

Sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 13 de mayo de 2015 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 21 de abril de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El Anteproyecto de Ley viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo, regulada según el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

1. Ficha del resumen ejecutivo.
2. Oportunidad de la propuesta, donde se expone la motivación y los objetivos de la norma, así como las alternativas de la misma.
3. Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación.

4. Análisis de impactos. En este apartado se contemplan los siguientes epígrafes: adecuación de la norma al orden de competencias, impacto económico general, efectos en la competencia en el mercado, análisis de las cargas administrativas, impacto presupuestario, impacto por razón de género y otros impactos.

Asimismo, la Memoria del análisis de impacto normativo viene acompañada por un Anexo en el que se expone la valoración de las cargas administrativas del Anteproyecto de Ley, así como las correspondencias entre las disposiciones de la Directiva —objeto de transposición— y las del Anteproyecto de Ley.

En España, cabe recordar que el artículo 51 de la Constitución establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Este principio rector de la política social y económica tuvo un primer desarrollo primordial a través de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la Defensa de los consumidores y usuarios, que desarrolló el cuadro fundamental de los derechos y obligaciones que configuran su defensa.

Desde la aprobación de dicha norma hasta la actualidad ha tenido lugar un intenso proceso de expansión de las normas protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios en España, confor-

mando un avanzado entramado normativo, que en varias ocasiones ha sido impulsado por la necesaria incorporación de diversas directivas comunitarias que afectaban directamente a los derechos de los consumidores y usuarios, dando lugar en varias ocasiones a la modificación de la Ley 26/1984. Sin ánimo de exhaustividad, valga recordar, en este sentido, la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones generales de la contratación, que abordó la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores; y el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de productos, que traspuso la Directiva 2001/1995/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de productos. Por su parte, la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la venta de bienes de consumo realizó ya una primera habilitación al Gobierno para que, en el plazo de tres años, procediera a refundir en un único texto la Ley de Defensa de los consumidores y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en la materia, tarea que finalmente se llevó a cabo tras una nueva habilitación contenida en la Ley 44/2006, general de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Dicha refundición se llevó a cabo finalmente con el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general

para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, LGDCU). Se trataba en este último caso de una serie de normas directamente relacionadas con la protección de los consumidores y usuarios, resultado de la transposición de diversas Directivas comunitarias, como la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre Contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles; la Ley 22/1994, de 6 de julio, de Responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos; o la Ley 21/1995, de 6 de julio, sobre Viajes combinados.

En el concreto ámbito de la resolución de conflictos de consumo, cabe señalar que la citada Ley 26/1984, en su artículo 31, dispuso que el Gobierno estableciera un Sistema Arbitral de Consumo. Pocos años después, la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje llevó a cabo una reforma en profundidad del arbitraje para que esta institución resultara apta no solo para resolver los litigios planteados en el marco de complejas relaciones mercantiles o de aisladas relaciones jurídico-civiles, sino también para eliminar conflictos como los que se producen en el tráfico jurídico en masa, mediante la autonomía de la voluntad de las partes. Se abría paso así a la creación de instancias arbitrales en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios —junto a otros ámbitos, como los seguros, la propiedad intelectual o la ordenación del transporte terrestre— a los que la Ley de Arbitraje serviría de norma complementaria, especialmente desde el punto de vista procesal.

Posteriormente, en 1993, el sistema arbitral de consumo se formalizó legalmente mediante el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, que lo configuró como un sistema gratuito basado en la participación de consumidores, productores y administración competente; de sometimiento voluntario y carácter vinculante y ejecutivo para las partes. Más adelante la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, que abordó una nueva reforma en profundidad de la institución, establece explícitamente en su disposición adicional única su aplicación supletoria al arbitraje de consumo, estableciendo que en sus normas de desarrollo podrá establecer la decisión en equidad, salvo que las partes opten expresamente por el arbitraje en derecho.

Más adelante, la Ley 44/2006, general de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios, en su disposición final sexta, previó que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma el Gobierno dictaría una nueva regulación del Sistema Arbitral de Consumo, regulando también el arbitraje virtual. En cumplimiento de dicha disposición, se dictó el vigente Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que regula el sistema arbitral de consumo y deroga el anterior Real Decreto 636/1993, por el que se formalizó legalmente años atrás el Sistema Arbitral de Consumo, conforme a lo previsto en los artículos 57 y 58 de la LGDCU, que recogen el régimen jurídico general del arbitraje de consumo. Este real decreto mantuvo las características esenciales del arbitraje de

consumo, introduciendo las modificaciones necesarias para incrementar la seguridad jurídica de las partes y la homogeneidad del sistema, como presupuestos necesarios para reforzar la confianza en él de empresas o profesionales y consumidores o usuarios, asegurando el recurso a este sistema extrajudicial de resolución de conflictos que, como tal, es de carácter voluntario. Con este objetivo, el Real Decreto daba respuesta a cuestiones que, ante la falta de regulación expresa, habían sido objeto de controversias en las Juntas Arbitrales de Consumo, llevando a pronunciamientos dispares. Se aclaraban, así, cuestiones tales como las materias que pueden ser objeto de arbitraje de consumo, la regulación aplicable a la actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo y a los órganos a los que se encomienda la resolución del conflicto, la admisibilidad de la reconvencción en el arbitraje de consumo y el papel de la mediación en el procedimiento arbitral, absteniéndose de regular este instituto de resolución de conflictos, por congruencia con las competencias autonómicas sobre la materia.

