

**LA RELACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES RAL DE CONSUMO Y
SISTEMA JUDICIAL TRAS LA LEY 7/2017**

Nuria Marchal Escalona*

Versión Pre-print Publicado en *ADR, ODR y justicia del futuro. Propuestas y medidas que eviten la judicialización de conflictos*, Pérez-Serrabona González, F. Javier (dir.), Aranzadi Thomson Reuters, 2019, pp. 399-423.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2014-5672-P, titulado “La adaptación de la legislación española al nuevo Derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo”, del que es investigador principal Dr. F. Esteban de la Rosa.

LA RELACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES RAL DE CONSUMO Y SISTEMA JUDICIAL TRAS LA LEY 7/2017

Nuria MARCHAL ESCALONA *
Profesora Titular de Derecho internacional privado
Universidad de Granada

I. INTRODUCCIÓN

Para que un consumidor consuma, necesita seguridad jurídica. El temor a no saber qué hacer si surge cualquier problema en relación con el producto o servicio adquirido, así como dónde reclamar, especialmente, en los supuestos transfronterizos de escasa cuantía, merma la confianza del consumidor a la hora de realizar compras en un mercado que no sea el nacional. Esta circunstancia revela que la efectiva protección del consumidor en el ámbito internacional pasa no solo por la formulación de cauces procesales que satisfagan de forma rápida y eficaz su derecho a la tutela judicial efectiva, sino, además, porque este reciba una información veraz y accesible sobre cuáles son las opciones procesales que tiene a su alcance para reclamar un crédito en el menor tiempo y coste posible¹.

Agradecemos a las observaciones realizadas al presente trabajo por el profesor F. Esteban de la de la Rosa, Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad de Granada.

¹ MARCHAL ESCALONA, N., “La protección del consumidor en los litigios transfronterizos de escasa cuantía en la unión Europea y en américa latina”, en AA.VV., *La protección del consumidor en dos*

Consciente de esta situación, el legislador europeo ha dedicado en los últimos tiempos sus esfuerzos a instaurar, normalizar y generalizar la utilización de los sistemas de resolución alternativas de litigios² (en adelante RAL³) a través de diversas iniciativas europeas⁴ y, en particular, a partir de la aprobación de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante Directiva RAL), que exigía a todos los Estados miembros que garantizaran la provisión y disponibilidad de entidades de RAL –entidades que debían de cumplir con ciertos estándares⁵– así como del Reglamento 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre resolución de litigios en línea (en adelante Reglamento RLL⁶), que obligaba a la Comisión Europea a la creación de una plataforma en línea (ODR⁷) para que funcionara

espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado (F. Esteban de la Rosa, ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1015-1051.

² Otros organismos internacionales han advertido, igualmente, de la necesidad de disponer de un marco normativo para la resolución en línea de litigios. Entre los primeros intentos cabe mencionar el incorporado a la agenda de la Organización de Estados Americanos, de cuyos trabajos no se han sabido nada. A nivel universal, el Grupo de Trabajo III de la CNUDMI comenzó su andadura en 2010 con la intención de aprobar un marco legal para la resolución por vía informática de litigios derivados de transacciones electrónicas. Para una visión crítica a esta iniciativa legislativa véase Cortés, P., Esteban de la Rosa, F., “Building a Global Redress System for Low-Value Cross-Border Disputes”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 62-2, 2013, pp. 407-440.

³ Según el art. 4.1º h) de la Directiva RAL, una entidad de RAL es: “toda entidad, independientemente de cómo se denomine o mencione, establecida de manera duradera, que ofrece la resolución de litigios mediante un procedimiento de resolución alternativa...”.

⁴ Así, existen al menos una treintena de instrumentos normativos europeos que incorporan, de manera dispersa, previsiones relativas a la resolución alternativa de litigios de consumo. Así, por ejemplo, cabe mencionar la normativa sobre crédito al consumo (Directiva 2008/48/CE de 23 de abril de 2008), sobre comercialización a distancia de servicios financieros (Directiva 2002/65/CE de 23 de septiembre de 2002), sobre aprovechamiento de inmuebles por turnos (Directiva 2008/122/CE de 14 de enero de 2009), sobre el mercado de instrumentos financieros (Directiva 2004/39/CE de 21 de abril de 2004), sobre la mediación en materia de seguros (Directiva 2002/92/CE de 9 de diciembre de 2002) sobre los servicios de la sociedad de la información (Directiva 2000/31/CE de 8 de junio de 2000), sobre el mercado interior de la electricidad (Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009), sobre los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo de 2002) o sobre contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial (Directiva 2014/17/EU de 4 de febrero de 2014). Por otro lado, cabe también destacar la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DOE L núm. 136 de 24 de mayo de 2008), si bien es cierto que no está del todo claro si la mediación de consumo cuenta con el respaldo o no de la normativa general dictada para la mediación en asuntos civiles y mercantiles, contenida en la Ley 52/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012). Sobre esta cuestión véase ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La vertebración del régimen español de la mediación de consumo en el marco del Derecho europeo”, p. 18 (Agradecemos al autor el manejo del manuscrito).

⁵ Sobre los objetivos y ámbito de aplicación de la Directiva (ESTEBAN DE LA ROSA, F., CORTÉS, P., “Un nuevo Derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo”, en AA VV., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (F. Esteban de la Rosa, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 517-522).

⁶ DOUE L 165/1 de 18 de junio de 2013. Sobre el funcionamiento de la misma véase ESTEBAN DE LA ROSA, F., “ Régimen de las reclamaciones de consumo transfronterizas en el nuevo Derecho europeo de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo”, *REDI*, vol. 69/1, 2017, p. 121.

⁷ La plataforma está disponible en <https://webgate.ec.europa.eu/oder/main/index.cfm?event=main.home.show&lng=ES>.

como entrada único para las reclamaciones, nacionales y transfronterizas, derivadas del comercio electrónico⁸.

De esta manera, el legislador europeo pretendía dar respuesta a la necesidad de desarrollo del mercado interior del comercio en línea al aumentar la difusión e implantación de las entidades de RAL a nivel europeo⁹. Dicha normativa fue transpuesta tardíamente al ordenamiento jurídico español en virtud de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo¹⁰. Si bien es cierto que

De esta forma, los consumidores residentes en España o en cualquier Estado miembro de la Unión Europea tendrán la posibilidad de resolver sus litigios de consumo con empresarios establecidos en España acudiendo a entidades de resolución alternativa de calidad que hayan sido acreditadas por la autoridad competente e incluidas en un listado nacional de entidades acreditadas. Ahora bien, la existencia de dicha opción, en modo alguno debe implicar merma alguna del derecho que tiene el consumidor de

⁸ Por otra parte, y de forma paralela a esta iniciativa legislativa, el legislador europeo optó por revisar y modificar el ya existente proceso europeo de escasa cuantía, regulado en el Reglamento (CE) núm. 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 (*DOUE* L 199, de 31 de julio de 2007. Entró en vigor el 1 de enero de 2009). Un proceso cuyo objetivo principal era facilitar el acceso a la justicia a los consumidores en asuntos transfronterizos de escasa cuantía, pero que, después de más de nueve años de su creación, se ha revelado como un proceso demasiado oneroso, engorroso y escasamente utilizado en la práctica. De ahí que legislador europeo decidiera impulsar su reforma, con el objetivo de mejorar las carencias detectadas como consecuencia de su aplicación práctica y proporcionar así, a los consumidores un mecanismo procesal capaz de reparar de forma ágil y efectiva sus derechos en el ámbito transfronterizo. Así, el 24 de diciembre de 2015 se publicaba en el *DOUE* el Reglamento (UE) 2025/2421 del Parlamento y del Consejo de 16 de diciembre por el que se modificaba el Reglamento (CE) n° 861/2007 y el Reglamento (CE) n° 1896/2006 (*DOUE* L 341/1 de 24 de diciembre de 2015). El nuevo texto reglamentario constituye un conjunto de disposiciones bienintencionadas, si bien es cierto que la reforma puede tildarse, a nuestro juicio, de tímida e insuficiente, pues debería de haberse ocupado de regular cuestiones que todavía quedan bajo el influjo de los derechos procesales (*ad ex.* recursos a presentar contra la sentencia dictada en un proceso de escasa cuantía). Con todo, desde nuestro punto de vista, uno de los grandes retos que hay que superar para asegurar la efectividad y la eficiencia del proceso de escasa cuantía es la que los diferentes Estados miembros pongan en marcha mecanismos adecuados y necesarios para que el consumidor sea informado de su existencia, tramitación, etc., y siempre que dicha información sea lo más accesible y transparente posible. Para un análisis del mismo véase MARCHAL ESCALONA, N., “Las relaciones entre las entidades de RAL de consumo y los sistemas judiciales en el ámbito transfronterizo: especial referencia al proceso europeo de escasa cuantía”, *La resolución de conflictos de consumo: La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, 2018, pp. 509-537).

