

# Acceso de los Consumidores a la Justicia en la Unión Eruopea y Mercado Globalizado

## Access to justice within European Union and Globalized Market

*Guillermo Palao Moreno*<sup>1</sup>

**Resumen:** El consumidor europeo cuenta con una desigual atención, por parte del legislador de la Unión Europea, a la hora de tutelar su acceso a la justicia en relación a las controversias transfronterizas en las que pudiera verse involucrado. Una protección que, aunque atendida de cara a su acceso a la justicia al respecto de las situaciones conectadas con el mercado interior UE, no es tan evidente en relación con los casos extra-europeos, que además se han visto multiplicados tras la irrupción de la Sociedad de la Información. En este sentido, el presente artículo tiene por finalidad, en primer lugar, poner de manifiesto esta situación de desigual tutela, tanto con respecto al recurso a los tribunales ordinarios (competencia judicial internacional), como al respecto de los mecanismos alternativos de resolución de controversias, en esta materia (i.e. mediación y arbitraje). Junto a ello, este artículo igualmente realiza propuestas concretas que, al margen de destacar la importancia que tiene en este ámbito la acción de la codificación internacional, señala las opciones con las que cuenta el legislador europeo y que permitirían facilitar el acceso a la justicia de los consumidores cuando actúan en un mercado globalizado

**Palavras-clave:** Consumidores – Globalización – Acceso a la justicia – Unión Europea – Derecho Internacional privado.

**Abstract:** European consumers attract different attention, from the perspective of the European legislator, when their right to access to justice is at stake, in relation to the international dispute which may affect them. A protection which, clearly granted when the situation is connected to the European internal market, generates doubts in relation to situations which are external to the UE, which have multiplied after the irruption of the Information Society. In this respect, this article aims at, firstly, underline this situation of an unbalanced protection in this field, in relation to both access to national justice (international jurisdiction rules) and Alternative Dispute Resolution mechanisms (i.e. mediation and arbitration). Moreover, this article also offers specific proposals which, apart from highlighting the importance of international codification in relation to this topic, mentions the different options available to the European legislator which could favor the access to justice to consumers when they participate in the global market.

**Keywords:** Consumers – Globalization – Access to Justice – European Union – Private Internatioinal Law.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Internacional privado, Universitat de València. Miembro del Grupo de Investigación de Excelencia MedARb GIUV2013-090, Proyecto Prometeo 2018/111 y de MINECO DER-2016-74945-R.

## 1. La UE ante tutela de los derechos de los consumidores en situaciones transfronterizas

La Unión Europea (UE) constituye un dinámico mercado donde interactúan más de 400 millones de personas. Un espacio donde se multiplican las operaciones de consumo diariamente, con una significativa importancia no sólo para su desarrollo económico y social, sino también para la consolidación y buen funcionamiento del mercado interior europeo. Esa importancia ha derivado en el significativo interés que ha generado la paulatina ordenación normativa de las relaciones de consumo que se dan en el interior de la UE, por parte de las instituciones europeas, desde hace ya varias décadas (PALAO MORENO 2004, p. 73-94)<sup>2</sup>. Una atención por parte del legislador europeo que, además de perseguir la protección de este singular colectivo, ha procurado igualmente la cohesión económica y social en la UE, fortaleciendo la confianza del consumidor en el mercado interior y, en último extremo, favorecer el desarrollo y la consolidación de este mercado europeo.

No obstante, en la actualidad los consumidores europeos interactúan igualmente fuera de los límites geográficos de la UE, en un mundo cuyas fronteras se desdibujan día a día merced a fenómenos globales tan significativos como la irrupción de Internet y la Sociedad de la Información. En este contexto globalizado, que excede al territorio que ocupa el mercado interior europeo y donde los consumidores establecidos en la UE adquieren bienes y servicios provenientes de terceros países (esto es, distintos a los Estados miembros de la UE), no cabe duda de que los derechos de estos consumidores han de ser igualmente merecedores de ordenación y tutela efectiva. Entre otros motivos, debido a los riesgos globales a los que se enfrentan los consumidores, en tales supuestos de contratación con

---

<sup>2</sup> La información sobre los fundamentos y los desarrollos legislativos la política de la UE en materia de defensa de los derechos consumidores se encuentra accesible en: [https://europa.eu/european-union/life/consumer-rights\\_es](https://europa.eu/european-union/life/consumer-rights_es).

empresarios establecidos fuera de la UE (DE MIGUEL ASENSIO, 2008, p. 157-158).

Unas circunstancias que, sin ligar a dudas, exigen una decidida acción legislativa por parte del legislador –ya sea internacional, regional o nacional- que, además de aportar un adecuado nivel de seguridad jurídica, tutele los intereses de los consumidores y usuarios en supuestos internacionales. A pesar de ello, lo cierto es que en nuestros días la acción legislativa de ámbito global o regional resulta claramente insuficiente en materia de protección de los derechos de los consumidores. De este modo, desde una perspectiva internacional, la ordenación de este sector destaca por las interesantes iniciativas elaboradas en el marco de la Organización de Naciones Unidas, aunque igualmente sobresale por sus limitados resultados efectivos; estando dominada por el recurso a instrumentos propios del *Soft Law*<sup>3</sup>. A su vez, desde un plano regional, el legislador europeo generalmente se inhibe ante tales situaciones que escapan de su control y competencia territorial; encontrando en la normativa estatal –señaladamente, el Derecho Internacional privado- la única red jurídica de protección que encuentra este colectivo –salvo honrosas excepciones, como se verá seguidamente-.

### 1.1 El acceso a la justicia de los consumidores y su importancia para el mercado interior europeo

Dentro de la diversidad de cuestiones que suscita la protección de los derechos de los consumidores dentro del mercado interior de la UE, uno de los aspectos medulares de esta política se ha centrado en garantizar la tutela judicial y el acceso a la justicia a los consumidores y usuarios. Un derecho que, en último extremo se ve garantizado de forma general y con independencia de la nacionalidad del sujeto, encuentra su apoyo en el art. 47

---

<sup>3</sup> Así, con carácter general, sobresalen la Resolución de la Asamblea General 70/186, de 22 de diciembre de 2015 (A/RES/70/186), por medio de la que se aprueban las “Directrices para la Protección del Consumidor”, elaboradas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Desde una perspectiva no-gubernamental, destaca la labor desarrollada por *Consumers International* (accesible en: <http://es.consumersinternational.org/>).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) - Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial-<sup>4</sup>; y en la que – para su desarrollo- confluirían las políticas UE relativas tanto a la protección de los consumidores, como la cooperación judicial en materia civil –ambas, compartidas con los Estados miembros, como destaca el art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)-<sup>5</sup>.