El Real Decreto 231/2008 fue posteriormente modificado, de manera muy limitada, por el Real Decreto 863/2009, de 14 de mayo, como consecuencia de los requerimientos de incompetencia planteados al Gobierno de la nación por parte de los Gobiernos de las comunidades autónomas de Cataluña y Valencia, en relación con su artículo 51.2, relativo al arbitraje de consumo electrónico.

Por su parte, las comunidades autónomas cuentan con sus propias leyes de defensa de los consumidores y usuarios y algunas de ellas, en sus Estatutos de Autonomía, se refieren a los sistemas alternativos de resolución de conflictos de consumo.

El procedimiento arbitral se complementa con la labor de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs). Su finalidad es informar, orientar y educar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos. Concretamente, estas atienden y tramitan las quejas, reclamaciones y denuncias de los consumidores realizando las mediaciones o conciliaciones oportunas para la resolución de los conflictos. Al mismo tiempo, lasOMICs ostentan una labor de promoción e información sobre el Sistema Arbitral de Consumo.

Valga señalar que a lo largo de las últimas décadas, el impulso a la resolución extrajudicial de conflictos de consumo ha venido impulsada, en buena medida, desde las instituciones comunitarias. Recuérdese que la particular adecuación de este tipo de procedimientos (arbitrales) a los litigios en materia de consumo fue reconocida ya por la Comisión Europea en su “Libro Verde. Acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único” en noviembre de 1993. En los últimos quince años, las instituciones comunitarias han llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a fomentar y perfeccionar los mecanismos extrajudiciales de

solución de conflictos de consumo, tales como la adopción de las recomendaciones (de la Comisión Europea) 98/257/CE, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (que proponen o imponen una solución) y 2001/310/CE, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo; y la publicación de la Resolución (del Consejo Europeo) de 25 de mayo de 2000 relativa a la creación de una red comunitaria de órganos de solución. No obstante, dichas actuaciones resultaron insuficientes para garantizar el acceso de los consumidores a este tipo de procedimientos en todas las áreas geográficas y sectoriales de la Unión Europea y quince años después los consumidores y empresarios continuaban sin conocer las vías de recurso extrajudicial, lo que viene a constituir un obstáculo para el mercado interior.

Ante esta situación, la Comisión Europea, en su Comunicación de 13 de abril de 2011 titulada Acta del Mercado Único (doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza), identificó como obstáculo para la consecución del fin perseguido la legislación sobre resolución alternativa de conflictos, incluidos los derivados del comercio electrónico, motivo por el cual fijó como una de las doce prioridades el desarrollo de esta legislación para tratar así de estimular el cre-

cimiento, reforzar la confianza y avanzar en la realización del Mercado Único.

En aras de contribuir a alcanzar la citada finalidad y mantener un elevado nivel de protección del consumidor, se aprobó 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 consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE; y el Reglamento (UE) núm. 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE, ambos instrumentos interrelacionados y complementarios. La Directiva 2013/11/UE viene a obligar a los Estados miembros a garantizar a los consumidores la posibilidad de que sus reclamaciones sean resueltas por entidades que ofrezcan procedimientos de resolución de litigios que sean independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos. Por su parte, el Reglamento prevé la creación de una plataforma europea que facilite la resolución extrajudicial de litigios de consumo derivados de la contratación en línea, constituyendo una suerte de “ventanilla única” para los consumidores y usuarios.

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen incorpora al Derecho español la mencionada Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, garantizando a los consumidores el

acceso a entidades de resolución alternativa de conflictos de consumo, que tras acreditar los requisitos de calidad exigidos de forma armonizada hayan sido notificadas a la Comisión Europea para su inclusión en el listado único de entidades notificadas por los diferentes Estados miembros. El recurso a estas entidades y sus procedimientos se configura por el Anteproyecto, de forma general, como voluntario para las partes a excepción de que una norma establezca la obligatoriedad de recurrir a procedimientos gestionados por este tipo de entidades, sin que se pueda impedir en este caso su acceso al sistema judicial.