⁹ En este ámbito la heterogeneidad es la nota dominante en términos de cobertura, calidad y conocimiento de la resolución alternativa de litigios en los distintos Estados. Para un análisis de Derecho comparado, véase CORTÉS, P., “Análisis comparativo de los mecanismos de resolución alternativa de litigios en consumo”, *Indret*, núm. 4, 2015, pp. 17-18. De hecho, esta heterogeneidad abarca, incluso, a los mismos conceptos que tienen diferentes acepciones, como así ha evidenciado P. Cortés, dependiendo del país que se adopte. Así, por ejemplo, en Irlanda “facilitar una resolución amistosa” se denomina conciliación y “procedimientos en los que la entidad RAL propone una solución” mediación. Por el contrario, en el Reino Unido, el término conciliación se utiliza solo en el ámbito de los conflictos laborales, mientras que en Italia *conziiazione* se refiere a las mediaciones llevadas a cabo por un juez (*id.*, “Análisis comparativo de los mecanismos...”, *loc.cit.*, pp. 15-16).

⁹ Considerando 45.

¹⁰ *BOE* núm. 268 de 4 de noviembre de 2017

acudir a la vía judicial (Directiva RAL¹¹ y RLL¹²). No obstante, en la medida en que iniciar el correspondiente procedimiento ante una entidad de RAL comporta para el consumidor una renuncia –definitiva o solo temporal– a la vía judicial, se hace perentorio profundizar en las relaciones existentes entre las entidades de RAL y los sistemas judiciales, a la luz de lo dispuesto en la Ley 7/2017. Una cuestión que en modo alguno es baladí, máxime teniendo en cuenta que el consumidor no puede ser privado del derecho a la tutela judicial efectiva de conformidad con lo dispuesto en la Carta Europea de Derechos fundamentales (en adelante CEDF)¹³, el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre (en adelante CEDH¹⁴) y el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE¹⁵)¹⁶.

El presente estudio analiza en qué medida las soluciones de la normativa española sobre resolución alternativa y en línea de litigios de consumo transfronterizos, son compatibles o no con las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, evaluar hasta qué punto el consumidor que ha de iniciar un procedimiento ante una entidad de RAL –porque el empresario con el que ha contratado esté adherido a ella bien de forma voluntaria u obligatoria– tiene la posibilidad de hacer valer sus derechos a través del correspondiente proceso (estatal o europeo de escasa cuantía). Posteriormente, pasaremos revista a aquellos elementos o circunstancias que no impiden, pero sí pueden dificultar de forma considerable el ejercicio de este derecho. Para, en última instancia, valorar la perentoria necesidad de que las entidades de RAL y los sistemas judiciales colaboren y trabajen juntos en aras de garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por los consumidores en las reclamaciones transfronterizas.

II. FACTORES DETERMINANTES Y CONDICIONANTES DE LAS RELACIONES ENTRE ENTIDADES DE RAL Y LOS SISTEMAS JUDICIALES EN LOS SUPUESTOS TRANSFRONTERIZOS DE CONSUMO EN LA LEY 7/2017

1. Introducción

Es sabido que para que una determinada entidad de RAL actúe, debe existir en la práctica un acuerdo válido y eficaz entre las partes o una obligación legal de participación ante una entidad de RAL. Por lo que, resulta preciso determinar hasta qué punto la existencia de un pacto o de una imposición legal que obligue al consumidor a presentar una reclamación ante una determinada entidad de RAL, antes del inicio del correspondiente proceso judicial, resulta compatible o no con el derecho a una tutela judicial efectiva y un a juicio justo. Para lo cual, es preciso tener presente que el legislador europeo ha previsto una serie de garantías con las que trata de ofrecer al consumidor una protección suficiente para compensarle de la pérdida de la vía judicial (principios de independencia, de imparcialidad, de conocimientos especializados, de

¹¹ Considerando 45.

¹² Considerando 26.

¹³ Art. 47.

¹⁴ Art. 6.

¹⁵ Art. 19.

¹⁶ DAVIED, J., SZYSZCZAK, E., “ADR: Effective Protection of Consumer Rights?”, *European Law Rev.*, 2010, pp. 695-701.

transparencia, de justicia, de eficacia, de legalidad y de libertad)¹⁷. No obstante, esta afirmación debe ser convenientemente matizada. Primero, porque el nuevo régimen europeo posee un ámbito de aplicación limitado (art. 2 Directiva RAL¹⁸) y el alcance de tales principios, es decir, si sólo abarcan o no a aquellas entidades RAL que resulten acreditadas, no es una cuestión pacífica¹⁹. Por tanto, no siempre los estándares de protección establecidos en el Derecho europeo están garantizados en los supuestos transfronterizos y, por ende, tampoco lo está el derecho del consumidor a un proceso justo²⁰. Y, segundo, porque, como ha apuntado recientemente la doctrina más autorizada, las garantías que incorpora el Derecho europeo para contrarrestar la pérdida de la vía judicial parecen no ser suficientes, especialmente, en el ámbito del arbitraje de consumo²¹.

En las siguientes páginas nos ocuparemos de determinar hasta qué punto el acceso del consumidor a la justicia estatal, en tales casos, está verdaderamente garantizado, así como de evidenciar los obstáculos que pueden entorpecer de forma desproporcionada el acceso del consumidor a la acción judicial.

2. Factores determinantes en las relaciones entre entidades de RAL y el principio general de acceso a la justicia

2.1. Los pactos de sometimiento a entidades de RAL

¹⁷ Sobre tales principios véase CUENCA GARÍA, A., “Los principios de transparencia, eficacia, libertad y legalidad en la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios de consumo, y su incidencia en el sistema de arbitraje de consumo español”, AA VV, *Los nuevos instrumentos europeos en materia de conciliación, mediación y arbitraje de consumo, su incidencia en España. Irlanda y el Reino Unido* (G. Palao Moreno, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 37-79.

¹⁸ Según el cual: “La presente Directiva se aplicará a los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios nacionales y transfronterizos relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios entre un comerciante establecido en la Unión y un consumidor residente en la Unión, mediante la intervención de una entidad de resolución alternativa de litigios (en lo sucesivo, «entidad de resolución alternativa»), que propone o impone una solución o que reúne a las partes con el fin de facilitar una solución amistosa. 2. La presente Directiva no se aplicará: a) a los procedimientos ante entidades de resolución de litigios en que las personas físicas encargadas de resolver el litigio estén empleadas o sean retribuidas exclusivamente por el comerciante en cuestión, a menos que los Estados miembros decidan autorizar dichos procedimientos como procedimientos de resolución alternativa en el marco de la presente Directiva y se cumplan los requisitos establecidos en el capítulo II, incluidos los requisitos específicos de independencia y transparencia a que se refiere el artículo 6, apartado 3; b) a los procedimientos ante sistemas de tramitación de reclamaciones de los consumidores gestionados por el comerciante; c) a los servicios no económicos de interés general; d) a los litigios entre comerciantes; e) a la negociación directa entre el consumidor y el comerciante; f) a los intentos realizados por un juez para resolver un litigio en el marco de un procedimiento judicial relativo a dicho litigio; g) a los procedimientos iniciados por un comerciante contra un consumidor; h) 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; i) a los prestadores públicos de enseñanza complementaria o superior”.

¹⁹ De ahí que sean loables aquellas interpretaciones que intenten salvar las perjudiciales consecuencias a las que se podrían llegar de mantener una interpretación estricta del ámbito de aplicación de tales principios (ESTEBAN DE LA ROSA, F., “Régimen de las reclamaciones...”, *loc.cit.*, p. 121).

²⁰ Si bien es cierto, que ello no significa que el legislador estatal no pueda considerar tales principios como auténtico *soft law* y extienda su aplicación a supuestos para los que, en principio, no esté obligado a hacerlo [ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La vertebración del régimen español...”, *loc.cit.*, 18].

²¹ REICH, N., “A Trojan Horse in the Access to Justice –Paraty Autonomy and Consumer Arbitration in Conflict in the ADR-Directive 2013/11/EU”, ERCL, vol. 10, 2014, núm. 2, pp. 258-280.

