

**LOS PROCEDIMIENTOS DE ADR SERÁN GRATUITOS PARA EL CONSUMIDOR,
NO HABRÁ UMBRALES ECONÓMICOS DE INADMISIÓN, NI ENTIDADES DE
ADR DE EMPRESA ***

Alicia Agüero Ortiz**
*Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 10 de octubre de 2017

El pasado 31 de marzo de 2017 fue aprobado por el Consejo de Ministros el Proyecto de Ley 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 consumo¹ (en adelante, el “PLADR”). Tras la aprobación por el Consejo de Ministros, se acordó solicitar su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia².

Entre las medidas más conflictivas del proyecto destacaban la posibilidad de imponer un coste simbólico a los consumidores que no superara la cuantía de 30 € (art. 11 PLADR); la posibilidad de que las entidades acreditadas adoptaran como causa de inadmisión el hecho de que la cuantía del litigio fuera inferior a 30€ o superior a 10.000€ (art. 18.1.e PLADR); y la posibilidad de autorizar procedimientos de ADR gestionados por personas físicas empleadas o retribuidas exclusivamente por el empresario reclamado (art. 26 PLADR).

* Trabajo realizado en el marco de la ayuda para la Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Ref. FPU014/04016); y de la Ayuda del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) del Ministerio de Economía y Competitividad, otorgada al Grupo de investigación y Centro de investigación CESCO, dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera, de la UCLM, ref. DER2014-56016-P.

** ORCID ID: 0000-0003-2794-9200; alicia.aortiz@uclm.es.

¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) de 23 de mayo de 2017, Serie A, núm. 5-2, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-5-2.PDF (última consulta: 4/10/2017).

² El Proyecto de Ley fue publicado el día 6 de abril de 2017 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-5-1.PDF (última consulta: 10/5/17).

Como era de esperar, todos los Grupos Parlamentarios distintos del proponente presentaron enmiendas al articulado³. Precisamente, las enmiendas relativas a las tres medidas señaladas (costes y umbrales de inadmisión) fueron aprobadas e incorporadas al texto del PLADR remitido al Senado⁴. Por su parte, el Senado ha aprobado y remitido al Congreso de los Diputados diversas enmiendas, en las que no se alteran dichas modificaciones⁵.

1. Costes de los procedimientos para el consumidor

En relación con el coste de los procedimientos, el considerando 41 de la DADR contemplaba, tras expresar su preferencia por la gratuidad de los procedimientos para los consumidores, que “en caso de que se cobren costas, tales procedimientos deben ser accesibles, atractivos y asequibles para los consumidores. Con tal propósito, las costas no deben exceder una cuota mínima”. Por su parte, el art. 8.c) DADR instaba a que los Estados miembro velasen porque los procedimientos fueran gratuitos o se prestasen a cambio de un precio simbólico. El PLADR concretaba estas previsiones sosteniendo en su art. 11 que los procedimientos debían ser para los consumidores gratuitos o con un coste simbólico que no superase en ningún caso la cuantía de 30€. En cualquier caso, el PLADR aclaraba en su Exposición de Motivos que dicho importe no constituiría una tarifa fija, sino el importe máximo que podía ser repercutido al consumidor “no excluye [que las entidades de ADR] puedan optar por ofrecer tal servicio de forma gratuita o por una cantidad menor”. Por lo demás, el art. 11 PLADR preveía la posibilidad de que, si la resolución del litigio resultase favorable al consumidor, la entidad de ADR le reintegrase la cuota total o parcialmente a aquel.

La previsión fue muy criticada, como quedó patente en la “Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley 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 consumo” (en adelante, “MAIN”⁶). Este criticismo se plasmó idénticamente en la

³ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) de 23 de mayo de 2017, Serie A, núm. 5-2, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-5-2.PDF (última consulta: 4/10/2017).

⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) de 7 de septiembre de 2017, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/SEN/BOCG/2017/BOCG_D_12_138_1156.PDF (última consulta: 4/10/2017).

⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) de 2 de octubre de 2017 núm. 153 pág. 32 (aprobación por el senado y remisión de enmiendas) disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/SEN/BOCG/2017/BOCG_D_12_153_1263.PDF Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) de 2 de octubre de 2017 núm. 153 págs. 33-74 (enmiendas del Senado mediante mensaje motivado) disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/SEN/BOCG/2017/BOCG_D_12_153_1261.PDF (última consulta de ambos documentos: 4/10/2017)

⁶ De 22 de marzo de 2017, disponible en:



presentación de enmiendas al articulado, pues no queda claro ni se justificaba suficientemente que un coste de 30€ pudiera ser considerado simbólico, especialmente sin ser puesto en relación con el importe de la reclamación. En concreto, el G.P. Ciudadanos propuso que el coste fuera de máximo 10€ (enmienda 5); por su parte, el G.P. Socialista abogó por la gratuidad general de los procedimientos ADR (enmienda 46); en el mismo sentido el G.P. Unidos Podemos (enmienda 103)⁷.