Los conflictos a los que se refiere esta Ley son aquellos de carácter nacional o transfronterizo surgidos entre un consumidor y un empresario con ocasión o como consecuencia de un contrato de compraventa o de servicios, celebrado o no a través de Internet, con independencia del sector económico al que correspondan, excluyéndose de su ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general, las reclamaciones referidas a servicios relacionados con la salud y las reclamaciones dirigidas a prestadores públicos de enseñanza. Del mismo modo quedan fuera de su ámbito de aplicación: los conflictos entre empresarios, la negociación directa entre el consumidor y el empresario, los procedimientos iniciados o gestionados por los empresarios, así como los intentos de un juez para resolver un litigio en el marco de un procedimiento judicial relativo a dicho litigio.

Según contempla la Memoria que acompaña al Anteproyecto de Ley, este va a tener efectos sobre la economía en general que se plasmarán en la estimulación del crecimiento y en el refuerzo de la confianza en el mercado interior único por el establecimiento de una normativa común a nivel de la Unión Europea. En el caso de España, la Memoria prevé, como efecto de la norma, la creación de un marco legal sobre resolución de conflictos en materia de consumo dotado de mayor claridad y eficacia. Por otro lado, la Memoria contempla que el Anteproyecto de Ley va a tener efectos positivos sobre la competencia en el mercado, incorporará nuevas cargas administrativas, no tendrá impacto presupuestario alguno y gozará de un impacto por razón de género nulo.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse, en diversas ocasiones, sobre diferentes aspectos relacionados con la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. A este respecto, cabe citar los Dictámenes 9/2005 sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios; 2/2007 sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios; 1/2008 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios; 2/2008 sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios;

2/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 8/2011 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios.

Asimismo, el CES ha elaborado hasta el momento dos informes a iniciativa propia que abordaban desde distintos enfoques la situación de la protección de los consumidores y usuarios en nuestro país. En el primero de ellos, el Informe 1/1999 sobre los Derechos del consumidor y la transparencia de mercado, se incorporaba un capítulo dedicado a la protección jurídica, garantías y responsabilidades, incluyendo una serie de reflexiones sobre el sistema arbitral de consumo. El segundo, el Informe 2/2008 sobre los Nuevos modelos de consumo en España, ponía de relieve la transformación en los hábitos de consumo en las últimas décadas. Entre las tendencias más destacables, señalaba cómo la globalización de las economías se había trasladado a las prác-

ticas sociales de modo que la transnacionalidad de los mercados y del origen de los productos eran componentes habituales de los actos de consumo. Otras tendencias que marcaban el cambio en las pautas de consumo y que interactúan con los cambios en el comportamiento de los consumidores eran las que se relacionaban con los nuevos lugares de compra y medios de pago así como la diversidad y sofisticación de las nuevas estrategias de publicidad y comunicación comercial.

En este entorno de consumo cada vez más complejo, el CES ha ido señalando en dichos informes y pronunciamientos cómo lo que constituye un avanzado y amplio marco jurídico de la protección del consumidor debe completarse con una mayor claridad del entramado normativo, así como con una efectiva protección jurídica, administrativa y técnica del consumidor en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión que culmine con la reparación de los daños y perjuicios que sufran los consumidores y usuarios en determinadas operaciones.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen consta de treinta y nueve artículos, estructurados en seis títulos, así como de cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

Título I. Disposiciones generales

En el título I, que comprende los artículos 1 a 5, se establece el objeto (artículo 1) y el ámbito de aplicación de esta Ley (artículo 2), así como una serie de precisiones a cuenta

de la resolución de conflictos transfronterizos (artículo 3), los efectos de los procedimientos de resolución alternativa de conflictos en materia de consumo en los plazos de prescripción y caducidad (artículo 4), y las obligaciones de confidencialidad y protección de datos (artículo 5).

Título II. Procedimientos de resolución alternativa de conflictos

El título II se estructura en dos capítulos y comprende los artículos 6 a 16.

Capítulo I. Principios y requisitos

En este capítulo, que abarca los artículos 6 a 12, se regulan los principios y requisitos a los que han de ajustarse los procedimientos de resolución alternativa de conflictos, señalando, en primer lugar, que estos procesos pueden tener para las partes un resultado vinculante o no (artículo 6). En el supuesto de tratarse de procedimientos que tengan un resultado vinculante para el consumidor y determinen la privación de su derecho a recurrir ante los órganos judiciales, se establecen dos principios específicos: el principio de libertad (artículo 7) y el de legalidad (artículo 8). En base al primero, se declara el carácter no vinculante para el consumidor de los acuerdos de sometimiento previos al surgimiento del conflicto. Este principio ya había sido incorporado en el apartado 4 del artículo

57 del texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras Leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, en la modificación efectuada por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, ampliando al Sistema Arbitral de Consumo la no validez del compromiso arbitral del consumidor, previo a la disputa, que hasta entonces se consideraba válido y vinculante. El segundo principio aplicable a este tipo de procedimientos es el principio de legalidad, por el cual se determina la aplicación en la decisión del conflicto del derecho imperativo del Estado miembro donde tenga su residencia el consumidor, exista o no conflicto de leyes.