Este loable interés tuitivo se manifestó ya en la década de los años 80 del siglo pasado, dando lugar a la elaboración de diversas y destacables Comunicaciones y Resoluciones por parte de las instituciones de la UE (BARONA VILAR, 2002, p. 39-55); quedando plenamente evidenciado a partir de la publicación del Libro Verde de la Comisión de 1993, “Sobre acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el Mercado Único”<sup>6</sup>, como auténtico y decisivo punto de arranque de esta ambiciosa política. No en vano y como se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, la existencia de marcadas diferencias y de serias dificultades en el acceso a la justicia de un Estado miembro a otro –sobre todo, cuando el conflicto posee una naturaleza transfronteriza-, es susceptible de constituir una seria barrera para la consolidación y el buen funcionamiento del mercado interior –al minar la confianza de los consumidores y su participación en el mismo-, pudiendo conducir finalmente a su fragmentación<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> DO núm. C 364, de 18 de diciembre de 2000. Mientras que, en el ámbito del Consejo de Europa, habría que hacer mención del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (accesible en: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)). Desde la perspectiva de la UNCTAD, este objetivo se pasma en su Directriz F (“Solución de controversias y compensación”).

<sup>5</sup> Versión consolidada en: DO núm. C 326, de 26 de octubre de 2012. Desarrolladas en sus arts. 81, 114 y 169.

<sup>6</sup> COM (93) 576.

<sup>7</sup> Entre otros, Comunicación, “Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007–2013- Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz” (COM (2007) 99 final), p. 11; Comunicación, “Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento” (COM (2012) 225 final), p. 21; o Reglamento (UE) núm. 254/2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión no 1926/2006/CE (DO núm. L 84, de 20 de marzo de 2014), considerandos 4 a 6, y Arts. 3 (1) (c) y 4 (c). Cfr. CREUTZFELDT, N., 2013, p. 235-236.

Sin embargo, hay que tener presente que la noción “Acceso a la Justicia” encierra una multiplicidad de opciones que se diferencian, entre otros criterios: por el número de consumidores involucrados –pudiendo diferenciarse entre acciones individuales o colectivas-, o por el órgano de resolución del mismo –distinguiéndose entre jurisdiccionales o alternativas a la justicia estatal-. En este sentido y sin ánimo de exhaustividad, es justo referirse sumariamente a los principales resultados alcanzados en el marco del proceso de aproximación legislativa europea, donde se ha puesto un especial acento en el carácter transfronterizo de los litigios cubiertos. En todo caso, el elemento que va a resultar decisivo en el ámbito europeo para garantizar su efectividad, reside precisamente en que el consumidor reciba información suficiente y sea plenamente conocedor de las opciones que tiene a su disposición, para poder seleccionar aquel mecanismo que mejor se adapte a sus necesidades y a las circunstancias que rodean la controversia (SUQUET CAPDEVILA, 215, p. 167-168).

Ahora bien, antes de su exposición hay que tener claro que la acción normativa llevada a cabo por el legislador europeo dista, sin embargo, de haber conducido a resultados plenamente óptimos; habiendo sido objeto la misma de constantes y acertadas críticas en sede doctrinal (BOURGOIGNIE, 1992, p. 124-125; HOWELLS; WEATHERILL, 2005, p. 651-652; OSMAN, 2002, p. 236-245). De este modo, sin ánimo de extendernos en esta sede, cabe hacer mención de los siguientes hitos fundamentales del Derecho de la UE en el ámbito del acceso de los consumidores a la justicia:

a) Para empezar, desde una óptica estrictamente jurisdiccional y atendiendo únicamente a las controversias de naturaleza individual y de carácter transfronterizo, cabe hacer mención del Reglamento (UE) núm. 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (también conocido como

Reglamento Bruselas I *bis*)<sup>8</sup>, cuya Sección 4<sup>a</sup> se consagra a la Competencia judicial en materia de contratos celebrados por los consumidores –en sus Arts. 17 a 19-<sup>9</sup>.

b) En otro orden de ideas, y fuera del ámbito jurisdiccional, con posterioridad la UE dio un destacable impulso en este ámbito a los mecanismos de Resolución Alternativa de Litigios (RAL) y aquellos de Resolución de Litigios en Línea (RLL) –principalmente para atender a las reclamaciones individuales presentadas por los consumidores-. Y ello, con la publicación de 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 (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) –también conocida como Directiva RAL- 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 (Reglamento RLL)<sup>10</sup>, y su posterior puesta en marcha por medio de su incorporación en los Estados miembros de la UE<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> DO núm. L 351, de 20 de diciembre de 2012. El Reglamento Bruselas I *bis*, resulta plenamente de aplicación para los jueces de los Estados miembros de la UE (a excepción de Dinamarca), desde el día 10 de enero de 2015 (*ex Art.* 81) y sustituye (dentro de su ámbito de aplicación) a sus precedentes -tanto al Reglamento (UE) núm. 44/2001, como al Convenio de Bruselas de 1968 (ambos homónimos)-, que contarán con un papel residual en la actualidad. Asimismo, se debe hacer referencia al Convenio –homónimo y “paralelo”- de Lugano de 2007, para las relaciones entre los países UE y aquellos de la AELC -Asociación Europea de Libre Comercio- (Islandia, Noruega y Suiza) (DO núm. L 339, de 21 de diciembre de 2007).

<sup>9</sup> *Cfr.* BONOMI, 2015, p. 213-237; MANKOWSKI; NIELSEN, 2016, p. 437-534.

<sup>10</sup> Ambos en DO núm. L 165, de 18 de junio de 2013. Junto a ellos, citar el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 2015/1051 de la Comisión, de 1 de julio de 2015, sobre las modalidades para el ejercicio de las funciones de la plataforma de resolución de litigios en línea, sobre las modalidades del impreso electrónico de reclamación y sobre las modalidades de cooperación entre los puntos de contacto previstos en el Reglamento (UE) núm. 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo. *Cfr.* CORTÉS, 2016; PALAO MORENO, 2016; DÍAZ ALABART, 2017.

<sup>11</sup> En el caso de España, incorporada por efecto de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (BOE núm. 268, de 4 de noviembre de 2017).

c) En tercer lugar, también desde una perspectiva judicial y para aquellas reclamaciones de consumo individuales de carácter internacional, se debe hacer mención de los esfuerzos legislativos conducentes a proporcionar a estos sujetos de un marco favorable a la presentación de sus reclamaciones de escasa cuantía. Un mecanismo ideado a inicios de este siglo que cristalizó en la publicación del Reglamento (CE) núm. 861/2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa<sup>12</sup>. Aunque, debido a su escaso uso y a los problemas prácticos que ha planteado, se ha visto sustituido con posterioridad por el Reglamento (UE) núm. 2015/2421, por el que se modifican el Reglamento (CE) núm. 861/2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y el Reglamento (CE) núm. 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo cuantía (MARCHAL ESCALONA, 2014, p. 3-6)<sup>13</sup>.

d) Por último, ya en el ámbito de las reclamaciones de carácter colectivo –aunque con una naturaleza horizontal que supera la estrictamente “consumerista”, tras el ambicioso cambio de rumbo concebido por el legislador europeo<sup>14</sup>-, hay que subrayar la posterior publicación de la Recomendación sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (CARBALLO PIÑEIRO, 2013, p. 395-399; MARTÍNEZ GARCÍA, 2014, p. 1316-1336)<sup>15</sup>. El instrumento más reciente en este ámbito, así como centrado en las reclamaciones de consumo, lo constituye el Reglamento (UE) núm.

