idea de impulsar la existencia de regímenes diferentes sobre la base de la distinción entre entidades RAL acreditadas y no acreditadas. Cabe mantener, por tanto, que la transposición española no ha sido completamente afortunada. Por ello, desde aquí, de *lege ferenda*, animamos a la reforma del precepto. Al mismo tiempo, de *lege lata* debería abrirse la posibilidad de invocar el efecto útil del Derecho de la Unión Europea para forzar una interpretación del sistema más acorde con los objetivos de protección del consumidor que están presentes en la disposición.

IV La estructura del sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo. Un análisis preliminar desde los requisitos de la acreditación

1. Las entidades RAL del sistema español

El sistema español cuenta con numerosas entidades de resolución alternativa de litigios de consumo, de naturaleza pública y privada. Entre las públicas el protagonismo corresponde a las juntas arbitrales de consumo, constituidas mediante acuerdo entre el Instituto Nacional de Consumo y las administraciones territoriales. Las juntas arbitrales asumen una competencia general para el conocimiento de la mayoría de las reclamaciones de consumo.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

Otras entidades tienen en cambio competencias solo para sectores específicos de reclamaciones. Como ejemplos cabe mencionar las Juntas Arbitrales de Transporte, la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, el servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y el servicio de reclamaciones de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Entre las entidades privadas de resolución alternativa de litigios de consumo se cuentan las figuras del defensor del asegurado y del cliente para las reclamaciones relativas a servicios bancarios, así como la tarea que, en el ámbito de la mediación de consumo, se lleva a cabo por asociaciones de consumidores (por ejemplo, FACUA, OCU, AUC, etc) y por Cámaras de Comercio. Entre las entidades públicas, y aunque su futuro sea incierto, cabe también incluir la labor desempeñada por el conjunto de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs) que en muchas ocasiones más que informar desarrollan una verdadera función de mediación, incluso a veces reconocida por leyes autonómicas que se han ocupado de regular la mediación de consumo. En principio todas las entidades RAL mencionadas quedan comprendidas en la definición del artículo 3.1 LDRAL, por lo que todas ellas podrían solicitar y obtener su acreditación.

2. Aproximación a los números

En España no se dispone de información agregada sobre el número de reclamaciones que conocen anualmente las distintas entidades de resolución alternativa de litigios de consumo. Con respecto al Sistema Español de Arbitraje de Consumo, el último informe público anual se remonta a 2007 en el que se presentaron 61.759 reclamaciones. En 2010 las reclamaciones aumentaron a 92.355, lo que confirma una tendencia ascendente.²⁴ El número de casos conocido por las Juntas de Arbitraje de Transporte también se ha visto incrementado, pasando de los 2.105 casos presentados en 1999 (1.231 laudos) a 4.773 casos en 2016 (2.635 laudos) en 2016.²⁵ La Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones mantiene cifras similares, con un leve descenso de casos recibidos en los últimos dos años. En 2010, el número de casos resueltos fue de 29.299, y en 2016 llegó a 23.951.²⁶ El Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (antes el Servicio de Reclamaciones) del Banco de España ha pasado de conocer 5.000 casos en 2004 a 14.462 en 2016.²⁷ La Comisión Nacional del Mercado de Valores ha visto un incremento y una reducción en el número de

²⁴Los datos se encuentran en I. **BENÖIR** y F. **WEBER**, «Spain», en Ch. **HODGES**, I. **BENÖIR** y N. **CREUTZFELD-BANDA**, *Consumer ADR in Europe, Civil Justice Systems*, Oxford and Portland, Hart, 2012, p. 216.

²⁵Datos disponibles en la página web <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/676EB886-A77E-4A71-B4F3-BBAE03326B1A/144496/TotalAsuntos2016.pdf> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

²⁶Datos completos en la web <http://www.usuariostelego.gob.es/quienes-somos/datos-informes-oficina/DatosOficina1/2016/Datos-OAUT-2016-ANUAL.pdf> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

²⁷Información disponible en la web https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/16/Ficheros/MSR2016_Documento_completo.pdf. (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

reclamaciones y quejas recibido, siendo de 2.296 en 2010, de 10.900 en 2012 y de 1.400 en 2015.²⁸