Finalmente, el PLADR remitido al Senado excluye la posibilidad de aplicar un “coste simbólico al consumidor”, de forma que los procedimientos de ADR gestionados por entidades acreditadas deberán ser gratuitos para el consumidor (art. 11 PLADR). De nuevo, la Exposición de Motivos aclara que “[L]a directiva nada establece respecto al coste de estos procedimientos de resolución alternativa para el empresario, no incluyéndose tampoco en la Ley ninguna cantidad mínima o máxima que deba soportar este, dejando libertad a las entidades de resolución alternativa acreditadas para su fijación”.

La medida debe ser aplaudida, pues la finalidad de la DADR es garantizar el acceso de los consumidores a vías sencillas, eficaces, rápidas y asequibles para resolver sus litigios (considerando 4 DADR), para lo cual los procedimientos de ADR “deben, preferiblemente, ser gratuitos para los consumidores” (considerando 41 DADR). La efectividad de tales medidas, considero, pasa por su gratuidad pues de lo contrario el coste de acceso operaría como una medida disuasoria especialmente para las *small claims*. Además, la opción por la gratuidad elimina las dudas surgidas en torno a la eventual privatización de los mecanismos de ADR ofrecidos por servicios públicos. En concreto, a pesar de que el Sistema Arbitral de Consumo sea gratuito (41 del RD 231/2008 de arbitraje de consumo), ante la consulta planteada por la Junta Arbitral de Consumo Provincial de Alicante relativa a la posibilidad de inadmitir reclamaciones inferiores al umbral fijado por la norma y de cobrar 15€ por reclamación, AECOSAN

<http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV30L0-20151501&fcAct=2017-04-17T08:43:36.452Z&lang=es> (última consulta: 15/5/17). El Consejo de Consumidores y Usuarios solicitó su eliminación (MAIN, pág. 90); ADICAE instó a que se modificara el precepto de forma que solo para reclamaciones con pretensión superior a 2.000€ pudiera preverse esta cuota (MAIN, pág. 92); El Consejo Económico y Social también interesó la gratuidad de los procedimientos (MAIN, pág. 91); idénticamente se pronunció la Junta de Andalucía (MAIN, pág. 89). Del mismo modo, critican la medida CATALÁN CHAMORRO, M.J. en “Reflexiones críticas en torno al Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo” *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, nº 3, 2015, págs. 781-792; BLANCO GARCÍA, A.I.: “El Anteproyecto de ley de resolución alternativa de conflictos de consumo y su encaje en el sector financiero” *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 15, 2015, págs. 94-100; GARCÍA MONTORO, L., 2015, *op. cit.*, etc.

⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) de 23 de mayo de 2017, Serie A, núm. 5-2, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-5-2.PDF (última consulta: 4/10/2017).

respondió: “[E]l Sistema Arbitral de Consumo deberá proceder a adaptar su normativa vigente, siendo esta, si el legislador lo considera, quien debe establecer los posibles costes y causas de inadmisión aplicables al procedimiento de Arbitraje de Consumo”⁸. Es decir, se dejaba abierta la posibilidad de aplicar costes al Sistema Arbitral de Consumo, por lo que establecida la gratuidad general de los mecanismos de ADR ofrecidos por entidades acreditadas, tales dudas quedan oportunamente despejadas.

Es cierto que la gratuidad del sistema puede comportar efectos negativos, por ejemplo, la posibilidad de que no exista un gran número de entidades privadas de ADR que soliciten su acreditación ante la falta de rentabilidad del negocio. Pero no es menos cierto que los costes pueden ser repercutidos al empresario y que el cobro de máximo 30€ al consumidor por reclamación tampoco comportaría un diferencia significativa en términos de rentabilidad para la entidad privada de ADR, pero sí comportaría un efecto disuasorio en el consumidor cuya pretensión fuera, por ejemplo, de 15€. Esto nos llevaría a un segundo problema, a saber, que pudiéndose repercutir todos los costes al empresario, el nivel de adhesión a estos mecanismos de ADR prestados por entidades privadas podría verse mermado. Ciertamente es un riesgo, que deberá ser afrontado mediante la oferta de las entidades privadas acreditadas de ADR y la evaluación de los costes de oportunidad y reputacionales de los empresarios. Sin perder de vista que en ciertos casos podría verse repercutido el coste a los consumidores y que, en cualquier caso, podrían adherirse a los sistemas públicos y gratuitos de ADR.