---

<sup>12</sup> *DO* núm. L 199, de 31 de julio de 2007. El cual trae causa en el “Libro Verde sobre el proceso monitorio Europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía” (COM (2002) 746 final).

<sup>13</sup> *DO* núm. L 341, de 24 de diciembre de 2015. Este instrumento será plenamente eficaz desde el 14 de julio de 2017 (*ex Art.* 3). Téngase en cuenta, la Propuesta de Reglamento de 2013, por el que se modifican el Reglamento (CE) núm. 861/2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía y el Reglamento (CE) núm. 1896/2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo (COM (2013) 794 final).

<sup>14</sup> Así, tras la publicación de “Libro Verde sobre recurso colectivo de los consumidores” (COM (2008) 794 final), se observa este giro con la aparición de la Comunicación de la Comisión, “Hacia un marco horizontal europeo de recurso colectivo” (COM (2013) 401 final).

<sup>15</sup> *DO* núm. L 201, de 26 de julio 7 de 2013.

2017/2394, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores<sup>16</sup>. El cual se encuentra diseñado para la adopción de acciones de cesación por parte de tales autoridades, con apoyo en los foros en materia extracontractual previstos en el Reglamento Bruselas I bis -arts. 4 y 7.2- (PAREDES PÉREZ, 2018, p. 251-253).

## 1.2 El incremento del consumo transfronterizo intra-europeo y la necesaria toma en consideración del fenómeno de la globalización

Como se ha puesto de manifiesto desde el inicio de este apartado, el buen funcionamiento del mercado interior UE ocupa una posición central en la configuración y desarrollo de la política europea de protección de los consumidores. Una circunstancia que, desde la perspectiva del acceso a la justicia, debe implicar necesariamente que se hayan de garantizar a los consumidores europeos<sup>17</sup> (de forma particular), la posibilidad de acceder a la tutela efectiva de sus derechos. Y ello, de igual modo para a las situaciones puramente internas a cada Estado miembro y aquéllas transfronterizas – habitualmente intra-europeas-. Esto último, toda vez que las operaciones consumo transfronterizas se han visto sensiblemente incrementadas en las últimas décadas, al margen de por la consolidación del mercado interior UE, a consecuencia de fenómenos tan conocidos como las mejoras en los medios de comunicación o la irrupción de Internet.

Sin embargo, resulta de interés destacar que, en la actualidad, nos encontramos ante un entorno crecientemente “globalizado” que ha de ser tenido en consideración. Y ello, aunque principalmente desde una perspectiva intra-europea-, igualmente es así desde una esfera “extra-europea” –esto es, cuando el consumidor que adquiere bienes originarios en

---

<sup>16</sup> DO núm. L 345, de 27 de diciembre de 2017.

<sup>17</sup> Entendido como aquellas personas que, con tal consideración de consumidor, fueran residentes o establecidos en un Estado miembro de la UE, con independencia de su nacionalidad –ya fuera la de tales Estados miembros o la de un tercer Estado a la UE-.



un tercer país a la UE- en donde este sujeto se encontrara sometido a un riesgo que superara las fronteras de la UE. Algo que, como resulta evidente, ha derivado en el incremento de la complejidad en la gestión legal de tales relaciones, así como de la resolución de los litigios que generan. Este complicado escenario en el que irrumpe la globalización ha derivado en un elevado nivel de incertidumbre y de desconfianza por parte de los consumidores europeos, sobre todo cuando estos cuando se plantea adquirir bienes o servicios fuera del país de su residencia habitual. Y ello, entre otros motivos, por la disparidad legislativa existentes en este ámbito y los distintos costes que ello lleva aparejado, a la vez que el elevado “riesgo de internacionalidad” que planea de modo significativo sobre este tipo de controversias -generalmente de “escasa cuantía”- en las que participa una “parte débil”. De ahí que la acción normativa desplegada por el legislador de la UE se haya intensificado en los últimos tiempos, con el fin de facilitar el acceso a la justicia de los consumidores también en situaciones intra-europeas.

Ahora bien y como se señalaba, el objetivo del legislador comunitario se ha centrado principalmente en atender las necesidades de acceso a la justicia a las reclamaciones internacionales de consumo, principalmente cuando la situación se encuentra conectada con el mercado interior. Esto es, atendiendo principalmente a las situaciones intra-europeas. Y ello, sin prever respuesta alguna para aquellas controversias conectadas con el mercado global al verse relacionadas con terceros países. En otras palabras, controversias de consumo extra-europeas. Una limitación espacial que resulta lógica y plenamente coherente con el ámbito de eficacia de su acción normativa que marcan los Tratados en los que asienta su competencia legislativa de la UE<sup>18</sup>. Nada que criticar pues a esta postura, desde un plano

---

<sup>18</sup> Hay que tener presente que las distintas iniciativas que ha ido empleando el legislador europeo para fundamentar las diversas reglamentaciones que han sido expuestas han ido desde el empleo del Art. 81 (al elaborar el Reglamento Bruselas I *bis* o la normativa sobre reclamaciones de escasa cuantía), hasta los Arts. 114 y 169 (como se observa en la Directiva RAL y el reglamento ODR), o incluso el Art. 292 del TFEU.

jurídico-formal. No obstante, ha tenido que ser el legislador estatal quien se haya visto forzado a atender tales reclamaciones cuando se proyectaban hacia terceros países –generalmente, a través de su propio sistema autónomo de Derecho Internacional privado-, a pesar de la conveniencia de un tratamiento armonizado europeo que tutele los intereses de aquellos consumidores que operan desde el mercado interior y contratan bienes y servicios provenientes de terceros países ajenos a la UE.

Por lo tanto y en último extremo, se podría decir que el legislador europeo ha desatendido en esta materia a las peculiaridades que suscita la globalización de las transacciones de consumo, favoreciendo un tratamiento dispar de un Estado miembro a otro de las reclamaciones de consumo transfronterizas. Y ello, con unas consecuencias nocivas en términos de atender a las expectativas de los consumidores europeos, incluso cuando se tratase de supuestos de internacionalidad que se encontraran conectados con el mercado interior –entre otros, al residir el consumidor en un Estado miembro de la UE, al dirigir el empresario establecido en un tercer país su actividad al territorio europeo, o por actuar éste último por medio de un establecimiento secundario localizado en el mercado interior-. En este sentido, en las páginas siguientes se pretende examinar hasta qué punto esta aseveración es correcta y las consecuencias que de ello se derivan. Un análisis en el que se diferenciará entre las dimensiones jurisdiccionales (*infra* 2) y las no-jurisdiccionales (*infra* 3) que tiene a su disposición el consumidor europeo en este tipo de situaciones.