De manera similar, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en 2013 tuvo 12.457 casos archivados, mientras que en 2004 solo 4.615. La información, no actualizada, disponible sobre las asociaciones de consumidores se refiere no solo a reclamaciones sino también a consultas de los consumidores. En 2014 las consultas y reclamaciones recibidas alcanzaron la cifra de 1.095.259. De esta cantidad, solo el 15% (61.224) se refiere a reclamaciones. Esa cifra representa una reducción del 12% con relación a 2013.²⁹ Por último, en el terreno de los defensores del cliente, cabe mencionar que el Defensor del Cliente de Endesa recibió 1.675 quejas en 2014, experimentando un aumento con respecto al 2013 de un 14%.³⁰ El Ombudsman de AGBAR recibió 374 quejas en 2014.³¹

3. El carácter voluntario / obligatorio de los procedimientos ante entidades RAL

Por regla general la participación de las empresas en procedimientos ante entidades RAL es voluntaria. No obstante, esta regla tiene excepciones. Las empresas de telecomunicaciones están obligadas a someterse al procedimiento ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones.³² En el sector eléctrico tenemos varias reglas especiales. Por una parte, los usuarios finales que sean personas físicas podrán someter la controversia al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cuando tales controversias se refieran a sus derechos específicos como usuarios finales, incluidos todos los previstos en esta ley y sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas.³³ A su vez, las compañías comercializadoras están obligadas a ofrecer a sus consumidores, la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que cumpla los requisitos establecidos por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 y en las disposiciones nacionales de transposición.³⁴ Las entidades financieras están vinculadas a su participación en los procedimientos ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, la Oficina del Inversor de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Además, algunas empresas quedan adheridas a sus propios defensores del cliente, como por ejemplo Telefónica, Agbar y Endesa.

Las compañías aéreas están también obligadas a participar en los procedimientos ante la Agencia Estatal de la Seguridad Aérea. Respecto de las entidades

²⁸Información disponible en <https://www.cnmv.es/portal/Publicaciones/PublicacionesGN.aspx?id=23> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

²⁹El informe está disponible en <http://www.consumo-ccu.es/dictamenes/recla14.pdf> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

³⁰Disponible en <http://tinyurl.com/ha3myez> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017)

³¹Disponible en <http://tinyurl.com/jthfyv5> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

³²Artículo 55 Ley 9/2014.

³³Artículo 43.5 Ley 24/2013.

³⁴Artículo 46.1 letra n) Ley 24/2013.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

financieras y de seguros, las decisiones de los defensores del cliente resultan vinculantes para la empresa.³⁵ En el ámbito del transporte, el funcionamiento de la sumisión tácita regulada por la LOTT supone en la práctica la participación obligatoria de la empresa en los procedimientos ante las Juntas Arbitrales de Transporte.³⁶ Por otra parte, también encontramos obligaciones que recaen por igual sobre empresario y consumidor. El artículo 132.3 del Código de consumo de Cataluña, en la modificación dada por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre,³⁷ dispone que «las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje». En el sistema español resulta necesario analizar de qué modo se llega a garantizar que no quede cerrada la vía judicial cuando, al mismo tiempo, se establece la participación obligatoria de la empresa en un procedimiento ante una entidad RAL y se proclama el carácter vinculante de esta decisión, tal y como, por ejemplo, se ha configurado por la Disposición Adicional segunda de la LDRAL para las entidades de resolución alternativa en el ámbito de protección de los usuarios del transporte aéreo. Como se verá, justamente para evitar esta clase de problemas ha habido países, como Italia, que han excluido de la acreditación a los sistemas obligatorios de resolución alternativa de litigios de consumo.

En el terreno que menos se ha avanzado en España es en el establecimiento de estímulos o incentivos a la participación de las empresas en procedimientos ante entidades RAL. Durante la tramitación del PLDRAL se hicieron propuestas con esta orientación que, no obstante, no han sido adoptadas.³⁸

4. Duración de los procedimientos y coste de la resolución de las reclamaciones

De acuerdo con los requisitos derivados del principio de efectividad, las entidades RAL deben notificar la decisión en un plazo de 90 días. Un plazo más corto de duración para los procedimientos garantiza una mejor protección del consumidor, pero requiere más recursos humanos o la introducción de innovaciones relacionadas con la organización.³⁹

El legislador acaba de modificar la previsión del RDSAC para adaptarlo al plazo que ahora aparece en el artículo 20 LDRAL. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de las juntas arbitrales de consumo tardan un tiempo superior en finalizar los procedimientos. Las nuevas normas que se dicten para la Oficina de Protección del

³⁵Véase art. 29.2 Act 44/2002 and art. 7 of the Order ECO/734/2004.

³⁶Véase art. 38.3 Act 16/1987.

³⁷BOE n.º 18, de 21 de enero de 2015.