En conclusión, pese a que la DADR permita la apertura a mecanismos de ADR gestionados por entidades privadas acreditadas, será muy difícil que aquellas puedan competir con las entidades de ADR acreditadas públicas, sin embargo, la finalidad de la DADR no es el fomento de la competencia o del mercado de entidades de ADR sino la garantía de acceso a estos sistemas por parte de los consumidores, preservando los mecanismos ya existentes en los Estados miembros (considerando 24 DADR).

2. Umbrales económicos como motivo de inadmisión de la reclamación

La DADR permite que los Estados miembros incluyan como causa de inadmisión aquellas reclamaciones cuya pretensión sea inferior o superior a un umbral monetario preestablecido, teniendo en cuenta el valor del litigio (art. 5.4.d y considerando 25 DADR)⁹. Haciendo uso de esta permisión, ya el prelegislador español incluyó esta

⁸Vid. MAIN pág. 159.

⁹ En la traducción Española solo se hace referencia a que fuera “inferior”, con todo en las versiones inglesa y francesa se aprecia fácilmente la referencia a que la pretensión fuera inferior o superior a un umbral predeterminado. Cuenta de ello ha dado la Corrección de errores de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento



causa de inadmisión de reclamaciones en el Anteproyecto de Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo¹⁰, en cuyo art. 15.1.e se establecía que las entidades de ADR acreditadas podrían negarse a tratar un conflicto si el valor de la pretensión fuera inferior a 50€ o superior a 3.000€. Por su parte, el PLADR amplió este umbral estableciendo en su art. 18.1.e como causa de inadmisión de reclamación el hecho de que la pretensión fuera inferior a 30€ o superior a 10.000€. Además, a diferencia de lo que sucedía con los costes del procedimiento –que podrían ser fijados por las entidades de ADR con el límite de 30€, es decir, pudiendo ofrecer el servicio de forma gratuita o a coste inferior a dicho máximo-, las causas de inadmisión se establecían como *numerus clausus*, de forma que las entidades no venían autorizadas a establecer umbrales más extensos, sino sólo a adoptar o no dicha causa de inadmisión.

Evidentemente, esta regulación permitía la exclusión de los procedimientos de ADR de las *small claims* y de controversias de consumo ordinarias como la adquisición de un automóvil o la compraventa o financiación de un inmueble. Por este motivo, no es de extrañar que se formularan distintas enmiendas interesando la eliminación total del umbral como causa de inadmisión de reclamaciones, así lo hicieron los GG.PP. Ciudadanos (enmienda 6); Mixto (enmienda 18); Socialista (enmienda 55) y Unidos Podemos (enmienda 108)¹¹. Afortunadamente, la enmienda también fue aprobada, eliminándose del PLADR remitido al Senado esta causa de inadmisión de reclamaciones, por lo que las entidades acreditadas de ADR no podrán inadmitir reclamaciones por el importe de la pretensión del litigio (art. 18.1 PLADR).

3. Imposibilidad de acreditar entidades de ADR en las cuales las personas encargadas de la resolución del litigio estén empleadas o retribuidas directamente por el empresario reclamado

El art. 26 PLADR adoptaba la posibilidad ofrecida en el art. 2.2 DADR, a saber, autorizar procedimientos de ADR gestionados por personas físicas empleadas o

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) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo). Con todo, resulta destacable que por lo general los Estados miembros no han incluido en su transposición dicho umbral, dejando en manos de las propias entidades su fijación, añadiendo en ocasiones la necesidad de que dicho umbral no sea tal que obstaculice el acceso de los consumidores a los procedimientos de ADR. Así lo hace el art. L.432-2 (1) d) del Code de la Consommation francés “la réclamation porte sur une valeur qui est inférieure ou supérieure à un seuil financier prédéterminé, sans que ce seuil ne puisse être fixé à un niveau où il entraverait considérablement l'accès des consommateurs à la procédure de règlement extrajudiciaire des litiges”.

¹⁰ Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/normativa/docs/Aleyconflictosconsumo.pdf> (última consulta: 4/10/2017).