2. ¿Sirven las normas de competencia judicial internacional en materia de consumo de origen europeo para las controversias surgidas en el medio global?

En términos generales, son escasas las ocasiones en las que los consumidores se plantean recurrir a la justicia ordinaria para plantear su reclamación, debido a los numerosos obstáculos existentes en la actualidad –

sobre todo en situaciones con una naturaleza transfronteriza<sup>19</sup>. Unas barreras que hacen referencia, entre otros aspectos, tanto a cuestiones estrictamente jurídicas, como a razones meramente prácticas (CORTÉS; ESTEBAN DE LA ROSA, 2013, p. 407-408; FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, 2006, p. 221-223; HILL, 2008, p. 373-378; HOWELLS; WEATHERILL, 2005, p. 652-658). Así, por un lado, entre las primeras se situarían, la complejidad que plantean extremos como la determinación de las fuentes rectoras de esta cuestión, la concreción del tribunal internacionalmente competente o de la ley rectora del contrato de consumo internacional, la eventual aplicación del derecho extranjero reclamado por la norma de conflicto, así como la eventual ejecución de la resolución judicial en el extranjero. Mientras que, por otro lado, entre los aspectos puramente prácticos se situarían, la reducida cuantía de su reclamación, frente los elevados costes legales aparejados a los procesos con elementos extranjeros, así como la complejidad de la práctica de pruebas en otro país o incluso el coste de las eventuales traducciones y legalizaciones que se necesitaran.

En cualquier caso, y desde una óptica estrictamente jurisdiccional, los consumidores europeos –ante la inexistencia de soluciones de origen internacional multilateral<sup>20</sup>–, cuentan actualmente con dos instrumentos por medio de los que se favorece la tutela de sus derechos individuales, mediante la inclusión de normas de competencia judicial internacional especializadas y materialmente orientadas en materia de contratos celebrados con consumidores<sup>21</sup>. Algo que nos sitúa, desde la óptica de la normativa UE, en el Reglamento (CE) núm. 861/2007 (por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía) –modificado por el

---

<sup>19</sup> Tal y como se subrayó en la Comunicación de la Comisión, “Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento”, COM (2012) 225 final, p. 6.

<sup>20</sup> En este sentido, por ejemplo, destaca la exclusión de este tipo de contratos en el art. 2.1, a) del Convenio de La Haya, de 30 de junio de 2005, sobre Acuerdos de Elección de Foro, en vigor para los Estados miembros de la UE, desde el 1 de octubre de 2015 (DO núm. L 133, de 29 de mayo de 2009).

<sup>21</sup> También desde una perspectiva regional y en el ámbito del MERCOSUR, hay que hacer mención, en relación con esta materia, del Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo (MERCOSUR/CMC/DEC N° 10/96).

Reglamento (UE) 2015/21421- y en el Reglamento Bruselas I *bis*. De entre ellos, sin embargo, el Reglamento Bruselas I *bis* ocupa una posición privilegiada dentro el sistema, constituyendo uno de los pilares de la política europea de cooperación judicial en materia civil. Ahora bien ¿cómo se enfrentan estos instrumentos a los riesgos que plantea la globalización a los consumidores europeos? Para poder valorar esta cuestión, hemos de analizar primeramente la determinación del ámbito de aplicación – fundamentalmente el personal y territorial- que llevan a cabo tales instrumentos. Una operación que se llevará a cabo seguidamente.

## 2.1 El acceso de los consumidores a la jurisdicción estatal en el Espacio Europeo de Justicia en Materia Civil

En términos generales y como ya se ha destacado, la normativa europea relativa a facilitar el acceso de los consumidores a la justicia, se encuentra diseñada para cubrir supuestos puramente intra-europeos. De este modo, si se observa el art. 3 del Reglamento por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía –titulado “Asuntos transfronterizos”-, se contempla claramente que el legislador europeo ha diseñado este instrumento legislativo para que cuente con un juego estrictamente europeo, sin estimar oportuno extender los beneficios que pudiera revertir en el consumidor, cuando el empresario estuviera ubicado en un tercer Estado. Así, en su apartado 1º se consigna de forma clara que:

1. A efectos del presente Reglamento, se entenderá por asuntos transfronterizos aquellos en los que al menos una de las partes esté domiciliada o tenga su residencia habitual en un Estado miembro distinto de aquel al que pertenezca el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

Así las cosas, el precepto parte de la disparidad de ubicación del domicilio de las partes (con independencia, por tanto, de su nacionalidad) para que pueda ser estimada la reclamación como transfronteriza, pero estando siempre ambas localizadas en un Estado miembro de la UE. Junto a

ello, también cabe apuntar que mientras su apartado 2 nos remite a la definición de domicilio que se consigna en el Reglamento Bruselas I *bis* – arts. 62 y 63-, en su tercer numeral dispone que “*El momento pertinente para determinar si existe un asunto transfronterizo será la fecha en que el órgano jurisdiccional competente reciba el formulario de demanda*”.

## 2.2 La adaptación de las normas europeas de jurisdicción al fenómeno de la globalización

A pesar de lo expuesto, se puede apreciar en este ámbito una paulatina apertura del legislador europeo al contexto global en el que se suscitan las controversias transfronterizas de consumo. Y ello, aunque sin llegar a universalizar plenamente los foros de protección que ofrece, al exigir siempre una vinculación mínima del litigio con el Espacio Europeo de Justicia en Materia Civil. Un ejemplo de ello, se sitúa en las soluciones previstas en el Reglamento Bruselas I *bis* –sobre todo si lo comparamos con la respuesta contenida en su predecesor, el Reglamento (UE) núm. 44/2001-, al regular los foros de competencia judicial de carácter protector previstos en materia de consumo. Un instrumento normativo que, no olvidemos, se ha elaborado en el marco de la política de cooperación judicial en materia civil – encontrando su base jurídica, por tanto, en el art. 81 del TFUE), donde la UE cuenta con una competencia externa exclusiva y, en consecuencia, resulta posible el efecto extraterritorial de los instrumentos UE elaborados en dicho ámbito<sup>22</sup>.

