



2023/0376(COD)

16.1.2024

PROYECTO DE OPINIÓN

de la Comisión de Transportes y Turismo

para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, así como las Directivas (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 y (UE) 2020/1828
(COM(2023)0649 – C9-0384/2023 – 2023/0376(COD))

Ponente de opinión: Cláudia Monteiro de Aguiar

PA_Legam

BREVE JUSTIFICACIÓN

Adoptada en 2013, la Directiva sobre resolución alternativa de litigios (RAL)¹ tenía por objeto la resolución extrajudicial justa, rápida y asequible de los litigios nacionales y transfronterizos entre consumidores y comerciantes de la Unión. Sobre la base de un enfoque de armonización mínima, se adapta a las diferentes culturas y marcos nacionales de RAL en los distintos Estados miembros. Si bien la resolución alternativa no pretende reemplazar a los litigios judiciales, se considera un mecanismo de recurso eficaz para resolver disputas de bajo valor, ya que recurrir a los tribunales resulta más costoso y, a menudo, lleva mucho más tiempo. Sin embargo, hasta ahora el éxito de la resolución alternativa de litigios en la Unión ha sido solo parcial, ya que su configuración y eficacia suelen depender del contexto nacional de cada Estado miembro. En consecuencia, hoy en día hay una proporción significativa de consumidores de la Unión que no conocen los sistemas de resolución alternativa o no confían en ellos y, por lo tanto, se abstienen de presentar quejas. Además, el 43 % de los minoristas de la Unión desconocen la existencia de la resolución alternativa como medio para resolver sus litigios con los consumidores.

En vista de lo anterior, la ponente acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de modificar la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, a fin de adaptar el marco a los mercados digitales, mejorar el uso de la resolución alternativa en los litigios transfronterizos y simplificar sus procedimientos. Si bien respalda la propuesta con carácter general, la ponente desea subrayar, a continuación, varios aspectos.

La ponente es partidaria de mantener en la propuesta el **enfoque de armonización mínima**, sobre todo teniendo en cuenta el fragmentado panorama de RAL que persiste en los Estados miembros de la Unión, así como el tiempo y el esfuerzo necesarios para garantizar una resolución alternativa sin trabas en toda la Unión. Si bien reconoce que determinados sectores generan muchos más conflictos que otros —de hecho, el transporte y el turismo son uno de ellos—, la ponente desea recordar que la Directiva de 2013 ya preveía cierto grado de flexibilidad para que los Estados miembros decidieran si la participación de los comerciantes en la resolución alternativa debía ser obligatoria o voluntaria en aquellos sectores que consideraran adecuados. Dicho esto, siempre que los comerciantes se nieguen a participar en un procedimiento de resolución alternativa, deberán presentar explicaciones por escrito.

Uno de los principales objetivos de la propuesta de la Comisión es aumentar el uso de la resolución alternativa en los litigios transfronterizos, mediante una asistencia más personalizada a consumidores y comerciantes. No obstante, los ejemplos de la vida real muestran que persisten problemas en la **accesibilidad de la resolución alternativa** en los litigios transfronterizos, incluso en términos de lengua y legislación aplicable. Para lograr este objetivo habrá que centrarse en dotar a las entidades de resolución alternativa de los conocimientos, la experiencia y los recursos suficientes. Asimismo, numerosas entidades de RAL operan en la actualidad sobre la base de una competencia general, y solo unos pocos Estados miembros cuentan con entidades de RAL especializadas en litigios relacionados con los derechos de viajeros y pasajeros². Por lo tanto, la ponente desearía impulsar la **especialización** de las entidades de

¹ 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) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

² [Alternative Dispute Resolution in the Air Passenger Rights Sector \(Resolución alternativa de litigios en el sector](#)

RAL, en particular en los ámbitos del transporte y el turismo, que tradicionalmente generan un elevado número de quejas de los consumidores, e incluir la formación de los responsables de la resolución alternativa en la legislación sectorial pertinente, para anticipar las mejores soluciones a las reclamaciones transfronterizas de los consumidores.