Muchas de las entidades de RAL que existen en Europa llevan a cabo mediaciones, conciliaciones o arbitrajes de consumo acordadas por las partes. La existencia de un pacto de sumisión a entidades de RAL puede implicar la renuncia bien sólo temporal (mediación o conciliación) o bien definitiva (arbitraje) de la justicia estatal. Nada hay que objetar al mantenimiento de esta clase de prácticas, siempre que no impidan el acceso a la justicia, es decir, siempre que los pactos de sumisión sean válidos, y se cumplan, además, los estándares de protección que la Directiva RAL establece. Pues, en tales casos, la restricción que su existencia y su operatividad práctica suponen al principio general de acceso a la justicia está admitida y justificada por el propio Derecho europeo.

En lo que concierne a la validez de los pactos de sometimiento ante una entidad RAL, es preciso saber que la Directiva RAL no establece, con carácter general, los parámetros de validez de tales pactos. De ahí que esta cuestión dependa de las normas de Derecho internacional privado que resulten aplicables, según cual sea el método de solución empleado por la entidad de RAL para decidir la controversia (arbitraje, conciliación o mediación)²². Por el contrario, lo que sí exige la Directiva RAL es el cumplimiento de una serie de garantías que han sido formuladas para contrarrestar, como hemos señalado, la pérdida de la vía judicial. Así, en aquellos procedimientos ante entidades de RAL que finalicen con una decisión no vinculante para el consumidor (mediación o conciliación), la Directiva establece, entre otras, la obligación que posee la entidad de RAL de informar al consumidor, de acuerdo con el principio de equidad (art. 9), de que este puede dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, de que tiene la opción de aceptar o rechazar la solución propuesta, de que la solución propuesta puede ser distinta por un órgano jurisdiccional que aplique normas jurídicas, y de que obliga también a la entidad de RAL a otorgar a las partes, antes de dar su consentimiento a una solución propuesta o a un acuerdo amistoso un plazo de reflexión razonable. No obstante, también es cierto que por mucho que se informe al consumidor de que la decisión podrá ser diferente a la que ofrecería un juez, tal y como exige el art. 9.2º Directiva RAL, dicha exigencia no garantiza de forma fehaciente que el consumidor conozca si la solución adoptada en el procedimiento iniciado ante la entidad de RAL resulta similar o no a la que sería dictada por un juez. Para el cumplimiento efectivo de dicha garantía, el consumidor necesitaría contar no sólo con un asesoramiento legal independiente²³ – y no una mera información en la página web de las entidades, como así ocurre en Francia²⁴– sino que, además, este debería tener carácter gratuito.

De la misma manera, para evitar que los consumidores vulnerables pierdan la oportunidad de retirarse del procedimiento ante una entidad de RAL, una vez iniciado

²² ESTEBAN DE LA ROSA, F., “Régimen de las reclamaciones de consumo...”, *loc.cit.*, p. 130.

²³ ESTEBAN DE LA ROSA, F. “La vertebración del régimen ...”, *loc.cit.*,14. Sobre los problemas que existen en torno a la posibilidad de obtener dicho asesoramiento, véase *The Relationship between Formal and Informal Justice the Courts and Alternative Dispute Resolution*, European Law Institute, ELI-ENCJ Joint Consultation Paper, p. 5 en http://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Projects/ADR/ELI_ENCJ_Consultation_Paper.pdf.

²⁴ SALGADO, M.B., “La adecuación del sistema francés al nuevo Derecho europeo de resolución alternativa de litigios de consumo”, en AA.VV., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (F. Esteban de la Rosa, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 664.

este, un elemento para garantizar la efectiva protección del consumidor sería otorgar al consumidor un plazo razonable para que efectuara el desistimiento, como así sucede en Alemania, donde el mismo oscila en el ámbito de la conciliación entre las seis y las dos semanas²⁵, o en Holanda, donde dicho plazo es de un mes²⁶. De no suceder así el riesgo de que se vulnere el principio a la tutela judicial efectiva aumenta de forma considerable.

Además, dada la trascendencia que tiene para el consumidor recibir dicha información, puesto que puede implicar la renuncia definitiva a tribunales, a quienes corresponde la garantía última del cumplimiento de las normas imperativas de protección del consumidor, esta debería ser realizada en un idioma comprensible y accesible para este. A nuestro juicio, el “idioma” puede constituir uno de los mayores obstáculos para la consecución del principio a una tutela judicial efectiva en los supuestos transfronterizos en este ámbito. El consumidor debe de ser consciente cuando presta dicho consentimiento que está renunciando a los foros de protección que le ofrece el Reglamento “Bruselas I bis”²⁷. Y para que un consumidor sea consciente a lo que está renunciado, es preciso que sea informado en una lengua que él entienda y comprenda²⁸. Lamentablemente, esta cuestión no ha sido expresamente prevista ni regulada por el legislador europeo, por lo que sería recomendable que el Derecho europeo contara con previsiones específicas sobre el idioma en el que el consumidor debe de ser informado²⁹.

Para los casos, en los que la decisión que finaliza el procedimiento resulte vinculante para el consumidor e (arbitraje), la Directiva RAL se ha preocupado de proteger al consumidor proclamando, por una parte, la ineficacia de los pactos celebrados antes del surgimiento del litigio (art. 10.1^{o30})³¹. Sin embargo, hay casos en los que dicha garantía puede enervarse, como ha apuntado, F. Esteban de la Rosa, en concreto, en aquellos en los que no resulte aplicable el Derecho europeo, lo que, evidentemente, puede suceder en los supuestos transfronterizos³². Por lo que, en tales supuestos, la posibilidad de que el consumidor acceda a la justicia estatal puede verse

²⁵ MIGUEL SALA, R., “La adecuación del sistema alemán al nuevo derecho europeo de resolución alternativa de litigios de consumo”, en AA.VV., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (F. Esteban de la Rosa, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 634.

²⁶ VERHAGE, E., “The Implementation of the Consumer ADR Directive in the Netherlands”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, p. 237

²⁷ DO núm. 351, de 20 de diciembre de 2012.

²⁸ Sobre la importancia del idioma en los supuestos transfronterizos, véase PALAO MORENO, G., “Cross-border Consumer Redress after the ADR Directive and the ODR Regulation”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, p. 400.

²⁹ Sobre esta cuestión y sobre la posibilidad de que el defecto idiomático abra la posibilidad de impugnar la validez del convenio arbitral de consumo, como garantía adicional al derecho de acceso a tribunales (ESTEBAN DE LA ROSA, F., “Régimen de las reclamaciones de consumo...”, *loc.cit.*, pp. 131-132).

³⁰ A tenor del cual: “Los Estados miembros velarán por que un acuerdo entre el consumidor y el comerciante de someter una reclamación a la apreciación de una entidad de resolución alternativa no sea vinculante para el consumidor cuando se haya celebrado antes de que surgiera el litigio y cuando tenga por efecto privar al consumidor de su derecho a recurrir ante los órganos jurisdiccionales competentes para la resolución judicial del litigio”.

³¹ Lo que hay que ver es cuando resulta de aplicación a estas cláusulas la Directiva 93/13/CE, y cuando las soluciones estatales que en supuestos de excepción mantienen la eficacia de tales cláusulas de sumisión (ESTEBAN DE LA ROSA, F., CORTÉS, P., “Building a Global Redress System for Low Value Cross-Border Disputes”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, pp. 428-230.

³² *Id.*, “Régimen de las reclamaciones de consumo...”, *loc.cit.*, p. 130.

reducida. Además, la Directiva RAL obliga a que el consumidor sea informado del carácter vinculante de dicho acuerdo y aceptarlo expresamente (art. 10.2º Directiva RAL³³). La trascendencia de dicho consentimiento es tal, que dicha información debería ser también, como hemos mantenido, en un idioma comprensible y accesible para este. De igual manera que el consumidor debería tener la posibilidad de prestar su consentimiento a través de la plataforma europea en su idioma o, como mínimo, en el idioma en el que la reclamación fue presentada³⁴.

Conviene, asimismo advertir que la violación del derecho a una tutela judicial efectiva se puede producir también tanto en aquellos casos en los que dicha garantía no viene contenida en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, como así ha sucedido, por ejemplo, en Alemania, donde la Directiva ha sido transpuesta, pero no así las garantías que establece el art. 10 de la misma³⁵, o en España, donde dicha transposición no ha tenido lugar y la normativa existente no asegura de forma efectiva que los acuerdos de arbitraje anteriores a la controversia no sean vinculantes para los consumidores, tal y como ocurre cuando las partes presentan una reclamación a la Junta de Arbitraje del Consumidor o a una Junta de Arbitraje de Transporte. Por lo que sería deseable, como ha manifestado la doctrina española³⁶, que el art. 38.1º Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres fuera modificada para adaptarse a las exigencias comunitarias³⁷.