En este capítulo, se establecen asimismo previsiones sobre la eficacia de este tipo de procedimientos (artículo 9), los derechos que ostentan las partes en los mismos (artículo 10), los costes de estos para los consumidores (artículo 11), que en caso de no ser gratuitos no podrán superar el importe de treinta euros, y la igualdad y contradicción entre las partes (artículo 12).

Capítulo II. Disposiciones generales sobre los procedimientos de resolución alternativa de conflictos

En el presente capítulo, que comprende los artículos 13 a 16, se recogen una serie de principios generales que han de inspirar todos los procedimientos, con independencia de su resultado, vinculante o no

(artículos 13 y 14), y se enuncian, con carácter exhaustivo, los motivos por los que una entidad puede negarse a admitir una reclamación (artículo 15). Igualmente en este capítulo II, se fija el plazo máximo para resolver el conflicto y el contenido de la decisión (artículo 16). Así, las partes deberán conocer la decisión adoptada en un plazo máximo de noventa días naturales desde la fecha en que la entidad haya recibido el expediente completo de la reclamación. Este plazo podrá ser prorrogado por un periodo máximo idéntico al establecido, cuando se trate de un conflicto en el que concurra especial complejidad.

Título III. Las entidades de resolución alternativa de conflictos

Este título, que abarca los artículos 17 a 21, contiene, en primer lugar, una delimitación conceptual de las entidades de resolución alternativa de conflictos y los requisitos que deben cumplir estas entidades, de naturaleza pública o privada, que gestionan los procedimientos de resolución (artículo 17). Estas entidades deberán disponer de un estatuto o reglamento propio en el que se desarrollen con detalle los procedimientos que lleven a cabo y amplia información relativa a su organización, estructura y financiación (artículo 18).

En cuanto a las obligaciones previstas que estas entidades deben cumplir (artículos 19 y 20), se encuentran las de información, a las que se debe dar publicidad. Estas

tienen como finalidad dotar a las entidades de mayor transparencia en cuanto a su organización, actividad y desarrollo de los procedimientos.

Finalmente, en este título se prevé que para asegurar la calidad de los procedimientos, se atribuye a las entidades de resolución la responsabilidad en la formación inicial y continua de las personas encargadas de la resolución de los conflictos (artículo 21).

Título IV. Estatuto de las personas encargadas de la decisión del conflicto

El título IV, que comprende los artículos 22 a 26, contempla el estatuto mínimo de las personas naturales que intervienen como decisoras del conflicto. Así, se definen las condiciones para actuar como decisor (artículo 22) y se establecen los principios de independencia e imparcialidad que han de atender en todo momento las personas decisorias (artículo 23). En garantía de la imprescindible independencia e imparcialidad de estas, cuando exista cualquier circunstancia que pueda originar un conflicto de intereses con las partes, se establece la obligación de su abstención y posterior sustitución en el procedimiento (artículo 24). Además, se establecen diversos requisitos adicionales para que en determinados supuestos se garantice, de manera efectiva, la independencia de las personas decisorias (artículos 25 y 26).

Título V. Procedimiento para la acreditación, notificación e inclusión de las entidades en el listado de la Comisión Europea

En este título, que abarca los artículos 27 a 34, se regula el procedimiento para la acreditación, notificación e inclusión de las entidades en el listado único de la Comisión Europea en el que figuran las entidades notificadas por los diferentes Estados miembros. Así, se establece cuáles serán las autoridades competentes para la acreditación de entidades y su inclusión en el listado único de la Comisión Europea (artículo 27) y el procedimiento de acreditación de las entidades que tendrá carácter administrativo (artículo 28). El procedimiento de acreditación deberá ser resuelto en el plazo máximo de seis meses y en el caso de no existir resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud de acreditación y notificación (artículo 29). Una vez reconocida la acreditación por la autoridad competente, la entidad será incluida en el listado nacional de entidades acreditadas (artículo 30).

Posteriormente, este título contempla la notificación e inclusión en el listado de la Comisión Europea, que correrá a cargo de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, autoridad competente y punto de contacto único con la Comisión Europea (artículo 31); la actualización de los datos de las entidades notificadas a la Comisión Europea (artículo 32); la baja en el listado de entidades de la Comisión (artículo 33); y la obligación de

la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición de hacer público y transmitir a la Comisión Europea antes del 9 de julio de 2018, y posteriormente cada cuatro años, un informe sobre el desarrollo y el funcionamiento de las entidades de resolución alternativa de conflictos en materia de consumo incluidas en el listado consolidado (artículo 34).

Título VI. Información y cooperación

En el título VI, que comprende los artículos 35 a 39, se establece la información sobre resolución alternativa de conflictos de consumo que vienen obligados a prestar los empresarios. Esta obligación afectará, sin excepción alguna, a todos aquellos empresarios que celebren contratos de compraventa o de servicios con consumidores, sin perjuicio de que una norma de transposición del derecho comunitario pueda ampliar el contenido de dicha obligación (artículo 35). El incumplimiento de la obligación de información conllevará sanciones para los empresarios (artículo 36).