Uno de los principios básicos de la resolución alternativa de litigios es la buena voluntad de las partes —consumidores y comerciantes— de cooperar para encontrar una solución amistosa a un litigio, con la premisa de que son conscientes de las ventajas que entraña el mecanismo de RAL. Por consiguiente, es importante crear **incentivos para que los comerciantes** se adhieran a sistemas de resolución alternativa, informándoles sobre sus ventajas: confidencialidad, evitando el riesgo de publicidad adversa y daño reputacional que podría entrañar un procedimiento judicial; un resultado decidido por sí mismos, en lugar de que se les imponga; y flexibilidad en cuanto al resultado, como el logro de resultados que un tribunal no podría imponer, o un resultado que las partes consideren más justo que el que dictamina la ley³. Al mismo tiempo, es crucial aumentar la **concienciación de los consumidores sobre la resolución alternativa y reforzar su confianza** en ella, especialmente a la hora de resolver litigios transfronterizos. A este respecto, la ponente toma nota de las numerosas empresas no reguladas de gestión de reclamaciones que ofrecen servicios de mediación para resolver en línea las reclamaciones de los pasajeros aéreos con fines de lucro privado⁴, y subraya que, al desconocer la existencia de las entidades de RAL o no confiar en que sean independientes o imparciales, los consumidores tienden a recurrir a las primeras. De hecho, dado que solo algunos Estados miembros cuentan con sistemas de RAL que funcionan correctamente, es crucial centrarse en la calidad —independencia, imparcialidad, experiencia y recursos— de las entidades de RAL, en la información y la asistencia a los consumidores y en aumentar las tasas de utilización de la resolución de litigios.

Si bien acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de establecer **puntos de contacto de RAL con funciones claramente definidas**, la ponente señala que los Centros Europeos del Consumidor que están en una posición idónea para desempeñar estas funciones deberían cooperar con las entidades nacionales competentes en materia de RAL. Además, teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza de los derechos de los pasajeros y viajeros, la Comisión debería colaborar estrechamente con los Centros Europeos del Consumidor, las agencias de viajes y turismo, las organizaciones de consumidores y otras entidades que se ocupan de los derechos de los consumidores, a fin de promover las mejores prácticas y los conocimientos necesarios para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los consumidores y los comerciantes cuando utilizan los procedimientos de resolución alternativa en el ámbito del transporte y el turismo.

Por último, la ponente respalda en líneas generales la propuesta de la Comisión de **permitir a las entidades de RAL acumular** asuntos similares contra comerciantes específicos en cooperación con las autoridades nacionales competentes en materia de resolución alternativa o la Red de Centros Europeos del Consumidor, ya que tal posibilidad permitiría iniciar acciones

[de los derechos de los pasajeros aéreos](#)), Red de Centros Europeos del Consumidor, septiembre de 2019, p. 1.

³ La mayoría de las entidades de RAL de los países nórdicos y bálticos pueden tomar decisiones independientemente de que el comerciante participe o no en el sistema, lo que también incita a los comerciantes a participar en este. Véase el estudio comparativo «ADR in the Nordic and Baltic countries» (La resolución alternativa de litigios en los países nórdicos y bálticos), elaborado por los Centros Europeos del Consumidor de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega y Suecia, de 11 de mayo de 2023.

⁴ [Airclaim](#), [Airhelp](#), [Fairplane](#), [Flightright](#), [Myflyright](#), [Oroskundas](#), [Ritardoareo](#), [Skycop](#), [Skyrefund](#), etc.

de representación y garantizaría resultados coherentes de resolución alternativa ante las mismas prácticas comerciales desleales.

ENMIENDAS

La Comisión de Transportes y Turismo pide a la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, competente para el fondo, que tome en consideración lo siguiente:

Enmienda 1

Propuesta de Directiva Considerando 2

Texto de la Comisión

(2) En 2019, la Comisión aprobó un informe sobre la transposición de la Directiva 2013/11/UE y la aplicación del Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo² que reveló que la Directiva 2013/11/UE ha mejorado la cobertura de los mercados de consumo por parte de entidades de resolución alternativa de calidad en toda la Unión. Sin embargo, el informe también señalaba que el uso de los procedimientos de resolución alternativa por parte de los consumidores y las empresas era sustancialmente inferior en algunos sectores y Estados miembros. Uno de los motivos era el bajo nivel de concienciación de los comerciantes y los consumidores acerca de estos procedimientos en los Estados miembros en los que solo se habían introducido recientemente. Otro motivo era la falta de confianza de los consumidores y comerciantes en las entidades de resolución alternativa no reguladas. Los datos comunicados por las autoridades nacionales competentes a principios de 2022, así como la evaluación de la aplicación de la Directiva 2013/11/UE realizada en 2023, sugieren que el uso de este sistema se mantuvo relativamente estable (aparte de un pequeño aumento de los asuntos relacionados con la pandemia de COVID-19). La mayoría de las partes interesadas consultadas en el contexto de dicha evaluación confirmaron que la falta de concienciación y comprensión de los procedimientos de resolución alternativa