El art. 11 Directiva RAL obliga también a estas entidades a garantizar la aplicación por las entidades de RAL de las normas imperativas de protección del consumidor (principio de legalidad³⁸)³⁹. Ahora bien, también es cierto que dicho

³³ Según el cual: “Los Estados miembros velarán por que, en los procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver el litigio mediante la imposición de una solución, únicamente se dé a la solución carácter vinculante para las partes cuando estas hayan sido informadas con antelación de dicho carácter vinculante y lo hayan aceptado expresamente. Si las soluciones son vinculantes para el comerciante con arreglo a la normativa nacional, no se exigirá la aceptación del comerciante para cada caso concreto”.

³⁴ ESTEBAN DE LA ROSA, F., “Régimen de las reclamaciones de consumo ...”, *loc.cit.*, p. 123.

³⁵ MIGUEL SALA, R., “La adecuación del sistema alemán...”, *loc.cit.*, p. 634.

³⁶ ESTEBAN DE LA ROSA, F., “Challenges for the Implementation of the Consumer ADR Directive in Spain”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, p. 290.

³⁷ BOE de 31 de julio de 1987.

³⁸ Según el cual: “1. Los Estados miembros velarán por que en los procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver un litigio mediante la imposición de una solución al consumidor: a) cuando no exista conflicto de leyes, la solución impuesta no podrá privar al consumidor de la protección que le proporcionen aquellas disposiciones que no puedan excluirse mediante acuerdo en virtud de la ley del Estado miembro en que el consumidor y el comerciante tengan su residencia habitual; b) cuando exista conflicto de leyes, si la ley aplicable al contrato de compraventa o de servicios se determina con arreglo al artículo 6, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) no 593/2008, la solución impuesta por la entidad de resolución alternativa no pueda dar lugar a que el consumidor se vea privado de la protección ofrecida por disposiciones que no puedan excluirse mediante acuerdo en virtud de la ley del Estado miembro en que el consumidor tenga su residencia habitual; c) cuando exista conflicto de leyes, si la ley aplicable al contrato de compraventa o de servicios se determina con arreglo al artículo 5, apartados 1 a 3, del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, la solución impuesta por la entidad de resolución alternativa no pueda dar lugar a que el consumidor se vea privado de la protección ofrecida por disposiciones obligatorias con arreglo a la legislación del Estado miembro en que el consumidor tenga su residencia habitual”.

³⁹ Para una crítica sobre la formulación de dicho principio véase ESTEBAN DE LA ROSA, F., CORTÉS, P., “Un nuevo Derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo”, en AA.VV., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una*

principio ha sido únicamente proclamado en relación a aquellos procedimientos que finalizan mediante la imposición de una solución a las partes (arbitraje). Por lo que, con arreglo a esta proclamación es preciso plantearse hasta qué punto el hecho de que una entidad de RAL que sigue principios de equidad en sus decisiones, como así sucede con la Comisión de Reclamaciones de consumo (*Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken, SGC*) en Holanda, donde sus decisiones no se ajustan a derecho⁴⁰, viola o no el derecho a una tutela judicial efectiva. A tales efectos, resulta obligado tener en cuenta el criterio establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia, dictada en caso de *Heather Moor & Edgecomb Ltd v the United Kingdom*, en la que el TEDH tuvo que dirimir sobre si el *Ombudsman* Financiero del Reino Unido había violado o no dicho precepto al seguir principios de equidad al emitir una decisión que es vinculante para la empresa⁴¹. Dicho Tribunal entendió que el *Ombudsman* tenía la facultad de emitir decisiones vinculantes siguiendo tales principios y teniendo en cuenta el Derecho, pero sin necesidad de aplicarlo de manera estricta. Pues, aunque el tercero tiene la función de informar a las partes sobre las normas aplicables, debe poder proponer acuerdos que, a fin de acercar a las partes, puedan no coincidir con los términos de las normas aplicables. Con todo, y aunque, el principio de legalidad sólo haya sido proclamado para los supuestos en los que el tercero impone una solución al consumidor, no se debería ignorar el valor que este principio puede jugar en los casos en los que la decisión no es impuesta⁴².

2.2. La existencia de una obligación legal de sometimiento ante una entidad de RAL

En ocasiones, el consumidor se ve obligado a iniciar, con carácter previo a la vía judicial, un procedimiento ante una entidad de RAL. Así sucede, por ejemplo, en el Derecho italiano (art. 5.1º *bis* del Decreto Legislativo nº 28/2010), que supedita la admisibilidad de una demanda judicial presentada por un consumidor contra un comerciante y referida a un contrato de prestación de servicios a la previa iniciación por el consumidor de un procedimiento de mediación⁴³. Una disposición cuya compatibilidad con el Derecho europeo puede ponerse en tela de juicio, como así lo ha hecho, a través de la correspondiente cuestión prejudicial ante el TJ, el Tribunal Ordinario de Verona⁴⁴. No obstante, lo que pueda decidir el TJ, compartimos la opinión

perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado (F. Esteban de la Rosa, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 545.

⁴⁰ VERHAGE, E., "The Implementation of the Consumer...", *loc.cit.*, p. 238.

⁴¹ 1550/09 [2011] ECHR 1019.

⁴² ESTEBAN DE LA ROSA, F., CORTÉS, P. "Un nuevo Derecho europeo...", *loc.cit.*, p. 545.

⁴³ SCANNICCHIO, N., "L'adeguamento dell'ordinamento italiano alla nuova disciplina europea sulla risoluzione alternativa delle controversie di consumo", en AA.VV., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (F. Esteban de la Rosa, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 683-686.

⁴⁴ Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Ordinario de Verona (Italia) el 10 de febrero de 2016. *Livio Menini y Maria Antonia Rampanelli / Banco Popolare – Società Cooperativa* (Asunto C-75/16). En concreto han sido elevadas dos cuestiones prejudiciales: *Si el art. 3.2º Directiva RAL debe interpretarse en el sentido de que mantiene la posibilidad de que un Estado miembro establezca la obligatoriedad de la mediación únicamente en los supuestos no comprendidos en el ámbito de aplicación de la mencionada Directiva, esencialmente los litigios que no conciernen a consumidores. Y si la Directiva RAL se opone a la norma nacional italiana con arreglo a la cual el recurso a la mediación constituye un requisito de admisibilidad de la demanda judicial presentada por el consumidor y en el sentido de que se opone a una norma nacional que establece la asistencia obligatoria de abogado, con el*

manifestada por el Abogado General en sus Conclusiones, recientemente publicadas, y en las que considera que el hecho de imponer al consumidor la obligación de iniciar un procedimiento de resolución alternativa de controversias lejos de suponer un obstáculo para el cumplimiento del objetivo de la Directiva RAL, tiende a garantizarlo en tanto en cuanto dicha obligación pretende aliviar la carga de trabajo de los tribunales estatales⁴⁵. Además, de constituir, a nuestro juicio, una exigencia cuya legitimidad puede mantenerse a la luz de la Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en la Sentencia dictada el 18 de marzo de 2010, siempre y cuando sean observadas las garantías enumeradas en la misma, tendentes a facilitar el principio de tutela judicial efectiva, es decir, siempre que el procedimiento que se lleve a cabo no ocasione gastos significativos para las partes, no conduzca a una decisión vinculante, no implique un retraso sustancial a efectos del ejercicio de una accesión judicial, etc.⁴⁶.

El Derecho español contempla también ejemplos de mediación obligatoria para el ámbito sectorial de los conflictos de consumo relativos a créditos hipotecarios en el art. 132.3º del Código de Consumo de Cataluña, en la modificación dada por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre⁴⁷, cuya compatibilidad con el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (art. 24 CE) puede ponerse en tela de juicio.

Es cierto que la eliminación del carácter voluntario que corresponde a la mediación puede comportar la violación al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción. No obstante, es una opción que cada día cuenta con más adeptos –tanto doctrinales como institucionales⁴⁸–, y debe ser una opción a tener en cuenta⁴⁹. Por lo que, resulta preciso determinar hasta qué punto la obligación de iniciar un procedimiento de mediación antes de acudir a la vía judicial resulta compatible o no con el derecho a una tutela judicial efectivo.

La respuesta a esta cuestión pasa por conocer cuál es el alcance de la obligación de mediar requerida. En la UE se han identificado hasta cuatro modelos distintos de la mediación, a saber: el de mediación voluntaria, el de mediación voluntaria con incentivos y sanciones, el de mediación obligatoria en la que hay que pasar por una sesión inicial gratuita y el de mediación obligatoria donde las partes deben iniciar y

correspondiente coste para el consumidor, que participe en la mediación relativa a uno de los mencionados litigios.