¹¹ BOCG 23/5/17, *op. cit.*



retribuidas exclusivamente por el empresario reclamado, siempre y cuando se cumplieran los requisitos reforzados del art. 6.3 DADR. De conformidad con el art. 26 PLADR, las personas encargadas de la resolución del litigio empleadas o retribuidas directamente por el empresario reclamado de estas características debían cumplir los siguientes requisitos reforzados de imparcialidad: (i) ser nombradas por un órgano colegiado de composición paritaria de representantes de los intereses empresariales y de los consumidores; (ii) ostentar un mandato mínimo de tres años y comprometerse a no trabajar para el empresario, las organizaciones profesionales o asociaciones empresariales de las que sea miembro el empresario, ni a formar parte del Consejo de Administración de la empresa, durante los tres años posteriores a su última intervención en un procedimiento de ADR; y (iii) que la entidad de ADR no mantuviese ningún vínculo jerárquico ni funcional con el empresario, que estuviera claramente separada de la estructura de la empresa y dispusiera de un presupuesto suficiente e independiente para el cumplimiento de estas funciones.

Pues bien, en el trámite de enmiendas el G.P. Mixto propuso la eliminación del art. 26 y el consecuente mantenimiento de la exclusión de estas entidades, comprendiendo que el empresario únicamente actúa con fines propios de su empresa destinados a maximizar el beneficio (enmienda 20). En el mismo sentido, el G.P. Socialista instó la prohibición expresa a la acreditación a estas entidades, así como el uso por aquellas de los términos relativos a los procedimientos de ADR (enmienda 59), por su falta de independencia, destacando que solo el sistema francés permite la acreditación de estas entidades. La misma postura mantuvo el G.P. Unidos Podemos al tiempo que instaba la acreditación exclusiva de entidades de ADR públicas (enmienda 102)¹².

Finalmente, el art. 26 PLADR ha sido eliminado, rezando la Exposición de Motivos actual del PLADR que “[A]tendiendo a un elemental criterio de prudencia, la Ley impide acceder a la acreditación europea a las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo en las cuales las personas encargadas de la resolución del litigio estén empleadas o retribuidas directamente por el empresario reclamado. Este mismo criterio ha sido seguido por todos los Estados miembros en la transposición de la Directiva con la única excepción del sistema francés, que permite la acreditación de estas entidades como entidades RAL europea”. En este contexto, la gratuidad del sistema de ADR para el consumidor, como señalábamos, puede provocar un efecto disuasorio en la creación de entidades de ADR privadas (que soliciten acreditación), lo que podía incentivar, paralelamente, el nacimiento de grandes entidades de ADR de empresa cuya independencia sería siempre cuestionable¹³. Este último efecto queda

¹² BOCG 23/5/17, *op. cit.*

¹³ En palabras de CORTES, P. sobre la posición del Reino Unido: “El Gobierno del Reino Unido ha manifestado su intención de no acreditar a los mediadores de empresa. Esta decisión se basa en el riesgo que existe cuando un consumidor no llegase a alcanzar un acuerdo voluntario con el empresario, pues ello le



neutralizado con la eliminación de la posibilidad de acreditar entidades de ADR de empresa. En consecuencia, todo parece indicar que el grueso de entidades de ADR acreditadas estará integrado por entidades públicas.

En conclusión, parece que la Ley que transpondrá la DADR al ordenamiento español será más ambiciosa que el anteproyecto y el proyecto que se propusieron en un comienzo. En concreto, debe aplaudirse que se haya optado por la gratuidad de los procedimientos de ADR para los consumidores, lo que elimina el efecto disuasorio que comportaría la imposición de una tarifa de acceso; la supresión del umbral económico de la lista cerrada de causas de inadmisión, lo que permitirá que todo tipo de controversias de consumo puedan ser dirimidas a través de estos mecanismos de resolución alternativa de conflictos; y la exclusión de las entidades de ADR de empresa cuya independencia e imparcialidad sería difícil de asegurar. Ahora bien, estas medidas también podrán acarrear consecuencias negativas como desincentivar tanto la iniciativa privada en la constitución de entidades de ADR, como la adhesión de las empresas a entidades de ADR cuyos costes correrán exclusivamente a su cargo, al menos cuando la entidad de ADR sea privada.

podría dificultar el acceso a una entidad RAL independiente, ya que esta última podría rechazar una reclamación cuando ya haya sido atendida por otra entidad RAL certificada”. En “Un análisis comparativo de los mecanismos de resolución alternativa de litigios de consumo”, *Indret*, nº 4, 2015, pág. 28.