En particular, esta toma en consideración de las situaciones “extra-europeas” se aprecia con claridad al contemplar que la aplicación de los foros previstos en sus arts. 17 a 19 (CORDERO ÁLVAREZ, 2015, p. 366-368; ESPINIELLA MENÉNDEZ, 2014-2015, p. 277-303), pasan previamente por

---

<sup>22</sup> Esto es, el conocido como “efecto AETR”, confirmado por el Dictamen del TJCE 1/03, de 7 de febrero de 2006 (ECLI:EU:C:2006:81). *Cfr.* IGLESIAS BUHIGUES, J.L., Luces y sombras de la Cooperación Judicial en Materia Civil en la UE, en: FORNER DELAYGUA; GONZÁLEZ BEILFUSS; VIÑAS FARRÉ, 2013, p. 542-545; KRUGER, 2008, p. 358-393.

estimar que la controversia se encuentra enmarcada dentro de su ámbito de aplicación –tal y como se delimita en sus arts. 1, 4, 5, 6 y 7- y cómo se delimita el mismo.

a) En este sentido, y en primer lugar, este instrumento europeo parte del hecho de reconocer el fenómeno de la globalización, aunque sea desde una perspectiva pasiva. Esto es, reconociendo la posibilidad a los consumidores domiciliados fuera de la UE, de demandar a los empresarios domiciliados en un Estado parte del Reglamento. Y ello, al establecer que sus soluciones resultan aplicables para aquellos casos en los que la parte demandada se encuentre domiciliado en un Estado parte de este instrumento legislativo<sup>23</sup>. Así las cosas, esta posibilidad de acceso a la justicia se encuentra consagrado de forma general en el art. 4 del Reglamento Bruselas I *bis*, se visibiliza de modo particular como criterio único para las reclamaciones presentadas por los empresarios que se encuentren fundadas en contratos celebrados con consumidores en el art. 18.2:

*2. La acción entablada contra el consumidor por la otra parte contratante solo podrá interponerse ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que esté domiciliado el consumidor.*

b) Asimismo, en segundo lugar, y siguiendo la filosofía del tradicional criterio de atribución basado en el principio *actor sequitur fórum rei*, este instrumento igualmente permite acudir a los tribunales donde se sitúe incluso el establecimiento secundario del demandado en un Estado parte del Reglamento Bruselas I *bis*. Y ello, tal y como se contempla en el art. 7.5 –con carácter general- y se reitera -de forma específica- para las controversias en materia de contratos celebrados con consumidores en el art. 17.2

---

<sup>23</sup> Así y en caso contrario, se acudiría supletoriamente a las normas previstas en los sistemas de fuente interna de Derecho Internacional privado aplicables (para España, lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial), como se deriva de lo consignado en los Arts. 4 y 5 del Reglamento Bruselas I *bis*.

(MANKOWSKI; NIELSEN, 2016, p. 507-509)<sup>24</sup>. De este modo se generaría la ficción –beneficiosa para el consumidor -tanto el domiciliado en la UE, como aquel que lo estuviera fuera de ella-, de permitir estimar que los empresarios no domiciliados en la UE, contarán con tal domicilio en el Estado miembro donde se encuentre una sucursal, una agencia o cualquier otro establecimiento por medio de los que explotara su actividad en la UE – permitiendo de esta forma la atracción del asunto litigioso al espacio europeo de justicia civil-, al establecer que:

2. Cuando el co-contratante del consumidor no esté domiciliado en un Estado miembro, pero posea una sucursal, agencia o cualquier otro establecimiento en un Estado miembro, se considerará para todos los litigios relativos a su explotación que está domiciliado en dicho Estado miembro.

c) Junto a ello y por último, el Reglamento Bruselas I *bis* igualmente contiene un claro –y complementario- reconocimiento del mercado global – esta vez desde una perspectiva activa-, al garantizar al consumidor domiciliado en la UE la posibilidad de demandar también a los empresarios que se encuentren establecidos fuera del mercado interior. De esta forma, y modificando la postura restrictiva mantenida en su predecesor –donde no se contemplaba esta extensión territorial-, el Reglamento Bruselas I *bis* reconoce el alcance extraterritorial o extra-europeo de sus normas de competencia judicial internacional en materia de contratos celebrados con consumidores, cuando sea el consumidor europeo quien desee atraer a los empresarios domiciliados fuera de la UE al espacio de justicia civil europeo.

Sin lugar a dudas, esta novedad normativa sirve plenamente al objetivo principal de tutelar los derechos de aquellos consumidores que se encuentren domiciliados en la UE<sup>25</sup>. Y ello, por medio de garantizar a este

---

<sup>24</sup> Sobre esta cuestión, la Sentencia del TJUE, de 15 de septiembre de 1994, en el asunto C-318/93, *Wolfgang Brenner* (ECLI:EU:C:1994:331).

<sup>25</sup> Así, el Considerando 14 del Reglamento consigna que: “No obstante, para garantizar la protección de los consumidores y los trabajadores, salvaguardar la competencia de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en situaciones en las que gozan de competencia exclusiva, y respetar la autonomía de las partes, determinadas normas sobre competencia judicial contempladas en el presente Reglamento deben aplicarse con independencia del domicilio del demandado”.

sujeto el acceso a la justicia, no sólo en relación con las controversias intra-europeas que pudieran surgir –cuando estén ambos domiciliados en un Estado parte del Reglamento Bruselas I *bis*-, sino también cuando el contrato se celebre en un marco globalizado –al encontrarse el empresario establecido en un tercer país-. En este sentido, a virtud de los establecido en su art. 18.1 (FRANZINA, 2014, p. 77-79; MANKOWSKI; NIELSEN, 2016, p. 509-514), -y a partir de la remisión realizada en el art. 6.1<sup>26</sup>-, se puede observar lo que acaba de exponerse:

1. La acción entablada por un consumidor contra la otra parte contratante podrá interponerse ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que esté domiciliada dicha parte o, con independencia del domicilio de la otra parte, ante el órgano jurisdiccional del lugar en que esté domiciliado el consumidor.

En definitiva, a partir de lo establecido en estos preceptos, nos encontraríamos pues ante una alternativa tal que, si la unimos a la analizada con anterioridad –esto es, el litigio entre un consumidor domiciliado en un tercer país y un empresario demandado domiciliado en la UE-, permite observar un amplio y beneficios reconocimiento al fenómeno de la globalización en las normas de competencia judicial internacional contendidas en el Reglamento Bruselas I *bis*. Este reconocimiento no se encuentra, empero, exento de limitaciones y de ciertos obstáculos que es preciso destacar. Entre otros motivos, ya que no siempre será posible dar cumplimiento a este juego extraterritorial o extra-europeo de tales foros de competencia judicial internacional, y no siempre podrán ser efectivos en la práctica.

a) Así, de un lado, como limitación principal al juego de estos foros de protección del consumidor en supuestos trasfronterizos, se sitúa la necesidad de que la controversia en cuestión pueda calificarse previamente

---

<sup>26</sup> A saber: “1. Si el demandado no está domiciliado en un Estado miembro, la competencia judicial se regirá, en cada Estado miembro, por la legislación de ese Estado miembro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, el artículo 21, apartado 2, y los artículos 24 y 25”.



como de consumo, tal y como delimita esta materia el art. 17.1 del Reglamento Bruselas I *bis* (MANKOWSKI; NIELSEN, 2016, p. 456-481):

1. En materia de contratos celebrados por una persona, el consumidor, para un uso que pueda considerarse ajeno a su actividad profesional, la competencia quedará determinada por la presente sección, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 y en el artículo 7, punto 5:

- a) cuando se trate de una venta a plazos de mercaderías;
- b) cuando se trate de un préstamo a plazos o de otra operación de crédito vinculada a la financiación de la venta de tales bienes, o
- c) en todos los demás casos, cuando la otra parte contratante ejerza actividades comerciales o profesionales en el Estado miembro del domicilio del consumidor o, por cualquier medio, dirija tales actividades a dicho Estado miembro o a varios Estados miembros, incluido este último, y el contrato esté comprendido en el marco de dichas actividades.