⁴⁵ Apartado 76.

⁴⁶ Asuntos acumulados C-317/08, C-318/08, C-319/08 y C-320/08: “*Rosalba Alassini y otros contra Telecom Italia*”. Según el TJ: “Los principios de equivalencia y de efectividad y el principio de tutela judicial efectiva tampoco se oponen a una normativa nacional que impone, para tales litigios, la tramitación previa de un procedimiento de conciliación extrajudicial cuando dicho procedimiento no conduce a una decisión vinculante para las partes, no implica un retraso sustancial a efectos del ejercicio de una acción judicial, interrumpe la prescripción de los correspondientes derechos, y no ocasiona gastos u ocasiona gastos escasamente significativos para las partes, y siempre y cuando la vía electrónica no constituye el único medio de acceder a es procedimiento de conciliación y sea posible adoptar medidas provisionales en aquellos supuestos excepcionales en que la urgencia de la situación lo exija”.

⁴⁷ BOE núm. 18, de 21 de enero de 2015. VILALTA NICUESA, A.E., “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”, *Indret*, 2014 (4), pp. 1-27.

⁴⁸ DE PALO, R. CANESSA, G., “New Trends for ADR in the European Union”, en AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, p. 418).

⁴⁹ A tales efectos, son significativas las experiencias existentes en Derecho comparado. Sobre las mismas véase DE PALO, G., CANESSA, R., “New Trends for ADR...”, *loc.cit.*, pp. 416-420.

pagar por un procedimiento de mediación completo⁵⁰. Pues bien, no hay duda alguna de la compatibilidad existente entre el derecho a una tutela judicial efectiva y aquellos procedimientos en los que la mediación posee un carácter voluntario. Si bien es cierto que habría que valorar hasta qué punto las sanciones impuestas por un determinado ordenamiento estatal pueden constituir una limitación justificada al principio de tutela judicial efectiva. Es decir, hasta qué punto esta exigencia, como ocurre en Derecho italiano, de sancionar al consumidor por retirarse del procedimiento de mediación sin causa justificada, puede comprometer la posibilidad de que las partes hagan valer de forma efectiva sus derechos ante el órgano jurisdiccional correspondiente. Dicha cuestión ha sido planteada, a través de la correspondiente cuestión prejudicial, por el Tribunal de Verona ante el TJ. Desde nuestro punto de vista, dicha exigencia no sólo menoscaba lo dispuesto en el art. 9.2º a) de la Directiva RAL, sino que también limita el acceso a la tutela judicial efectiva. Aunque, es cierto, que esta era la opinión que inicialmente mantenía el Abogado General en sus Conclusiones⁵¹, que influenciado por la opinión expresada por la propia Comisión, acaba matizando su postura en favor de una interpretación conciliadora entre lo dispuesto en el Derecho italiano y la Directiva RAL. De forma que, a su juicio, la compatibilidad con el Derecho europeo de dicha medida podría quedar garantizada si se interpretara que existe “causa justificada” –tal y como exige el Derecho italiano– cuando ello no satisface a las partes (o, cuando menos, del consumidor)⁵², como así permite y establece el art. 9 Directiva RAL. Una interpretación cuya legitimidad deberá ser determinada, en última instancia, por el TJ. Con todo, será interesante conocer la decisión que se adopte en este ámbito, pues si hay algo cierto es que la imposición de “sanciones” en el ámbito de la RAL no es una potestad única y exclusiva del Derecho italiano. En el Informe realizado por la Comisión sobre la aplicación práctica de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles se evidencia que en Derecho comparado la heterogeneidad es la nota general en este ámbito⁵³.

La situación es distinta cuando la mediación presenta un carácter obligatorio. En cuyo caso, es crucial conocer cuál es el alcance de la mediación a realizar⁵⁴. Somos conscientes de que no pueden tratarse de la misma manera aquellos casos en los que esta consiste únicamente en pasar por una sesión inicial, gratuita, para comprobar simplemente la idoneidad de seguir un proceso de mediación que evite el litigio; que aquellos otros en los que, por el contrario, es necesario que las partes sigan y paguen por un procedimiento de mediación completo. No cabe dudar de la legitimidad y compatibilidad con el derecho a la tutela judicial del primer supuesto, donde la opción de acudir a la vía judicial queda intacta; mientras que en el segundo sucede lo contrario. Es manifiesta su falta de compatibilidad con el derecho a una tutela judicial efectiva a la luz de lo establecido en la Sentencia pronunciada por el TJ el 18 de marzo de 2010.

⁵⁰ DE PALO, G., D'URSO, L., “Achieving a Balanced Relationship between Mediation and Judicial Proceedings”, en *The implementation of the Mediation Directive 29 November 2016* que recoge la investigación requerida por el Comité de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, disponible en la siguiente página web: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, pp. 11-17.

⁵¹ Apartados 97-99.

⁵² Apartado 99.

⁵³ *Report From the Commission to the European Parliament, The Council and The European Economic and Social Committee on the application of Directive 2008/52/EC*, COM (2016) 542 final, Brussels, 26.8.2016, p. 8.

⁵⁴ En este sentido véase ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La vertebración del régimen español...”, *loc.cit.*, p. 10.

Tampoco debe suscitar mayores problemas la imposición al consumidor la obligación de iniciar el correspondiente procedimiento de conciliación con carácter previo a la interposición de una demanda judicial, como así sucede en Alemania, dado que, en tales casos, queda intacta la opción para el consumidor de acudir a la vía judicial debiendo presentar, a tales efectos, la certificación correspondiente sobre la conciliación fallida⁵⁵.

En otras ocasiones, son las empresas las que están obligadas a participar en el procedimiento ante una entidad de RAL, según se constata en el los supuestos de arbitraje obligatorio en el ámbito de los servicios esenciales (agua, electricidad, gas y transporte) en Derecho portugués⁵⁶, o de mediación para determinados supuestos, en Bélgica⁵⁷. En tales casos, la Directiva RAL no ha previsto ninguna garantía expresa, por lo que esta cuestión dependerá del método de solución empleado por la entidad de RAL. Tampoco establece la Directiva la ley a la que corresponde decidir si el consumidor tiene la obligación legal de adhesión al procedimiento ante una entidad de RAL⁵⁸, pero lo que sí es evidente es que, si dicha ley obliga al consumidor a participar ante dicha entidad, puede suponer una excepción y un límite importante al derecho a la tutela judicial efectiva, siempre que no se observen las garantías previstas en el Derecho europeo.

3. Factores condicionantes de las relaciones entre las entidades de RAL y el principio general de tutela judicial efectiva

Una vez analizados los supuestos en los que las excepciones al principio general de acceso a la justicia están justificadas, así como la necesidad de adoptar ciertas medidas en aras de para garantizar de forma efectiva dicho derecho reconocido tanto en la Directiva RAL como en el RLL. Existen, a nuestro juicio, una serie de factores, como así sucede, por ejemplo, con el idioma en el que debe ser informado el consumidor, al que hemos hecho referencia, que pueden condicionan dicho acceso, en la medida en que pueden constituir un obstáculo de cierta entidad para que el consumidor transfronterizo pueda acudir a la vía judicial.

A la luz de lo anterior, resulta innegable que la Directiva RAL admite la eficacia de los pactos de sometimiento ante entidades de RAL, siempre que sean válidos y eficaces, y no impidan el acceso a la justicia al consumidor. No obstante, también es cierto que la existencia de dicho pacto puede ser invocado por el empresario con éxito ante tribunales estatales, a través de la declinatoria por acuerdo de mediación o de arbitraje *ex*, por ejemplo, del art. 63 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC). Es cierto que, la cuestión, como ha señalado la doctrina, podría tener un alcance meramente dilatorio, pues si el consumidor pretende recurrir a la vía judicial le bastará con desistir del procedimiento de mediación, una vez que este se haya iniciado o

⁵⁵ MIGUEL SALA, R., “La adecuación del sistema alemán...”, *loc.cit.*, p. 634.

⁵⁶ MARQUES CEBOLA, C., “The Implementation of the Consumer ADR Directive in Portugal: The Necessary Reform or Missed Opportunity?”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, pp. 251-262).

⁵⁷ VOET, S., “The Implementation of the Consumer ADR Directive in Belgium?”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, pp. 125-148.

⁵⁸ ESTEBAN DE LA ROSA, F., “Régimen de las reclamaciones de consumo ...”, *loc.cit.*, pp. 127-128.

intentado (art. 9 Directiva RAL), o no ofrecer el consentimiento que es requerido en el procedimiento de arbitraje (art. 10 Directiva RAL) ⁵⁹. Si bien, esta posibilidad constituye ya de por sí una barrera para el acceso a la justicia del consumidor⁶⁰.