Se regula en este título, igualmente, la información que sobre las entidades notificadas e incluidas en el listado consolidado deben proporcionar el Centro Europeo del Consumidor y las Administraciones públicas (artículo 37), la asistencia jurídica a los consumidores en caso de conflictos transfronterizos (artículo 38) y la cooperación entre las entidades y las instituciones públicas ya señaladas (artículo 39).

Disposiciones adicionales

Las cuatro disposiciones adicionales contienen, respectivamente, la relación de esta Ley con otras normas jurídicas, la necesaria adaptación del Sistema Arbitral de Consumo a lo previsto en la presente Ley, una alusión a que esta norma no conlleva incremento de gasto público, y algunas medidas específicas para las entidades de resolución alternativa de conflictos en el ámbito de la actividad financiera, entre ellas, la referencia a la previsión de una iniciativa legislativa del Gobierno para la regulación del sistema institucional de protección del cliente financiero.

Disposición derogatoria única

Esta disposición deja sin efecto el apartado 4 del artículo 21 del texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, referido a la obligación de información de los empresarios adheridos a un sistema extrajudicial de conflictos que aparece recogida en el artículo 13.1 y 2 de la Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y que ha sido incorporada en el artículo 35.1 y 2 de esta Ley.

Disposiciones finales

Las seis disposiciones finales contemplan, respectivamente, el título competencial; la habilitación para el desarrollo reglamentario de esta Ley; la incorporación del derecho de la Unión Europea (Directiva 2013/11/UE) al Derecho español que se lleva a cabo mediante la presente Ley; la modificación del apartado 3 del artículo 21 del texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras Leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (se suprime la referencia a la obligación de información atribuida a los empresarios no adheridos a entidades de resolución alternativa de conflictos, referencia que se incorpora al artículo 35. 3 de esta Ley); la reforma del apartado 1 del artículo 49 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, para así adaptar este procedimiento a lo previsto en la presente Ley, en cuanto al plazo máximo de resolución del conflicto con el objetivo de que las Juntas Arbitrales de Consumo puedan ser notificadas a la Comisión Europea en la fecha prevista en la Directiva 2013/11/UE que se transpone, garantizando así el objeto de esta, y la entrada en vigor de la presente Ley.

3. Observaciones generales

Dado el volumen y la complejidad alcanzada por los procesos de consumo en un entorno cada vez más globalizado, con una diversidad cada vez mayor de medios de pago y lugares de compra, entre los que el comercio electrónico se va afianzando como una forma habitual de efectuar las transacciones, el acceso de los consumidores a la justicia constituye un reto de importantes dimensiones para las Administraciones públicas. Si bien el marco jurídico de la protección del consumidor ha evolucionado positivamente en las últimas décadas, sigue siendo necesario un ejercicio de constante mejora y adaptación a las nuevas circunstancias para hacer efectiva la protección de los derechos reconocidos a los consumidores “mediante procedimientos eficaces”, tal y como preconiza el artículo 51 CE. La peculiaridad de los conflictos que se plantean entre consumidores/usuarios y productores/proveedores de bienes y servicios, tanto por su frecuencia como por la exigua cuantía de muchas de las transacciones, demanda la articulación y perfeccionamiento de sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos que, sobre la base del sometimiento voluntario de las partes, proporcionen una respuesta rápida y adecuada a las características de este tipo de controversias, aminorando al mismo tiempo la litigiosidad en el ámbito judicial.

Con carácter general, el CES valora positivamente la transposición al ordena-

miento jurídico español de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, que aborda el Anteproyecto, entendiendo que puede contribuir efectivamente a facilitar el acceso de los consumidores a este tipo de entidades de resolución alternativa de conflictos de consumo, especialmente en un ámbito que, como el de las transacciones virtuales y transfronterizas, requiere incrementar las garantías para la mejora de la confianza de los consumidores que revierta en mayores niveles de competencia. En opinión del CES, resulta particularmente importante la armonización de los requisitos de calidad para las entidades notificadas en el ámbito de la UE, constituyendo un avance en la protección de los consumidores y las garantías del buen funcionamiento del mercado, que hará las ventajas del mercado único más tangibles para los ciudadanos. No obstante, en algunos aspectos que se señalarán a lo largo del dictamen, la transposición puede dar lugar a inseguridad jurídica.

Precisamente por la importancia que reviste la puesta en marcha de mecanismos más efectivos para la resolución de conflictos de consumo, resulta especialmente necesaria la claridad a la hora de delimitar el objeto, el ámbito y los destinatarios de la norma como aspectos sustanciales de la misma.

A este respecto, cabe señalar que el Anteproyecto contempla la misma definición

de consumidores y usuarios que la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios, si bien hay que tener en cuenta que distintas normas sectoriales, en adaptación a su realidad, recogen conceptos no exactamente coincidentes con la misma. En aras de la necesaria seguridad jurídica, sería deseable un mayor nivel de aproximación entre las distintas definiciones de consumidores y usuarios.