Ahora bien, debido a los objetivos que persigue este artículo, se entiende que no es éste el momento oportuno de analizar con detalle las diversas dificultades que ha planteado la concreción de la noción “*materia de contratos celebrados por una persona, el consumidor*”. Un extremo que ha contado con la atención por parte del Tribunal de justicia de la UE (TJUE), en diversas ocasiones, y que se decidirá de forma independiente a la delimitación material que de dicho concepto se consigne en la normativa sectorial armonizada europea en materia de consumo<sup>27</sup>. No obstante, y fuera de los conflictos que ha suscitado su delimitación autónoma con respecto a las letras a) y b) de este precepto<sup>28</sup>, sí que cabe dejar constancia de que –por lo que hace al presente análisis- las mayores complejidades van presentarse

---

<sup>27</sup> De este modo, en relación al Convenio de Lugano, la STJUE, de 2 de mayo de 2019, C-694/17, *Pillar Securitisation* (ECLI:EU:C:2019:345).

<sup>28</sup> Sentencias del TJUE, de 21 de junio de 1978, en el asunto 150/77, *Bertrand* (ECLI:EU:C:1978:137); de 19 de enero de 1993, en el asunto C-89/91, *Shearson Lehman Hutton* (ECLI:EU:C:1993:15); de 3 de julio de 1997, en el asunto C-269/95, *Francesco Benincasa* (ECLI:EU:C:1997:337); de 27 de abril de 1999, en el asunto C-99/96, *Hans-Hermann Mietz* (ECLI:EU:C:1999:202); de 11 de julio de 2002, en el asunto C-96/00, *Rudolf Gabriel* (ECLI:EU:C:2002:436); de 1 de octubre de 2002, en el asunto C-167/00, *Karl Heinz Henkel* (ECLI:EU:C:2002:555); de 20 de enero de 2005, en el asunto C-27/02, *Petra Engler* (ECLI:EU:C:2005:33); de 20 de enero de 2005, en el asunto C-464/01, *Johann Gruber* (ECLI:EU:C:2005:32); de 14 de mayo de 2009, en el asunto C-180/06, *Renate Ilsinger* (ECLI:EU:C:2009:303); de 14 de marzo de 2013, en el asunto C-419/11, *Česká spořitelna, a.s.* (ECLI:EU:C:2013:165); de 28 de enero de 2015, en el asunto C-375/13, *Harald Kolassa* (ECLI:EU:C:2015:37); de 23 de diciembre de 2015, en el asunto C-297/14, *Rüdiger Hobohm* (ECLI:EU:C:2015:844); de 25 de enero de 2018, en el asunto C-498/16, *Schrems* (ECLI:EU:C:2018:37); de 14 de febrero de 2019, en el asunto C-630/17, *Milovojevic* (ECLI:EU:C:2019:123).

en relación con el criterio que establece la letra c) del art. 17.1. Y ello, al encontrarse basado en el criterio de la “dirección de actividades” del empresario al “*Estado miembro del domicilio del consumidor o, por cualquier medio, dirija tales actividades a dicho Estado miembro o a varios Estados miembros, incluido este último, y el contrato esté comprendido en el marco de dichas actividades*”, con el que se persigue tutelar al conocido como “consumidor pasivo” (LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, 2017, p. 225-229; MANKOWSKI; NIELSEN, 2016, p. 481-504)<sup>29</sup>.

b) A pesar de ello, de otro lado, hay que ser conscientes de que la previsión de una aplicación extraterritorial –*melius*, extra-europea- de este foro jurisdiccional de protección, corre el riesgo de resultar ineficaz a la postre. Y ello, como se ha destacado, al poder plantear dificultades –incluso devenir la decisión en claudicante- el reconocimiento y la ejecución de la eventual sentencia condenatoria en el país donde se encontrara establecida la empresa con la que contrató en consumidor –fuera del espacio europeo de justicia civil- (ESPINIELLA MÉNDEZ, 2014-2015, p. 301). Así, salvo en aquellos casos en los que dicha empresa contara con un establecimiento secundario o con bienes donde poder ejecutar en un Estado parte del Reglamento Bruselas I *bis*, la decisión adoptada por el juez europeo puede quedar en simple papel mojado al poder encontrar dificultades la ejecución de la eventual sentencia.

### 3. ¿Una normativa europea de Resolución Alternativa de Litigios y de Resolución de Litigios en Línea en materia de consumo ajena al fenómeno de la globalización?

Una vez analizado el impacto que tiene, en la normativa de la UE, el marco tanto regional como global en el que se suscitan las reclamaciones de

---

<sup>29</sup> Sentencias del TJUE, de 7 de diciembre de 2010, en los asuntos acumulados C-585/08 y C-144/09, *Peter Pammer* (ECLI:EU:C:2010:740); de 17 de octubre de 2013, en el asunto C-218/12, *Lokman Emrek* (ECLI:EU:C:2013:666); y de 6 de septiembre de 2012, en el asunto C-190/11, *Daniela Mühlleitner* (ECLI:EU:C:2012:542).

consumo transfronterizas –al respecto de la determinación de los tribunales internacionalmente competentes-, se procederá a analizar esta cuestión desde la perspectiva de los mecanismos de Resolución Alternativa de litigios (RAL) y de Resolución de Litigios en Línea (RLL). Los cuales constituyen un plumiforme conjunto del que forman parte, entre otros, los sistemas internos de protección al cliente, el recurso a mecanismos automatizados de reclamación, Ombudsman, la conciliación, la mediación o el arbitraje.

Pues bien, el recurso a la RAL y la RLL constituyen posibilidades que, sin lugar a dudas, son susceptibles de contar con un cierto crecimiento en el interés por parte de los consumidores en situaciones transfronterizas; entre otros motivos, debido a su mayor eficiencia, flexibilidad y menor costo, así como por razón de los obstáculos que para el consumidor genera la alternativa jurisdiccional en nuestros días –siempre y cuando éste tome conciencia de su existencia y de los beneficios que le puede reportar su empleo- (FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, 2006, p. 228-230; KIENINGER, 2014, p. 458).

Pues bien, este previsible incremento del empleo de estos mecanismos obliga a prestar atención, en definitiva –y ante la ausencia, una vez más, de normas internacionales que atiendan a la resolución de controversias de consumo de origen internacional por medio de mecanismos alternativos y que resulten obligatorias en la actualidad<sup>30</sup>-, a lo previsto en la normativa UE. En otras palabras y como se ha anunciado, estar a lo establecido tanto en la Directiva RAL, como en el Reglamento RLL de 2015, a la hora de delimitar su ámbito de aplicación.