Y es que todo retraso o dilación en el tiempo en la resolución de la reclamación constituye, por razones evidentes, un obstáculo a considerar, dado que puede entorpecer el derecho a una tutela judicial efectiva. Por ello, otro escollo que puede limitar el acceso del consumidor de la vía judicial tiene que ver con las exigencias establecidas en la Directiva RAL relacionadas con la existencia y accesibilidad del procedimiento (art. 8⁶¹). El principio de eficacia obliga a que el resultado del procedimiento RAL se dé a conocer en un plazo de noventa días; plazo que puede ampliarse ante litigios de índole compleja. Es evidente que el cumplimiento efectivo de dicho principio depende de la suficiencia de medios y personal con la que se dote a la entidad de RAL. De hecho, la práctica ha constatado que, aunque, legalmente Holanda haya cumplido con la transposición de la Directiva RAL, se ha evidenciado que en la práctica el procedimiento ante entidades de RAL excede más de dicho plazo⁶². Y, por tanto, supone una demora en el acceso del consumidor a la justicia.

De la misma manera, y según hemos tenido oportunidad de analizar, no resulta una excepción contraria al derecho a un proceso justo la exigencia de iniciar, antes del correspondiente proceso judicial, un procedimiento ante una entidad de RAL, siempre que esta esté justificada. Para saber si lo está, resulta obligado tener en cuenta el criterio establecido en la Sentencia del TJ de 18 de marzo de 2010, en la que el TJ tuvo que dirimir si el requerimiento que imponía la ley italiana a los consumidores de acudir a una conciliación electrónica antes de presentar una demanda judicial, suponía una violación del principio de tutela judicial efectiva. El TJ argumentó que el acceso electrónico podía constituir un impedimento al reclamante. Por lo que, consideró que, en determinadas circunstancias excepcionales, la entidad de RAL debería de ofrecer servicios fuera de línea para dichos reclamantes vulnerables⁶³. Podría, por tanto,

⁵⁹ ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La vertebración del régimen...”, *loc.cit.*, pp. 14-15.

⁶⁰ De ahí la necesidad de ponderar, como así ha apuntado la doctrina más autorizada, la modificación de aquellas normas procesales, como el art. 63 LEC, a efectos de excluir que este tipo de pactos sirva como motivo para que prospere la declinatoria cuando el consumidor sea el demandante (ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La vertebración del régimen...”, *loc.cit.*, pp. 14-15).

⁶¹ Según dicho precepto: “*Los Estados miembros velarán por que los procedimientos de resolución alternativa sean eficaces y cumplan los siguientes requisitos: a) que el procedimiento de resolución alternativa exista y sea fácilmente accesible, tanto en línea como no, para ambas partes, independientemente del lugar donde se encuentren; b) que las partes tengan acceso al procedimiento, sin estar obligadas a ser asistidas por letrado o asesor jurídico, y sin que el procedimiento les prive de su derecho a obtener asesoramiento independiente o a estar representadas o asistidas por un tercero en cualquier fase del procedimiento; c) que el procedimiento de resolución alternativa sea gratuito o se preste a cambio de un precio simbólico para los consumidores; d) que la entidad de resolución alternativa que haya recibido una reclamación notifique de inmediato a las partes litigantes la recepción de todos los documentos con la información pertinente en relación con la reclamación; e) que el resultado del procedimiento de resolución alternativa se dé a conocer en un plazo de noventa días naturales contados desde la fecha en que la entidad de resolución alternativa haya recibido el expediente completo de reclamación. En caso de litigios de índole particularmente compleja, la entidad de resolución alternativa responsable podrá, si lo considera oportuno, ampliar el plazo de noventa días naturales. Se informará a las partes de toda ampliación de dicho plazo, así como del plazo de tiempo que se estime necesario para la resolución del litigio*”.

⁶² VERHAGE, E., “The Implementation of the Consumer ADR...”, *loc.cit.*, pp. 243-244.

⁶³ Apartado 58. A tales efectos, debe valorarse positivamente el que la gran mayoría de las entidades de RAL de consumo en Francia ofrezcan la posibilidad de acceder a un procedimiento de RAL ya sea en

considerarse que el hecho de no permitir al consumidor enviar su solicitud por fax o por correo ordinario, al igual que el resto de la documentación permitida constituye un obstáculo al principio de tutela judicial efectiva. Lo que puede suponer, por tanto, la contrariedad con el derecho a una tutela judicial efectiva de la práctica llevada a cabo por la *Reiseschiedsstelle* de la Asociación para el fomento de la resolución alternativa de controversias en derecho de los viajes en Alemania, pues sólo permite la presentación de la demanda de conciliación a través de formularios *online*⁶⁴.

Por su parte, sin duda alguna, uno de los mayores obstáculos al acceso del consumidor a la justicia tiene que ver con la cuestión de los gastos y tasas a pagar por el consumidor⁶⁵. Es cierto que estos serán, por razones obvias, mayores en aquellos supuestos en los que el consumidor debe desplazarse o estar convenientemente representado en el proceso. De hecho, en la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Verona sobre la compatibilidad de la normativa italiana con el Derecho europeo, se cuestiona, además, si la exigencia establecida en el Derecho italiano sobre la obligación que tiene el consumidor de asistir por un abogado en el procedimiento de mediación es contraria o no al Derecho europeo. A falta de pronunciamiento expreso del TJ, compartimos la opinión manifestada por el Abogado General en sus Conclusiones, según el cual, la exigencia de estar asistido por un abogado en el procedimiento de mediación resulta de forma inequívoca contraria a la Derecho europeo y, en concreto, al art. 8 b) de la Directiva RAL (principio de eficacia), que dispone que los Estados no pueden establecer tal obligación en el marco de los procedimientos de RAL⁶⁶. Considero, además, que dicha exigencia limita, igualmente, el acceso a la tutela judicial efectiva incumpliendo lo establecido en el art. 1 *in fine* de la Directiva RAL, en la medida en que pone en peligro las posibilidades del consumidor de hacer valer de manera efectiva sus derechos por vía judicial, dado que puede ocasionarle un gasto significativo, como así ha establecido el TJ en la Sentencia pronunciada en el caso *Alassini* y otros. Aunque, esta es una cuestión que, en última instancia, corresponderá decidir al TJ.

III. BASES PARA LA VERTEBRACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LAS ENTIDADES DE RAL Y EL SISTEMA JUDICIAL

1. Introducción

Es cierto que el crecimiento de las entidades de RAL en la UE comporta un menor uso de los órganos jurisdiccionales, lo que podría suponer, a pesar de los estándares de protección introducidos por la Directiva RAL, una merma de los derechos y las garantías que posee el consumidor. De ahí que sean cada vez más las voces que reclaman un mayor acercamiento y cooperación entre las entidades de RAL y los

línea o mediante el envío de la reclamación por correo postal (SALGADO, M.B., "La adecuación del sistema francés...", p. 664).

⁶⁴MIGUEL SALA, R., "La adecuación del sistema alemán...", *loc.cit.*, p. 625.

⁶⁵ De hecho, en el caso *R Unison v Lord Chancellor*, [(2014) EWHC 4198 (Admin)] se cuestionaba si la exigencia de tasas en los casos suscitados ante los tribunales de trabajo, infringe o no el derecho de acceso en virtud del artículo 6 CEDH. La *High Court* consideró que, mientras los costes persiguieran un fin legítimo y sean proporcionados, no se infringirá el derecho de acceso a la justicia.

⁶⁶ Apartado 88.

sistemas judiciales⁶⁷. Lamentablemente ni la Directiva RAL ni el Reglamento RLL establecen expresamente vía de cooperación alguna entre los mecanismos RAL y el sistema judicial⁶⁸. Sólo el art. 7.2 a) V del Reglamento RLL, cuando establece la obligación de información sobre la existencia de otras vías de recurso en aquellos los casos en los que una reclamación es presentada a la plataforma en línea de la UE por un consumidor que no pueda resolverse a través de una entidad de RAL, parece ser que se refiere de forma implícita, como así lo han considerado P. Cortés y R. Manko⁶⁹, a las relaciones existentes entre el PEEC y las entidades de RAL. Si bien es cierto que, no hay no una mención explícita a dicho proceso europeo.

A pesar de esta ausencia, es importante advertir la necesidad de desarrollar vías de actuación conjuntas y coordinadas entre los diferentes mecanismos de resolución de controversias en el ámbito del Derecho de consumo capaces de satisfacer las necesidades del consumidor transfronterizo⁷⁰. Son varias las opciones que, incluso, desde las propias instancias comunitarias se barajan⁷¹, dado que el buen funcionamiento del mercado interior depende de que las entidades de RAL penetren y coadyuven en la resolución de litigios en la vía judicial, así como la conveniencia de que estos interactúen de forma conjunta con aquellos, en aras de la consecución del mismo fin: la tutela judicial efectiva del consumidor transfronterizo⁷².