Enmienda

(2) En 2019, la Comisión aprobó un informe sobre la transposición de la Directiva 2013/11/UE y la aplicación del Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo² que reveló que la Directiva 2013/11/UE ha mejorado la cobertura de los mercados de consumo por parte de entidades de resolución alternativa de calidad en toda la Unión. Sin embargo, el informe también señalaba que el uso de los procedimientos de resolución alternativa por parte de los consumidores y las empresas era sustancialmente inferior en algunos sectores y Estados miembros. Uno de los motivos era el bajo nivel de concienciación de los comerciantes y los consumidores acerca de estos procedimientos en los Estados miembros en los que solo se habían introducido recientemente. Otro motivo era la falta de confianza de los consumidores y comerciantes en las entidades de resolución alternativa no reguladas. Los datos comunicados por las autoridades nacionales competentes a principios de 2022, así como la evaluación de la aplicación de la Directiva 2013/11/UE realizada en 2023, sugieren que el uso de este sistema se mantuvo relativamente estable (aparte de un pequeño aumento de los asuntos relacionados con la pandemia de COVID-19). La mayoría de las partes interesadas consultadas en el contexto de dicha evaluación confirmaron que la falta de concienciación y comprensión de los procedimientos de resolución alternativa

por parte de los consumidores, *la* escasa participación *de los comerciantes*, las lagunas en la cobertura de la RAL en algunos Estados miembros, los elevados costes y la complejidad de los procedimientos de resolución alternativa nacionales y las diferencias entre las competencias de las distintas entidades de resolución alternativa son factores que a menudo obstaculizan el mayor uso de los procedimientos de resolución alternativa. Existen obstáculos adicionales en la RAL transfronteriza, como el idioma, el desconocimiento de la ley aplicable, así como las dificultades específicas de acceso que tienen los consumidores vulnerables.

² Reglamento (UE) n.º 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) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

por parte de los consumidores *y de los comerciantes, así como su* escasa participación, las lagunas en la cobertura de la RAL en algunos Estados miembros, los elevados costes y la complejidad de los procedimientos de resolución alternativa nacionales y las diferencias entre las competencias de las distintas entidades de resolución alternativa son factores que a menudo obstaculizan el mayor uso de los procedimientos de resolución alternativa. Existen obstáculos adicionales en la RAL transfronteriza, como el idioma, el desconocimiento de la ley aplicable, así como las dificultades específicas de acceso que tienen los consumidores vulnerables.

² Reglamento (UE) n.º 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) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

Or. en

Enmienda 2

Propuesta de Directiva Considerando 4 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(4 bis) El panorama de la resolución alternativa de litigios ha evolucionado hasta convertirse en múltiples sistemas distintos en la Unión, lo que significa que, debido a las diferentes normas y criterios procesales de los Estados miembros, los comerciantes del transporte y turismo se enfrentan a desafíos relativos al uso de mecanismos de resolución de litigios en un contexto transfronterizo. Los obstáculos de acceso, como la lengua y la traducción, la complejidad y el coste de

los procedimientos y el conocimiento de la legislación en materia de consumo que se aplica en otro Estado miembro, entre otros aspectos, son trabas que deben abordarse para aumentar la participación de los consumidores y los comerciantes en la RAL.

Or. en

Enmienda 3

Propuesta de Directiva Considerando 7 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(7 bis) Los Estados miembros animarán a las entidades de RAL a que ofrezcan formación sobre la legislación sectorial pertinente, como los derechos de los pasajeros y los viajeros, a las personas físicas encargadas de la resolución alternativa de litigios, para apoyar a las entidades de RAL a la hora de ofrecer las mejores soluciones a las reclamaciones transfronterizas de los consumidores.

Or. en

Enmienda 4

Propuesta de Directiva Considerando 8 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(8 bis) El elevado número de reclamaciones y consultas de los consumidores en relación con los sectores del transporte y el turismo demuestra, por una parte, la concienciación existente del marco de derechos del consumidor en este ámbito. Por otra parte, significa que el uso de los procedimientos de RAL debe

seguir siendo el último recurso para reclamaciones bien fundamentadas de los consumidores, antes de recurrir a procedimientos judiciales para que se respeten al máximo los derechos del consumidor. Además, se deben ofrecer importantes incentivos para que los comerciantes y los consumidores utilicen los procedimientos de RAL. Por lo tanto, los Estados miembros deben tener la posibilidad de introducir legislación nacional para establecer sistemas de RAL en el sector del transporte y el turismo, cuando lo consideren oportuno, garantizando una representación equitativa de comerciantes y consumidores en los consejos de administración de las entidades de RAL y unas autoridades competentes con una sólida función de supervisión respecto de las entidades de RAL.