---

<sup>30</sup> Destaca, sin embargo, la labor desarrollada en el ámbito de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, donde se han aprobado –mediante Resolución de la Asamblea General de la ONU, de 13 de diciembre 2016 (A/71/507)-, las “Notas técnicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional sobre la solución de controversias en línea”. *Cfr.* CORTÉS; ESTEBAN DE LA ROSA, 2013, p. 407-440.

### 3.1 El renovado interés de la UE por los mecanismos de Resolución Alternativa de Litigios y de Resolución de Litigios en Línea en materia de consumo en materia de consumo

Desde la publicación del trascendental Libro Verde de 1993 y hasta la presentación de la Directiva RAL y del Reglamento RLL –ambos en 2015-, se han sucedido diversas iniciativas europeas en los más de 20 años que las separan. Las cuales han ido tendiendo a establecer un marco normativo apropiado para impulsar el empleo de los mecanismos RAL y RLL en materia de consumo en la UE y, de este modo, consolidar el buen funcionamiento del mercado interior (PALAO MORENO, 2016.3, p. 140-142). De entre tales acciones legislativas sobresalen, entre otras, la Comunicación de la Comisión, “Sobre la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo”<sup>31</sup>, la Recomendación de la Comisión 98/257/CE, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo<sup>32</sup>, o la Recomendación de la Comisión 2001/310/CE, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo<sup>33</sup>.

Asimismo y vinculado a esta serie de medidas reglamentarias se sitúa el desarrollo de la “Red de Centros Europeos de Consumo” (Red CEC), teniendo que dejar constancia igualmente de la creación de la “Red Extrajudicial Europea” (Red EJE)<sup>34</sup>, más operativas y de un carácter más práctico (PAREDES PÉREZ, 2016, p. 565-598). Sin embargo, a pesar del interés de las iniciativas citadas y como ya se ha puesto de manifiesto previamente, ha sido con la publicación de los instrumentos normativos de 2015 señalados, cuando se ha dado un impulso definitivo al empleo de este tipo de mecanismos en el interior de la UE, para atender las peculiaridades

---

<sup>31</sup> COM (1998) 198 final.

<sup>32</sup> DO núm. L 115, de 17 de abril de 1998.

<sup>33</sup> DO núm. L 109, de 19 de abril de 2001.

<sup>34</sup> Respectivamente en: [http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/ecc-net/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm); y en: DO núm. C 155, de 6 de junio de 2000.

de las reclamaciones de consumo que cuentan con una naturaleza transfronteriza.

### 3.2 El alcance exclusivamente intra-europeo de las nuevas iniciativas de La UE en la materia

Para empezar, tanto la Directiva RAL como el Reglamento RLL sirven al objetivo marcado en el art. 114 del TFUE –donde encuentran su base jurídica-, de contribuir a alcanzar un nivel de protección alto para los consumidores, encontrándose vinculados directamente a la finalidad de consolidar el buen funcionamiento del mercado interior. De ahí que el legislador europeo difícilmente pudiera llegar a tomar en cuenta realidades y situaciones extra-europeas en su elaboración, sino que se diseñaran exclusivamente para resultar aplicables en relación con reclamaciones de consumo intra-europeas. Y ello, como se ha destacado oportunamente, a pesar de que la actuación de los consumidores europeos tiende a exceder habitualmente de las fronteras de la UE y, en estos supuestos globales, merezcan igualmente que se tutele su derecho de acceso a la justicia. Una desafección al respecto de estas personas que, como se ha destacado acertadamente y entre otros resultados, puede llevar a privar a los consumidores y usuarios de la aplicación de la normativa tuitiva europea en relación con ámbitos tan señalados como el control de las cláusulas de sumisión a arbitraje o los de un pacto de sometimiento a mediación que pudieran resultar abusivas, y que se hubieran visto impuestas al consumidor europeo en situaciones conectadas con terceros países (ESPINIELLA MÉNDEZ, 2014-2015, p. 300)<sup>35</sup>.

Pues bien, este hecho, unido a la ausencia de soluciones convencionales de ámbito internacional en este ámbito, así como a las

---

<sup>35</sup> En el ámbito de la UE se han enfrentado a esta cuestión, al respecto de situaciones intra-comunitarias, entre otras, las SSTJUE de 26 de octubre de 2008, en el asunto C-168/05, *Mostaza Claro* (ECLI:EU:C:2006:675); de 6 de octubre de 2009, en el asunto C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones* (ECLI:EU:C:2009:615); de 28 de julio de 2016, en el asunto C-168/15, *Tomášová* (ECLI:EU:C:2016:602).

constantes remisiones que hacen tales instrumentos a los ordenamientos de los Estados miembros, explica el importante papel que están llamados a jugar los sistemas autónomos de Derecho internacional privado de tales países, en la puesta en práctica de tales mecanismos alternativos y en línea, al igual que la propia plataforma europea de resolución de litigios en línea<sup>36</sup>. Y ello, de forma particular, en relación con las controversias de consumo transfronterizas – ya sean intra-europeas o extra-europeas – p (PALAO MORENO, 2016.2, 393-405). En todo caso, no hay que perder de vista que, debido a los distintos objetivos que persiguen, la plataforma no mantiene conexión con las normas de competencia judicial internacional – que, como se ha visto, consagra el Reglamento Bruselas I *bis* – (ESTEBAN DE LA ROSA, 2017, p. 124).

Seguidamente, por medio de la concreción de su ámbito de aplicación espacial, se analizará el juego estrictamente intra-europeo, en relación con cada uno de los instrumentos normativos señalados; para, con posterioridad, subrayar las consecuencias que de esta delimitación se derivan, al respecto de las situaciones litigiosas que estamos estudiando en el mercado global.

a) Para empezar, resulta imprescindible recordar que la Directiva RAL tiene por objetivo la protección de los consumidores y el buen funcionamiento del mercado interior, por medio de garantizar el que los consumidores puedan acceder a los procedimientos de Resolución Alternativa de Litigios – independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos – (art. 1), que se prevén en su art. 2<sup>37</sup>. Ahora bien, sin entrar en las diversas cuestiones relativas a su delimitación material, la cuestión relacionada con la determinación de su ámbito de aplicación territorial se recoge en los arts. 2 en sus apartados 1 y 4 en sus numerales 1, f), 2 y 3. Así, por un lado, en el primer precepto se consigna su juego para supuestos tanto internos como transfronterizos –apostando así por su

---

<sup>36</sup> Accesible desde: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.home2.show>.

<sup>37</sup> Un precepto que ha sido objeto de interpretación en la STJUE, de 14 de junio de 2017, en el asunto C-75/16, *Menini y Rampanelli* (ECLI:EU:C:2017:457).

carácter “monista”-, aunque limitando su juego a las reclamaciones “europeas” en las que el comerciante se encuentra establecido en la UE y el comerciante resida en un Estado miembro de la UE.