A continuación, analizaremos algunas de las formas de colaboración que existen entre las entidades de RAL y el sistema judicial en Derecho comparado, teniendo en cuenta que en este ámbito el factor cultural y de tradición existente no puede ser desdeñado; diversidad que hay que tener presente en la formulación de cualquier propuesta que se pretenda al respecto⁷³.

2. La sinergia entre las entidades de RAL y sistemas judiciales en Derecho comparado

Es cierto que la confianza del consumidor europeo sería mayor si los sistemas RAL ayudaran a facilitar la resolución de litigios en la vía judicial. De esta forma sería conveniente y beneficioso que la resolución en línea de litigios no sólo resultara operativa para la resolución del litigio a través de vías alternativas a la judicial sino, también, en el ámbito judicial. En esta dirección parece apuntar la iniciativa adoptada

⁶⁷ REDING, V., “Towards a More Coherent Enforcement of EU Consumer Rules”, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-237_en.htm. Para un análisis de las mismas véase PALAO MORENO, G., “Cross-border Consumer Redress...”, *loc.cit.*, pp. 400-401.

⁶⁸ Ello puede ser en parte debido al fundamento normativo en el que se basa dicha Directiva, a saber los arts. 114 y 169 del TFUE, en lugar de hacerlo en el art. 81 TFUE [RUHL, G., “Alternative and Online Dispute Resolution for (Cross-Border) Consumer Contracts: A Critical Evaluation of the European Legislature's Recent Efforts to promote Competitiveness and Growth in the Internal Market”, *J. Consum.*, 2015, vol. 38(4), pp. 431-456].

⁶⁹ *Id.*, “Developments in European...”, *loc.cit.*, p. 57.

⁷⁰ VOS, G. “The Relationship between Formal and Informal Justice: the Courts and Alternative Dispute Resolution (ADR)” en The Implementation of the mediation Directive 29 November de 2016 <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, pp. 31-42.

⁷¹ VOS, G., “The Relationship between Formal and Informal Justice...”, *loc.cit.*, pp. 31-41.

⁷² De hecho, existe una propuesta de trabajo del *European Law Institute* que pretende centrarse en los problemas y soluciones que plantean la interacción entre los procesos judiciales y ADR en C2B (consumidor a empresa), C2C (consumidor a consumidor), B2B pequeño (*business to business*), G2B (Gobierno a negocio) y disputas de G2C (gobierno a consumidor); relaciones que se caracterizan por el desequilibrio de poder que existe. Véase “*The Relationship between Formal and Informal Justice...*”, *cit.* nota 19, p. 1.

⁷³ *The Relationship between Formal and Informal Justice...* *loc.cit.*, p. 1.

por el Reino Unido, donde se ha anunciado, para dentro de dos años, la creación de un tribunal de resolución de litigios en línea, que podría conocer de reclamaciones de cuantía hasta 25.000 Libras⁷⁴. Sin duda alguna, la idea de incorporar la resolución en línea con carácter general y de forma satisfactoria a los sistemas jurídicos representa una oportunidad única que no hay que dejar pasar, que requerirá de una regulación adecuada y capaz de limitar aquella procedente de los propios operadores o autorregulación⁷⁵.

El Derecho comparado ofrece más ejemplos de esta sinergia, como así sucede, por ejemplo, en Francia con los *mediateurs* de consumo. Aunque la decisión adoptada por el mediador en Francia no sea vinculante para las partes, esta puede jugar un cierto papel en el proceso judicial que se inicie con posterioridad. De hecho, en los casos en los que la decisión del mediador no es seguida por la empresa, esta puede ser condenada al pago de las costas judiciales y puede verse obligada a soportar indemnizaciones cuantiosas reconocidas judicialmente a favor del consumidor⁷⁶. Igual sucede en el Derecho italiano, donde la mediación puede incorporar también, si así lo decide el mediador o lo solicitan las partes, un elemento de adjudicación (mediación adjudicativa), donde la propuesta de acuerdo del mediador –que no tiene que ser aceptada por las partes– puede ser utilizada en el subsiguiente proceso judicial. Así, cuando una de las partes acepta la propuesta de acuerdo, el tribunal que conoce del litigio puede sancionar a la parte que se haya negado a aceptarla imponiéndole tanto las costas, así como una multa equivalente al máximo de las tasas judiciales que se hayan pagado en el pleito⁷⁷.

Mención especial merece Suecia, donde los procesos ante la Oficina Nacional de Reclamaciones de los Consumidores (*Allmänna reklamationsnämnden* ARN), un RAL público que goza de muy buena reputación, finaliza con una resolución final, que tiene forma de dictamen, y pese a no ser vinculante para la empresa, tiene carácter persuasivo, pues permite al consumidor utilizar dicho dictamen como prueba en el posterior proceso judicial⁷⁸.

No obstante, también puede suceder lo contrario, es decir, que el sistema judicial coadyuve al buen funcionamiento de las entidades RAL, según se ha visto en el Reino Unido, en concreto, en los procesos llevados ante el *Financial Ombudsman Service*, donde para resolver las reclamaciones en grupo sobre los seguros de protección personal dicha entidad lo que hace es llevar un caso modelo a los tribunales de justicia mientras se interrumpe temporalmente la tramitación de los casos relaciones. Y, una vez se dicta

⁷⁴ CORTÉS, P., “The Digitalization of the Judicial System: Online Tribunals and Courts”, *Computer and Telecommunications Law Review*, vol. 22, (6), 2016, pp. 141-143.

⁷⁵ Algunos organismos ya están en ello véase F. ESTEBAN DE LA ROSA, “Régimen de reclamaciones de consumo transfronterizas...”, *loc.cit.*, pp. 109-137.

⁷⁶ GUINCHARD, E., “The implementation of the consumer ADR Directive in France”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, pp. 150-168.

⁷⁷ CORTÉS, P., “Análisis comparativo de los mecanismos...”, *loc.cit.*, pp. 17-18.

⁷⁸ El proceso del ARN es gratuito tanto para las empresas como para los consumidores. Comienza con una mediación y termina con una recomendación basada en derecho que no es vinculante, pero que las empresas lo cumplen en la mayoría de los casos, dado el efecto persuasivo que posee el hecho de que sean publicados el nombre de las empresas en revista que no cumplan con los dictámenes (CORTÉS, P., ESTEBAN DE LA ROSA, F., “La normativa europea de resolución de conflictos de consumo y su transposición en España: Una oportunidad para mejorar los derechos de los consumidores aprovechando las experiencias positivas en el Derecho comparado”, *Adicae*, 2016, p. 62.

sentencia, decide los casos pendientes de grupo⁷⁹. En este ámbito cabe destacar también, al Derecho italiano (Decreto Legislativo n° 69/2013) y al Derecho polaco (arts. 183-13 y 14 del Código de Procedimiento Civil⁸⁰), donde el acuerdo mediado puede convertirse por el tribunal competente en título ejecutivo, con los evidentes beneficios que ello puede suponer en el ámbito transfronterizo.

En definitiva, corren nuevos tiempos en las relaciones entre la RAL y el sistema judicial. El éxito de las reclamaciones de consumo pasa por articular vías de cooperaciones eficientes y efectivas entre las entidades de RAL y los sistemas judiciales⁸¹. De hecho, la mediación puede ser un mecanismo a tener en cuenta y de gran utilidad en este ámbito, incluso, una vez iniciado el correspondiente procedimiento judicial⁸², como así se prevé en el art. 5.1° de la Directiva 2008/52/CE⁸³. Pero, para que ello sea así, los Estados deben fomentar dicha cooperación, como así sucede en Irlanda, donde las *Rules of Court for Civil Proceedings* fueron modificadas para que los tribunales pudieran, de forma efectiva, invitar a las partes a utilizar las ADR e, incluso, para que asistieran a una sesión informativa de mediación⁸⁴. Lo mismo ocurre en Inglaterra y en el País de Gales, donde se permite que cualquiera de las partes en un proceso civil pueda ofrecer a la otra un acuerdo con efectos en la condena en costas, cuando la otra parte rechaza de forma irrazonable participar en un proceso ADR (art. 36 Ley de Procedimiento Civil⁸⁵).