Or. en

Enmienda 5

Propuesta de Directiva Considerando 11

Texto de la Comisión

(11) Los Estados miembros también deben facultar a las entidades de resolución alternativa para que puedan acumular asuntos similares contra un mismo comerciante, a fin de que los resultados de la RAL sean sustancialmente idénticos para los consumidores sujetos a la misma práctica ilegal, y que dichos procedimientos sean más eficientes en término de coste para las entidades de resolución alternativa y para los comerciantes. Los consumidores deben ser informados en consecuencia y deben tener la oportunidad de oponerse a que su litigio se acumule con otros.

Enmienda

(11) Los Estados miembros también deben facultar a las entidades de resolución alternativa para que puedan acumular asuntos similares, ***en estrecha cooperación con las autoridades nacionales competentes en materia de RAL o la Red de Centros Europeos del Consumidor***, contra un mismo comerciante, a fin de que los resultados de la RAL sean sustancialmente idénticos para los consumidores sujetos a la misma práctica ilegal, y que dichos procedimientos sean más eficientes en término de coste para las entidades de resolución alternativa y para los comerciantes. Los consumidores deben ser informados en consecuencia y deben

tener la oportunidad de oponerse a que su litigio se acumule con otros.

Or. en

Enmienda 6

Propuesta de Directiva Considerando 13 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(13 bis) Solo algunos Estados miembros cuentan con sistemas de RAL que funcionan correctamente, por lo que es crucial centrarse en la calidad — independencia, imparcialidad, experiencia y recursos— de las entidades de RAL, en la información y la asistencia a los consumidores y en aumentar las tasas de utilización de la resolución de litigios.

Or. en

Enmienda 7

Propuesta de Directiva Considerando 15

Texto de la Comisión

Enmienda

(15) Para prestar una asistencia eficaz a los consumidores y comerciantes en los litigios transfronterizos, es necesario obligar a los Estados miembros a establecer puntos de contacto de resolución alternativa de litigios con funciones claramente definidas. Los Centros Europeos del Consumidor son idóneos para desempeñar estas funciones, ya que están especializados en ayudar a los consumidores en cuestiones relacionadas con sus compras transfronterizas, pero los Estados miembros también deben poder

(15) Para prestar una asistencia eficaz a los consumidores y comerciantes en los litigios transfronterizos, es necesario obligar a los Estados miembros a establecer puntos de contacto de resolución alternativa de litigios con funciones claramente definidas. Los Centros Europeos del Consumidor son idóneos para desempeñar estas funciones, **en estrecha cooperación con las entidades nacionales competentes en materia de RAL**, ya que están especializados en ayudar a los consumidores en cuestiones relacionadas

elegir otros organismos especializados pertinentes. Deben comunicarse a la Comisión los puntos de contacto de resolución alternativa de litigios que se nombren.

con sus compras transfronterizas, pero los Estados miembros también deben poder elegir otros organismos especializados pertinentes. Deben comunicarse a la Comisión los puntos de contacto de resolución alternativa de litigios que se nombren.

Or. en

Enmienda 8

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 3 – letra d

Directiva 2013/11/UE

Artículo 5 – apartado 8 (nuevo)

Texto de la Comisión

8. Los Estados miembros velarán por que los comerciantes establecidos en su territorio con los que se ponga en contacto una entidad de resolución alternativa de su país o de otro Estado miembro comuniquen a dicha entidad si aceptan o no participar en el procedimiento propuesto y respondan en un plazo razonable, que no superará los veinte días hábiles.

Enmienda

8. Los Estados miembros velarán por que los comerciantes establecidos en su territorio con los que se ponga en contacto una entidad de resolución alternativa de su país o de otro Estado miembro comuniquen a dicha entidad si aceptan o no participar en el procedimiento propuesto y respondan en un plazo razonable, que no superará los veinte días hábiles. ***Siempre que los comerciantes se nieguen a participar en un procedimiento de resolución alternativa presentarán explicaciones por escrito.***

Or. en

(Directiva 2013/11/UE)

Enmienda 9

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 3 bis (nuevo)

Directiva 2013/11/UE

Artículo 6 – apartado 6

6. A efectos del apartado 1, letra a), los Estados miembros animarán a las entidades de resolución alternativa a que ofrezcan formación a las personas físicas encargadas de la resolución alternativa de litigios. En caso de dispensarse tal formación, las autoridades competentes harán un seguimiento de los programas de formación establecidos por las entidades de resolución alternativa, basándose en la información que se les comunique de acuerdo con el artículo 19, apartado 3, letra g).