³⁸Se trata de las enmiendas número 93 y número 94. BOCG Serie A, 23 de mayo de 2017, pp. 54-55. Su objetivo era fomentar la adhesión a las entidades RAL de las empresas concesionarias de contratos de gestión de servicios públicos y de los beneficiarios de subvenciones que presten servicios a los consumidores y usuarios.

³⁹ Véase **L. GARCÍA MONTORO**, «Las medidas incluidas en la norma no supondrán incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal. A propósito de la disposición adicional tercera del Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo», CESCO 3 de junio de 2015.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

cliente financiero tendrán que tener en cuenta este dato.⁴⁰ Para la mediación llevada a cabo dentro de las OMIC, no existe una legislación general aplicable al respecto. Las entidades RAL privadas emplean tiempos más cortos: dos meses por los defensores del cliente de servicios financieros, y lo mismo para los defensores del cliente de Endesa,⁴¹ AGBAR⁴² y Telefónica.⁴³

Las entidades RAL públicas españolas ofrecen sus servicios de manera gratuita para el consumidor y también para la empresa. Este principio también es seguido por los otros esquemas de RAL,⁴⁴ pero las asociaciones de consumidores generalmente no aceptan las reclamaciones procedentes de consumidores no afiliados (por ejemplo, FACUA). Sin embargo, la tarifa anual que se cobra no se puede considerar como un cargo asociado a la resolución del litigio, por lo que se debe considerar que no está en contradicción con los requisitos del art. 8 c) DRAL. También es necesario considerar la norma según la cual las partes están obligadas a cubrir los costos derivados de las pruebas o los testigos expertos, según lo previsto por una serie de entidades RAL. Estos costos también parecen ser compatibles con el art. 7 (I) DRAL.

5. El acceso en línea a la presentación de reclamaciones

La LDRAL requiere que las entidades RAL mantengan un sitio web actualizado que brinde a las partes fácil acceso a la información sobre el procedimiento y que les permita a los consumidores presentar una reclamación en línea. Actualmente, este requisito solo lo cumplen algunas entidades RAL en España. Está expresamente previsto en la ley para el sistema español de arbitraje de consumo.⁴⁵ La Junta Nacional y las diferentes juntas territoriales de arbitraje de consumidores pueden usar la plataforma disponible a nivel nacional.⁴⁶ Sin embargo, también pueden tener su propia plataforma, como la que pone a disposición la Junta de Arbitraje de Consumo Regional de Andalucía.⁴⁷ En este caso, la ley requiere que los diferentes sistemas electrónicos y plataformas garanticen la compatibilidad y el intercambio de información. La presentación en línea de reclamaciones también está disponible para los procedimientos ante el Departamento de Servicio de Conductas y Mercados del Banco

⁴⁰ Véase art.12.1 Orden ECC/2502/2012.

⁴¹Véase art. 14 del Reglamento, disponible en la siguiente página web: <http://tinyurl.com/zklu5da> (fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017)

⁴²Véase art. 11 del Reglamento, disponible en la siguiente página web: : <http://tinyurl.com/zzp4gv5> (fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017).

⁴³Véase art. 13 del Reglamento, disponible en la siguiente página web: : http://www.telefonica.es/es/servicio_defensa_cliente/pdf/af_folleto_cas.pdf (fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017).

⁴⁴Véase la Orden ECC/2502/2012. . En el ámbito local, las OMIC también ofrecen sus Servicios sin coste para el consumidor. En el ámbito de las entidades privadas la gratuidad para el consumidor también es la regla. (ad.ex. defensores del cliente de entidades financieras y de seguros, Endesa, AGBAR y Telefónica. En algunos casos la gratuidad solo es contemplada para los consumidores finales (ad.ex. Confianza Online).

⁴⁵Véase art. 51.2 Real Decreto 231/2008.

⁴⁶Véase <http://arbitrajedeconsumo.mspsi.es/>

⁴⁷La plataforma se encuentra disponible en el siguiente enlace web: : <http://tinyurl.com/hs7r2zz>.

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

Central de España, el Departamento de Inversores de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.⁴⁸

Esta opción también es ofrecida por la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones.⁴⁹ Aún más, la posibilidad de presentar la queja a través de la dirección de correo electrónico está prevista para los defensores del cliente de entidades financieras y seguros⁵⁰ los defensores del cliente de AGBAR y Endesa, así como Confianza Online. Muchas de estas entidades ponen a disposición el formulario de queja en su sitio web y permiten todas las comunicaciones por correo electrónico.