No obstante, para esta opción funcione está claro que en este ámbito no podría operar la limitación establecida en el art. 5.4° de la Directiva RAL, que permite a los Estados a habilitar a sus entidades certificadas para rechazar una reclamación cuando otra entidad de resolución alternativa, o un órgano jurisdiccional, estén conociendo del mismo litigio o este haya sido resuelto⁸⁶. De la misma, debería de hacerse todo lo posible para eliminar la creencia que existe entre los consumidores de que tienen la obligación de participar ante una entidad de RAL cuando su utilización es promovida por un tribunal estatal. Una cuestión que no reviste mayor problema si se cumple de forma efectiva el 9 Directiva RAL y, sobre todo, si existe un verdadero y auténtico asesoramiento independiente al consumidor de que ello no es así, de que puede desistir

⁷⁹ CORTÉS, P., “Análisis comparativo de los mecanismos...”, *loc.cit.*, p. 24.

⁸⁰ Véase en “Rebooting the Mediation Directive: assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU” [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET\(2014\)493042_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET(2014)493042_EN.pdf), p. 51.

⁸¹ DE PALO, G., CANESSA, R., “New Trends for...”, *loc.cit.*, pp. 408-426.

⁸² VOS, G., “The Relationship between Formal and Informal Justice...”, *loc.cit.*, p. 31.

⁸³ No obstante, el Informe de la Comisión sobre la aplicación práctica de este precepto ha arrojado un balance negativo. Por lo que apuesta por la la adopción de medidas para incentivar dicha invitación [Report From the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, Brussels, 26.8.2016 COM (2016) 542 final, p. 7].

⁸⁴ HUTCHINSON, G.B., “The implementation of the Consumer ADR Directive and the other Regulation in Ireland”, AA VV., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (P. Cortés, ed.), Oxford, 2016, pp. 191-208.

⁸⁵ CORTÉS, P., “La adecuación del sistema británico al nuevo derecho de resolución alternativa de litigios de consumo”, en AA.VV., *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (F. Esteban de la Rosa, ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 792.

⁸⁶ CORTÉS, P., “The impact of EU Law in the ADR landscape in Italy, Spain, and the UK: Time for change or missed opportunity?”, *Era Forum*, 2015, vol. 16, p. 8.

del procedimiento iniciado ante una entidad de RAL en cualquier momento y acudir al correspondiente tribunal estatal⁸⁷. Debería también asegurarse la calidad de los mediadores y de la mediación⁸⁸. Y, sobre todo, debería procurarse que el consumidor comprende la naturaleza y el alcance de los métodos de los que dispone para resolver de forma efectiva su reclamación. Muchos de los problemas son causados por la multiplicidad de ADR disponibles⁸⁹ y la falta de comprensión por los litigantes acerca de los procedimientos y de las consecuencias que se derivan de los mismos. Resulta preciso también trabajar para reforzar la confianza del consumidor en los ADR y ODR. A tales efectos, consideramos oportuno que desde instancias comunitarias se esté trabajando para obtener una declaración de buenas prácticas europeas, una especie de código de conducta europeo, sobre el enfoque que los tribunales y los jueces deberían adoptar para poder interactuar de forma efectiva con los procedimientos ante entidades de RAL; así como para asegurar que el consumidor puede acudir de forma efectiva ante el correspondiente tribunal, cuando considere que el proceso ante una determinada entidad de RAL no satisface sus intereses⁹⁰.

IV. CONCLUSIONES

El legislador europeo ha apostado a favor del desarrollo y cualificación de los sistemas de resolución 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. A tales efectos, ha establecido una serie de garantías tendentes a garantizar los derechos del consumidor y contrarrestar así la posible pérdida de la vía judicial. No obstante, en el presente trabajo se ha advertido, por una parte, que los estándares de calidad previstos en el Derecho europeo no siempre garantizan el cumplimiento efectivo del derecho a una tutela judicial efectiva, bien porque estos son insuficientes, o bien porque no se han transpuesto a los respectivos ordenamientos jurídicos o no se ha hecho de forma correcta. Y, por otra, se han detectado una serie de obstáculos que no impiden, pero que pueden comprometer el cumplimiento efectivo de dicho principio al generar obstáculos desproporcionados para el acceso a la acción judicial. Escollos que son debidos, en algunos casos, a las exigencias impuestas en los derechos procesales de los diferentes Estados miembros, en otros, a inexplicables lagunas de regulación existentes en el Derecho europeo, así como a la falta de medios con los que las entidades de RAL cuentan en la práctica.

Con todo, es evidente que la mejor manera de alcanzar el efectivo cumplimiento del derecho a una tutela judicial efectiva es fomentando el diálogo o la sinergia entre las entidades de RAL y los sistemas judiciales. Fórmulas para lograrlo hay muchas, y en Derecho comparado existen algunos ejemplos de ello. Habrá que ver qué modelo puede prosperar, teniendo en cuenta el peso que la tradición y la cultura tienen en este ámbito.

⁸⁷ *The Relationship between Formal and Informal Justice...*, cit., p. 5.

⁸⁸ Puesta en duda según *The Relationship between Formal and Informal Justice...*, cit., p. 6.

⁸⁹ Un problema que es inevitable, debido a los procesos ADR sectoriales establecidos en muchos Estados miembros (CORTÉS, P., "Análisis comparativo de los mecanismos...", *loc.cit.*, pp. 15-17).

⁹⁰ VOS, G., "The Relationship between Formal and Informal Justice...", *loc.cit.*, pp. 32-42. Es cierto que las diferencias culturales y la tradición existente entre los diferentes Estados. No obstante, son varias las opciones que se barajan, a saber: (1) *The multi-door court house model*. (2) *The online multi-door court model*. (3) *The Belmed style non-court-based ADR and ombudsman model*. (4) *A una red de proveedores privados regulados del AD. Véanse las distintas opciones en The Relationship between Formal and Informal Justice...*, cit., p. 9.

RESUMEN: El presente estudio analiza si las soluciones que ofrece la Ley 7/2017 de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo transfronterizos resultan compatibles o no con las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva. Resulta preciso saber hasta qué punto el consumidor que ha de iniciar un procedimiento ante una entidad de RAL tiene la posibilidad de hacer valer sus derechos a través del correspondiente proceso estatal. El estudio revela, por una parte, que el nuevo régimen estatal, en ocasiones, no cumple, con las exigencias que provienen de los derechos proclamados en el art. 47 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y el art. 19 del Tratado de la Unión Europea. Por otra parte, se han detectado una serie de obstáculos que pueden comprometer el cumplimiento efectivo de dicho principio al generar obstáculos desproporcionados para que el consumidor acceda a la acción judicial. En concreto, hemos concluido que no solo resulta preciso incrementar las garantías tendentes a proteger al consumidor para asegurar la compatibilidad del Derecho español con el derecho a una tutela judicial efectiva, sino también que resulta necesario que las entidades de RAL y los sistemas judiciales colaboren y trabajen juntos en aras de garantizar la efectividad de los derechos reconocidos a los consumidores en las reclamaciones transfronterizas.

PALABRAS CLAVE: Derecho europeo, resolución en línea de litigios, resolución alternativa de litigios, protección del consumidor.

***ABSTRACT:** This paper examines whether the solutions offered by the new European alternative regime for online and cross-border consumer disputes are compatible or not with the requirements deriving from the right to effective judicial protection. We need to know whether the consumer who has to initiate a procedure before an ADR entity has the possibility to assert its rights through the corresponding judicial process. The study reveals, on the one hand, that, sometimes, the new European Law does not comply with the requirements derived from the recognition of the right proclaimed by art. 47 of the Charter of Fundamental Rights and art. 19 of the Treaty on European Union. On the other hand, a number of obstacles have been detected which can be a serious obstacle to effective judicial protection by creating disproportionate obstacles to access to judicial action. In the present study, we have concluded that it is not only necessary to increase the guarantees to protect the consumer to ensure the compatibility of European law with the right to effective judicial protection, but also that it is necessary that the ADR entities and judicial systems collaborate and work together to ensure the effectiveness of the rights recognized by consumers in cross-border claims. To do this, we have served inductive and comparative method.*

KEY WORDS: *European Law, Online Dispute Resolution, Alternative Dispute Resolution, Consumer protection.*

[Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013](#), no hace ninguna referencia a los sistemas de resolución extrajudicial de reclamaciones en materia publicitaria, recogidos en el ordenamiento jurídico español en el [artículo 37.4 de la Ley 3/1991](#).

[de 10 de enero](#), de Competencia Desleal, se considera procedente incluir estos sistemas dentro del ámbito de aplicación de esta ley, teniendo en cuenta su sujeción a la misma normativa comunitaria y el hecho de que, de no ser incluidos, quedarían huérfanos de regulación, no resultando posible su notificación a la Comisión Europea.