3 bis. *En el artículo 6, el apartado 6 se sustituye por el texto siguiente:*

«6. A efectos del apartado 1, letra a), los Estados miembros animarán a las entidades de resolución alternativa a que ofrezcan formación **sobre la legislación sectorial pertinente, como los derechos de los pasajeros y los viajeros**, a las personas físicas encargadas de la resolución alternativa de litigios. En caso de dispensarse tal formación, las autoridades competentes harán un seguimiento de los programas de formación establecidos por las entidades de resolución alternativa, basándose en la información que se les comunique de acuerdo con el artículo 19, apartado 3, letra g).»

Or. en

(Directiva 2013/11/UE)

Enmienda 10

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 3 – letra d

Directiva 2013/11/UE

Artículo 14 – apartado 2

2. Cada Estado miembro nombrará un punto de contacto de resolución alternativa de litigios, que se encargará de la función a que se refiere el apartado 1. Cada Estado miembro comunicará a la Comisión el nombre y las señas del punto de contacto de resolución alternativa de litigios. Los Estados miembros conferirán la responsabilidad del funcionamiento de los puntos de contacto de resolución alternativa de litigios a los centros adscritos a la Red de Centros Europeos del Consumidor o, cuando no sea posible, a las

2. Cada Estado miembro nombrará un punto de contacto de resolución alternativa de litigios, que se encargará de la función a que se refiere el apartado 1. Cada Estado miembro comunicará a la Comisión el nombre y las señas del punto de contacto de resolución alternativa de litigios. Los Estados miembros conferirán la responsabilidad del funcionamiento de los puntos de contacto de resolución alternativa de litigios a los centros adscritos a la Red de Centros Europeos del Consumidor o, cuando no sea posible, a las

organizaciones de consumidores o a cualquier otro organismo competente en materia de protección de los consumidores.

organizaciones de consumidores o a cualquier otro organismo competente en materia de protección de los consumidores, ***incluidas las autoridades nacionales competentes en materia de RAL.***

Or. en

Enmienda 11

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 8

Directiva 2013/11/UE

Artículo 20 – apartado 8 (nuevo)

Texto de la Comisión

8. La Comisión desarrollará y mantendrá una herramienta digital interactiva que proporcione información de carácter general sobre las vías de recurso a disposición de los consumidores y enlaces a las páginas web de las entidades de resolución alternativa que le hayan sido notificadas a efectos del apartado 2 del presente artículo.

Enmienda

8. La Comisión desarrollará y mantendrá una herramienta digital interactiva que proporcione información de carácter general sobre las vías de recurso a disposición de los consumidores y enlaces a las páginas web de las entidades de resolución alternativa que le hayan sido notificadas a efectos del apartado 2 del presente artículo.

Debido a la naturaleza transfronteriza de los derechos de los pasajeros y viajeros, la Comisión debe colaborar estrechamente con los Centros Europeos del Consumidor, las empresas del sector del transporte y del turismo, las organizaciones de consumidores y otras entidades que se ocupan de los derechos del consumidor, a fin de promover las mejores prácticas y los conocimientos necesarios para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los consumidores y los comerciantes cuando recurren al procedimiento de RAL en este ámbito específico.

Or. en

Enmienda 12

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 8 bis (nuevo)

Directiva 2013/11/UE

Artículo 20 – apartado 5

Texto de la Comisión

5. Cada autoridad competente hará pública la lista consolidada de entidades de resolución alternativa mencionada en el apartado 4 en su sitio web facilitando un enlace al sitio web pertinente de la Comisión. Además, cada autoridad competente publicará la lista consolidada en un soporte duradero.

Enmienda

8 bis. En el artículo 20, el apartado 5 se sustituye por el texto siguiente:

«5. Cada autoridad competente hará pública la lista consolidada de entidades de resolución alternativa mencionada en el apartado 4 en su sitio web facilitando un enlace al sitio web pertinente de la Comisión. Además, cada autoridad competente publicará la lista consolidada en un soporte duradero. ***Cada autoridad competente pondrá a disposición del público las explicaciones ofrecidas por los comerciantes siempre que estos se nieguen a participar en un procedimiento de resolución alternativa.»***

Or. en

(Directiva 2013/11/UE)