En el caso de los servicios financieros, tal y como se expone en la Memoria explicativa, la Directiva que se transpone, al igual que el Anteproyecto, les resulta de aplicación general, incluyendo su contratación a distancia. El CES estima que el Anteproyecto plantea dudas sobre el encaje de estos servicios en su ámbito de aplicación y sobre su necesaria coherencia con la normativa comunitaria y estatal específica del sector, generando inseguridad jurídica al remitir su regulación a una futura norma y, al mismo tiempo, establecer que el sector debe acomodarse transitoriamente a las previsiones del Anteproyecto en tanto se apruebe aquella.

El CES entiende que es importante garantizar la igualdad en el acceso de los consumidores y usuarios a este tipo de procedimientos, así como la homogeneidad de sus requisitos mínimos de acceso y calidad, que es necesario potenciar, independientemente del territorio de residencia o del lugar de la transacción. Desde este punto de vista, el Anteproyecto suscita algunas dudas en lo que se refiere a su ámbito de aplicación. Así, el texto objeto de dictamen

prevé su aplicación a los procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos de consumo, tanto nacionales como transfronterizos (artículo 2), incluyendo una definición expresa de estos últimos (artículo 3), si bien elude recoger una definición de los primeros, como sí contempla la Directiva que se transpone en su artículo 4.1.e). En diversas partes del articulado, como en el artículo 8.1, se contienen previsiones para cuando el conflicto tenga “carácter nacional”. El CES entiende que el Anteproyecto debería incorporar también la definición de conflictos nacionales junto a la de conflictos transfronterizos, adaptando en lo posible las previsiones de la Directiva a los principios generales del ordenamiento jurídico civil y mercantil español en cuanto al lugar de los contratos.

En este caso, aun cuando el tipo de conflictos que puedan ser objeto de controversia no siempre hayan de derivarse de transacciones electrónicas, el Anteproyecto, siguiendo la literalidad de la Directiva, establece como circunstancia determinante del carácter transfronterizo o no del conflicto el del lugar de residencia. No es la primera vez que este criterio se introduce en nuestro ordenamiento, pues ya lo establece la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (artículo 29), según la cual los contratos celebrados por vía electrónica en los que intervenga como parte un consumidor se presumirán celebrados en el lugar en que este tenga su residencia habitual. No obstante, esta

previsión del Anteproyecto implicaría la extensión de esta regla también a los conflictos derivados de contratos no suscritos en línea, apartándose de la tradicional regla general de que el contrato se presume celebrado en el lugar en que se hizo la oferta, en virtud del artículo 1262.II in fine del Código Civil y el artículo 54 del Código de Comercio, tras la redacción dada a este último por la citada Ley 34/2002. Comoquiera que de la memoria explicativa no se desprende claramente que sea esa la intención del legislador, para dotar de mayor certidumbre a este precepto debería aclararse en la redacción del Anteproyecto la opción pretendida en lo que se refiere a la definición de los conflictos de carácter nacional.

Por otro lado, si bien la defensa del consumidor en sentido amplio es competencia exclusiva de las comunidades autónomas, según jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional el establecimiento de un sistema arbitral de consumo resulta ser

materia incuestionablemente atribuida a la competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1 6 y 8 CE). Las diversas Administraciones públicas vienen acordando de manera generalizada, mediante los correspondientes convenios específicos, la creación de instituciones arbitrales en materia de consumo, así como su promoción y apoyo. Al margen del contenido de la disposición final primera en cuanto al título competencial del que dimana la norma, llama la atención a este respecto, en opinión del CES, la ausencia en el Anteproyecto de previsiones sobre la articulación de la necesaria cooperación de las Administraciones implicadas en este ámbito, que hasta ahora se viene llevando a cabo a través de órganos colegiados como la Comisión de las Juntas Arbitrales de Consumo o el Consejo General del Sistema Arbitral de Consumo, con competencias para establecer criterios homogéneos en distintos ámbitos de la actividad del Sistema Arbitral de Consumo.

4. Observaciones particulares

Artículo 1. Objeto

Este artículo define como objeto de la Ley el garantizar a los consumidores la posibilidad de presentar reclamaciones de consumo ante entidades de resolución alternativa de conflictos acreditadas por la autoridad competente que figuren incluidas en la lista consolidada publicada por la Comisión Europea a que se refiere la norma.

En la redacción de este precepto el CES echa en falta una referencia a la otra parte del conflicto contra la que se presentan las reclamaciones, a saber, los “comerciantes”, siguiendo la terminología de la redacción del artículo 1 de la Directiva, que sí los menciona expresamente, o “empresarios”, que es el término que utiliza el Anteproyecto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El apartado 3 de este artículo contiene una enumeración de exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley. Dado que en la enumeración que contiene no figuran las intoxicaciones y otras relacionadas con la salud y la integridad física de los consumidores al margen de los servicios prestados por un profesional sanitario (apartado 3.f), surge la duda a este Consejo sobre si se pueden plantear conflictos por estas razones, tal y como podría desprenderse de una lectura conjunta de este precepto y el artículo 15.3 (causas de inadmisión al trámite de las reclamaciones), que sí contempla la posibilidad de inadmisión en el supuesto de conflictos que versen sobre algunos de estos motivos, si se tratara de una entidad cuyo procedimiento finalizara con un resultado vinculante para el consumidor.