6. Información y consejo que suministran las entidades RAL

Las diferentes entidades RAL que operan en España brindan a los consumidores información y asesoramiento, pero no siempre en la misma medida. Las mejores prácticas pueden ser detectadas en el Servicio de Reclamaciones del Banco Central de España, el Departamento de Inversores de la Comisión Nacional de la Bolsa de Valores, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y la Oficina para la Atención del Usuario de Telecomunicaciones. La información que se facilita se refiere no solo a datos estadísticos relacionados con el número de casos archivados y resueltos, sino que también se incluye información sobre los problemas significativos y los criterios seguidos, tal como se requiere de acuerdo con el principio de transparencia por el art. 7.2 b) DRAL.

Los informes del Sistema Español de Arbitraje de Consumo, aunque estuvieron disponibles solo hasta 2007, brindan cierta información, como el número de quejas presentadas y los sectores donde surgen las quejas. Sin embargo, no contienen información relacionada con los problemas importantes detectados o comentarios sobre los criterios seguidos para resolver los litigios. Las asociaciones de consumidores también brindan cierta información relacionada con el número de consultas y reclamaciones recibidas, y los sectores en los que surgen, pero todavía habría necesidad de adaptar la información que se facilita para cumplir con los estándares europeos.⁵¹

La DRAL no requiere que las entidades RAL hagan públicos sus resultados. Como criterio general, las decisiones emitidas por las entidades de resolución alternativa no se hacen públicas, incluso aunque así se contempla para el Sistema de Arbitraje de Consumo. Como excepción, Confianza Online publica en su web los acuerdos de mediación así como los laudos arbitrales de consumo.⁵² Sin embargo, no proporciona información separada relacionada con los litigios y los criterios seguidos para resolver las reclamaciones.

⁴⁸Véase art. 5.1 b) de la Orden ECC/2502/2012.

⁴⁹Véase el siguiente enlace web: : <http://tinyurl.com/3xfxsd5>.

⁵⁰Véase art. 11.3 Orden ECO/734/2004.

⁵¹Véase el enlace web <http://www.consumo-ccu.es/dictamenes/recla14.pdf>.

⁵²Disponible en la siguiente página web: <http://tinyurl.com/jqjdotj> (fecha de consulta: 21 de noviembre de 2017).

F. Esteban de la Rosa, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR), Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

V Las autoridades competentes y el procedimiento de acreditación

1. Las autoridades competentes

El artículo 26 LDRAL designa las autoridades competentes para conocer de las solicitudes de acreditación. Con carácter general y para todos los sectores económicos la autoridad designada es la Presidencia de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. La misma disposición establece varias excepciones.

La primera tiene por finalidad establecer autoridades competentes especiales para la acreditación de las entidades RAL que conozcan de litigios en dos sectores. El primer es el sector financiero, (la autoridad competente será el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, cada una de ellas respecto de los litigios de que conozca la entidad de resolución alternativa del sector financiero con respecto a las entidades sometidas a su supervisión). Y el segundo se refiere a las reclamaciones en el ámbito del transporte aéreo referidas a derechos reconocidos por la normativa de la Unión Europea (la autoridad competente es la persona titular del Ministerio de Fomento). Aunque no se indica con claridad, cabe interpretar que esta competencia especial se justifica solo cuando la entidad RAL conozca, exclusivamente, de litigios en esos ámbitos, y no se extiende sobre las entidades que tengan competencia general para conocer, también, de esa clase de litigios.

Como segunda excepción, se contempla que las Comunidades Autónomas puedan designar una autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa establecidas en su ámbito territorial en dos casos. El primero se produce cuando tales entidades lleven a cabo procedimientos que finalicen con una decisión no vinculante para las partes y la Comunidad Autónoma haya desarrollado la competencia de mediación en materia de consumo. El segundo sucede cuando se trate de entidades que tramiten procedimientos administrativos establecidos y desarrollados en su legislación. La designación por una Comunidad Autónoma de la autoridad competente de acreditación ha de ser comunicada a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Por último, se reserva a la Presidencia de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición la competencia para la acreditación de las entidades de resolución alternativa que gestionen procedimientos con resultado vinculante para el consumidor y que conozcan de reclamaciones de todos los sectores económicos. De acuerdo con el apartado sexto del artículo 26 LDRAL, todas las autoridades competentes designadas para la acreditación de entidades de resolución alternativa han de ser comunicadas a la Comisión Europea por la persona titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

2. El procedimiento de acreditación

El procedimiento de Acreditación de las entidades RAL queda regulado en todos sus detalles en los artículos 29 a 34 LDRAL. Entre ellos, en principio, no se menciona la posibilidad de que se exija una tasa por la solicitud. Se trata de un procedimiento voluntario que se inicia a solicitud de la persona física o jurídica interesada. La solicitud debe acompañar la siguiente información:

- a. «Datos identificativos de la entidad, así como su domicilio postal, dirección electrónica y dirección del sitio web. Esta información deberá acompañarse de documentación justificativa de que la entidad se encuentra establecida en España.
- b. Información sobre la estructura y financiación de la entidad.
- c. Copia del estatuto o reglamento de organización y funcionamiento de la entidad al que se refiere el artículo 6.1.
- d. Información sobre las personas físicas encargadas de la resolución de litigios, su formación y experiencia, identificación de la persona física o jurídica que las emplea, forma de retribución y duración del mandato.
- e. Descripción detallada del procedimiento de resolución alternativa que gestionen, así como del carácter vinculante o no, para cada una de las partes, de las resoluciones que adopten.
- f. Si resulta necesaria la presencia física de las partes o de sus representantes en el procedimiento de resolución alternativa y si el mismo se desarrollará de forma oral o escrita.
- g. Las tarifas que, en su caso, se aplican a los empresarios.
- h. La duración media de los procedimientos de resolución alternativa.
- i. Las lenguas oficiales españolas e idiomas en los que pueden presentarse las reclamaciones y desarrollarse el procedimiento de resolución alternativa. Se garantizará, en todo caso, la utilización del castellano y cuando la haya, de la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma donde se encuentre establecida la entidad.
- j. Los tipos de litigios que atienden y el sector o categoría al que se refieren.
- k. Las causas de inadmisión a trámite de las reclamaciones, siempre de conformidad con lo previsto en el artículo 18.
- l. El cumplimiento de los requisitos específicos de independencia e imparcialidad establecidos en esta ley para las personas empleadas o retribuidas exclusivamente por organizaciones profesionales o asociaciones empresariales.
- m. Declaración motivada sobre el cumplimiento de todos los requisitos a los que se refiere esta ley, acompañada de la documentación justificativa».

Si tras la evaluación la acreditación es concedida, la autoridad competente habrá de proceder a su inclusión en un listado de entidades acreditadas por ella. Seguidamente, y de forma inmediata, esta información ha de ser trasladada a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición para su incorporación al listado nacional al que se refiere el apartado siguiente. La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición es responsable de la elaboración del listado nacional de entidades acreditadas por las diferentes autoridades competentes. También

F. Esteban de la Rosa, "El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre", en F. Esteban de la Rosa (Director) y O. Olariu (Coordinadora), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Pamplona, Aranzadi, 2018, pp. 81-106. ISBN: 978-84-9177-501-0.

se contempla la exclusión de dicha lista de entidades si se dejan de cumplir con los requisitos exigidos, previa petición de subsanación (art. 33 LDRAL).

En la fase de evaluación de las solicitudes de acreditación no creemos que deban ser tenidos en cuenta datos de hecho. Esos datos, y las eventuales constataciones del incumplimiento por una entidad RAL, de las obligaciones derivadas de la LDRAL o de algún requisito de la acreditación, sí deberían ser tenidos en cuenta, en su caso, para decidir sobre la retirada de la acreditación concedida (art. 33 LDRAL).

Bibliografía

- I. **BENÖIR** y F. **WEBER**, «Spain», en Ch. **HODGES**, I. **BENÖIR** y N. **CREUTZFELD-BANDA**, *Consumer ADR in Europe, Civil Justice Systems*, Oxford and Portland, Hart, 2012, p. 216.
- F. **ESTEBAN DE LA ROSA**, «Claves para la incorporación al Derecho español del nuevo Derecho europeo para la resolución alternativa de litigios de consumo», en G. **PALAO MORENO**, *Los nuevos instrumentos europeo en materia de conciliación, mediación y arbitraje de consumo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 99-114.
- F. **ESTEBAN DE LA ROSA**, «Challenges for the Implementation of the Consumer ADR Directive in Spain», in P. **CORTÉS** (ed.), *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 275-296.
- F. **ESTEBAN DE LA ROSA** y P. **CORTÉS**, «Un nuevo Derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo», en F. **ESTEBAN DE LA ROSA** (Edit.), *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 513-563.
- LOURDES GARCÍA MONTORO**, «Las medidas incluidas en la norma no supondrán incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal. A propósito de la disposición adicional tercera del Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo», CESCO 3 de junio de 2015.
- N. **REICH**, «A Trojan Horse in the Access to Justice – Party Autonomy and Consumer Arbitration in conflict in the ADR-Directive 2013/11/EU?», *ERCL*, Vol. 10, núm. 2, 2014, pp. 269-270.