Artículo 8. Principio de legalidad en decisiones vinculantes

En opinión del CES, en el apartado 2 de este artículo induce a confusión la mención a la sujeción al Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre la Ley aplicable a las obligaciones contractuales, toda vez que el Reglamento (CE) núm. 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) ha venido a sustituir a dicho Convenio, asumiendo su contenido y transformándolo en una norma comunitaria de directa aplicación por los Estados.

Artículo 11. Costes de los procedimientos

La Directiva que se transpone establece, en su artículo 8.c), que los Estados miembros velarán porque los procedimientos de resolución alternativa sean eficaces y cumplan, entre una serie de requisitos, que el procedimiento sea gratuito o se preste a cambio de un precio simbólico para los consumidores. En contra de la tradición de gratuidad del acceso a estos procedimientos predominante en nuestro país, el Anteproyecto introduce la posibilidad de que se establezca una cuantía máxima de 30 euros como coste simbólico para los consumidores. El CES considera que debería mantenerse como prioritaria la gratuidad para ambas partes que, en cualquier caso, deberían tener el mismo tratamiento a estos efectos. Habida cuenta del carácter disuasorio que, especialmente en controversias de pequeña cuantía, pueda tener el establecimiento de un coste, resulta cuestionable el carácter “simbólico” de dicha cuantía.

Artículo 15. Causas de inadmisión a trámite de las reclamaciones

Este artículo, en su apartado primero, letra e), contempla como motivo, por el cual las entidades podrán negarse a tratar un conflicto, el hecho de que el valor de la pretensión sea inferior a 50 euros o superior a 3.000 euros. A juicio del CES, el establecimiento de dicha horquilla respecto del valor de las pretensiones no está debidamente justificado ni en el propio Anteproyecto ni en la Memoria que lo acompaña,

pudiendo resultar esta algo discrecional o aleatoria. El CES considera que la manera en que se transpone la Directiva en este punto no resulta acertada, debiendo ajustarse el texto del Anteproyecto a lo que viene siendo la realidad de las reclamaciones de consumo en nuestro país. Así hay que tener en cuenta, por un lado, que un importante volumen de las reclamaciones de los consumidores es de reducida cuantía, por lo que la fijación de ese umbral mínimo limitaría notablemente las posibilidades reales de acceso a estos procedimientos. Por otro lado, del tenor literal del artículo 5.4 de la Directiva, se infiere que la fijación de un umbral mínimo de valor de la pretensión es una potestad que se ofrece a los Estados, que no necesariamente tienen que hacer uso de ella.

Unido a lo anterior, el límite máximo de la pretensión fijado (3.000 euros) se encuentra muy por debajo del vigente en estos momentos en la regulación del sistema arbitral de consumo. Cabe recordar, a este respecto, que la Directiva establece que la fijación de límites no deberá ir en menoscabo del acceso de los consumidores a sus procedimientos de resolución alternativa de conflictos.

Respecto al artículo 15.3, que establece las causas de posible inadmisión de la reclamación, el CES considera que el carácter potestativo de la inadmisión en los supuestos a que se refiere (intoxicación, lesión, muerte o existan indicios racionales de delito) puede introducir un factor de incertidumbre para las partes del conflicto, por lo

que debería buscarse una redacción que proporcionara más certeza en estos supuestos.

Por su parte, este artículo, en su apartado cuarto, dispone que cuando, de acuerdo con sus normas de procedimiento, una entidad inadmita una reclamación a trámite, lo notificará al reclamante de forma motivada en un plazo máximo de tres semanas desde su recepción, considerándose en este caso que se ha cumplido con la garantía prevista en el artículo 1 del presente Anteproyecto. Pues bien, en opinión del CES el inciso final referido al cumplimiento de la garantía recogida en el artículo 1 de esta norma, que define como objeto de la Ley “garantizar a los consumidores la posibilidad de presentar reclamaciones de consumo”, puede inducir a confusión, por lo que sería conveniente que se procediera a su aclaración.

Artículo 16. Plazo y contenido de la resolución del procedimiento

Este artículo, en su apartado primero, establece que el resultado del procedimiento —de resolución alternativa de conflictos de consumo— se dará a conocer a las partes en un plazo máximo de noventa días naturales desde la fecha en que la entidad haya recibido el expediente completo de reclamación. A este respecto, en opinión de este Consejo, sería deseable que, en aras de una mayor certidumbre y seguridad jurídica de las partes, se diera a conocer a estas la fecha exacta de inicio del procedimiento.

Artículo 17. Las entidades de resolución alternativa de conflictos

En primer lugar, el CES considera que este artículo debería incluir también el contenido del artículo 6.3.d) de la Directiva que se transpone, relativo a que la entidad de resolución de litigios (es decir, no únicamente las personas físicas encargadas de su resolución) no tenga ningún vínculo jerárquico ni funcional con el comerciante y esté claramente separada de las entidades operativas del comerciante.

Este artículo, en su apartado cuarto, contempla, entre otros extremos, que de manera excepcional, en sectores en que exista un alto nivel de conflictividad y escasa adhesión empresarial a entidades de resolución alternativa, podrán ser acreditadas y notificadas a la Comisión Europea entidades en las que las personas decisorias del conflicto estén empleadas o sean retribuidas exclusivamente por el empresario reclamado, siempre que no exista vínculo jerárquico ni funcional con el empresario y su actividad esté claramente separada de las entidades operativas del empresario.

A juicio del CES, resultan inadecuadas las referencias que se hacen en dicho apartado cuarto a “un alto nivel de conflictividad” y a “escasa adhesión”, pues adolecen de una excesiva imprecisión, sin que sea posible discernir los criterios para su de-

terminación, lo que podría conducir a una cierta arbitrariedad en su aplicación. Sería conveniente una mayor concreción de estos supuestos, en aras de una mejor interpretación del precepto y de una mayor seguridad jurídica de las partes.

Artículo 19. Obligaciones de transparencia sobre los procedimientos que ofrezcan y artículo 20. Obligaciones de información de las entidades de resolución alternativa de conflictos sobre su organización, funcionamiento y actividad

Estos artículos contienen las obligaciones que deben cumplir las entidades, de naturaleza pública o privada, que gestionen los procedimientos de resolución alternativa de conflictos de consumo. El CES constata la existencia de algunas reiteraciones en ambos artículos. Así, y sin ánimo de exhaustividad, cabe señalar, entre otras, la reiteración que se observa en la letra i) del artículo 19 y en la letra g) del apartado primero del artículo 20. En opinión de este Consejo, sería deseable una revisión de ambas enumeraciones (una, relativa a las obligaciones de transparencia sobre los procedimientos que ofrezcan y, otra, sobre la organización, funcionamiento y actividad) evitando las reiteraciones que resulten superfluas.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden de las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 13 de mayo de 2015

V.º B.º El Presidente

Marcos Peña Pinto

La Secretaria General

Soledad Córdova Garrido

Voto particular que formulan los consejeros del grupo tercero del CES don José M.^a Algora Jiménez, don Genaro Amigo Chouciño, doña Isabel Ávila Fernández-Monge, doña Jerónima Bonafé Ramis, don Claudio Cabaleiro Villanueva, doña Arantza Lascurain Arteche, don Félix Martín Galicia, don Eduardo Navarro Villarreal, don Domiciano Pastor Martínez, don Juan Antonio Pedreño Frutos, don Gustavo Samayoa Estrada y don Carlos Sánchez-Reyes de Palacio

La Directiva 2013/11/UE objeto de transposición, en su artículo 2.2 no excluye de su aplicación a los servicios financieros. Esta exclusión sí se aplica a otros sectores como los servicios no económicos de interés general, a determinados servicios relacionados con la salud o los servicios de enseñanza pública. Efectivamente, así lo entiende el Anteproyecto que se presenta a dictamen y que en su artículo 2.3, básicamente, viene a transcribir los sectores excluidos en la Directiva.

Además, en el artículo 27.2 establece que en el ámbito del sector financiero las autoridades competentes para la acreditación y notificación de una entidad de resolución alternativa de conflictos serán el Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros. Por lo tanto, entendemos que el sector financiero entra dentro del ámbito de este Anteproyecto.

La disposición adicional cuarta establece que para el sector financiero solo será acreditada una única entidad “que habrá de ser constituida por Ley”. Sin embargo,

anuncia que el Gobierno remitirá a las Cortes, en el plazo de diez meses desde la entrada en vigor de este Anteproyecto, un proyecto de Ley que regule la organización y las funciones de esta entidad de resolución de conflictos en el ámbito financiero.

Los consejeros que presentamos la enmienda entendemos que esta remisión a una futura e incierta legislación no está justificada. Así, con la actual redacción de la disposición adicional cuarta se dejaría sin efecto la aplicación de esta norma en el sector financiero, quedando de hecho excluido.

Por ello, entendemos que sería deseable establecer la regulación de las entidades de resolución de conflictos en el ámbito de los servicios financieros dentro de esta Ley, no debiendo remitirse esos aspectos a la futura regulación a la que se refiere el Anteproyecto (disposición adicional cuarta). Así, en este desarrollo deberían contemplarse, en su caso, las especificaciones de estos servicios, teniendo en cuenta la competencia estatal exclusiva al respecto.

Madrid, 14 de mayo de 2015