1. La presente Directiva se aplicará a los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios nacionales y transfronterizos relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios entre un comerciante establecido en la Unión y un consumidor residente en la Unión, mediante la intervención de una entidad de resolución alternativa de litigios (en lo sucesivo, «entidad de resolución alternativa»), que propone o impone una solución o que reúne a las partes con el fin de facilitar una solución amistosa.

A su vez y, por otro lado, en el art. 4 se define lo que debe entenderse por un “litigio transfronterizo”, en su apartado 1, letra (f) –plenamente coincidente, en el caso de la Ley 7/2017, con la definición incorporada por el legislador español en su art. 2 (g) – incidiendo en el carácter estrictamente intra-europeo de la relación: mientras que en los numerales 2 y 3 se delimitan conceptos tan relevantes como el del establecimiento del comerciante, al igual el de la entidad de RAL. Así las cosas, mientras que en los apartados 2 y 3 se diferencia entre la localización las personas físicas – apostando por el criterio del lugar de desarrollo de su actividad- y de las jurídicas –haciendo uso de elementos como su domicilio social, administración central o lugar principal de actividad, en el 1º se contiene una delimitación por medio de la cual se vincula el litigio al mercado interior:

f) “litigio transfronterizo”: litigio contractual derivado de un contrato de compraventa o de servicios en el que el consumidor, en el momento de realizar la orden de pedido, tiene su residencia en un Estado miembro distinto de aquel en que está establecido e comerciante.

b) Junto a ello y al respecto del Reglamento RLL –plenamente complementario a la Directiva RAL-, éste instrumento legislativo busca garantizar a los consumidores europeos el acceso a la justicia, cuando los contratos de compraventa o prestación de servicios que hubieran suscrito se hubieran celebrado en línea. Y ello, por medio de la construcción de una

plataforma europea de resolución de litigios en línea, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1:

El objetivo del presente Reglamento es contribuir, a través de la consecución de un elevado nivel de protección del consumidor, al correcto funcionamiento del mercado interior, en particular de su dimensión digital, proporcionando una plataforma europea de resolución de litigios en línea que facilite la resolución extrajudicial de litigios entre consumidores y comerciantes en línea de forma independiente, imparcial, transparente, eficaz y equitativa.

Al respecto de la delimitación del ámbito de aplicación en el espacio del Reglamento RLL, esta cuestión se encuentra ordenada en sus arts. 2.1 y 4.2 – y de forma coincidente, la Ley 7/2017 española en sus arts. 2 (g) y 5. Así y por lo que hace al primero de tales preceptos, adopta la misma opción descrita anteriormente para la Directiva RAL, estableciendo su aplicación exclusivamente para aquellos litigios intra-europeos derivados de relaciones contractuales celebradas en líneas “*entre un consumidor residente en la Unión y un comerciante establecido en la Unión*”. Asimismo, en su art. 4.2 se lleva a cabo una remisión directa al art. 4.2 y 3 de la Directiva (arriba expuesto), a efectos de determinar el lugar donde se sitúa el establecimiento del comerciante y de la entidad de RAL.

La opción llevada a cabo por el legislador de la UE, sin voluntad de criticar su oportunidad en el contexto legislativo en el que se han generado tales instrumentos europeos, suscita ciertas dudas que resulta conveniente poner de manifiesto. La primera de ellas se referiría a la delimitación de los elementos seleccionados por el legislador europeo a la hora de delimitar los litigios como “transfronterizos”; mientras que la segunda, haría mención a las consecuencias que se derivan de esta limitación intra-europea de los instrumentos analizados.

a) Así, de un lado, los criterios que alternativamente se emplean para localizar al comerciante y a la entidad RAL cuando se trata de una persona jurídica, son en su gran mayoría jurídicos. Sin embargo, no concreta si los mismos han de delimitarse de forma autónoma (tal y como hace el



Reglamento Bruselas I *bis*) o por medio del ordenamiento estatal correspondiente. De otro, en todos los casos – ya se trate de una persona física o jurídica – se acude al lugar de actividad como criterio localizador, siendo éste un extremo que habrá de concretarse para cada caso. En resumidas cuentas, los preceptos señalados dejan un cierto margen de interpretación que es susceptible de generar un indeseable nivel de incertidumbre en su aplicación práctica.

b) Junto a ello, en otro orden de ideas y como se ha expuesto anteriormente, el nuevo marco europeo relativo a los mecanismos de RAL en materia de consumo crean una novedosa noción de “litigio transfronterizo”, que se ve limitado a las controversias intra-europeas y excluye aquéllas conectadas con terceros países o extra-europeas (CARRIZO AGUADO, 2018, p. 58; PALAO MORENO, 2016.2, 396-397). Esta opción resulta en criticable –además de las consecuencias que esta elección despliega para el sistema de Derecho internacional privado, ya expuestas- y hubiera resultado aconsejable optar por su extensión igualmente a las controversias extra-europeas –al menos por lo que respecta a la Directiva RAL-<sup>38</sup>. Algo que, en último extremo, hubiera conducido a elegir el Art. 81 (en lugar del art. 114) del TFUE como base jurídica de la Directiva RAL.

Tal y como tuvo lugar, a modo de ejemplo, al respecto de significativos instrumentos europeos como el Art. 2 de la *Directiva* 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la *mediación* en asuntos civiles y mercantiles (ESPLUGUES MOTA, 2014, p. 485, 735–738)<sup>39</sup>, con los que coexiste y que puede incluso llegar a tener una aplicación articulada<sup>40</sup>:

“*Artículo 2. Litigios transfronterizos.*”

---

<sup>38</sup> Cfr. LOOS, 2015, p. 2–3 y 7.

<sup>39</sup> DO núm. L 136/3, de 24 de mayo de 2008.

<sup>40</sup> Aunque no en el caso español –resultando esta exclusión criticable, en nuestra opinión, por el vacío legal parcial que genera-, donde se ha excluido el juego de la normativa de transposición de la Directiva 2008/52/CE (la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012), en su Art. 2.2, d). Cfr. MERINO ORTIZ; LASHERAS HERRERO, 2013, p. 43.

1. *A efectos de la presente Directiva, se entenderá por litigio transfronterizo aquel en que al menos una de las partes está domiciliada o reside habitualmente en un Estado miembro distinto del Estado miembro de cualquiera de las otras partes en la fecha en que:*
  - a) *las partes acuerden hacer uso de la mediación una vez surgido el litigio, o*
  - b) *un tribunal dicte la mediación,*
  - c) *sea obligatorio recurrir a la mediación a tenor de la legislación nacional, o*
  - d) *a efectos del artículo 5, se remita una invitación a las partes.*
2. *No obstante lo dispuesto en el apartado 1, a efectos de los artículos 7 y 8 de la presente Directiva, también se entenderá por litigio transfronterizo aquel en el que se inicie un procedimiento judicial o un arbitraje tras la mediación entre las partes en un Estado miembro distinto de aquel en que las partes estén domiciliadas o residan habitualmente en la fecha que contempla el apartado 1, letras a), b) o c).*
3. *A efectos de los apartados 1 y 2, el domicilio se determinará de conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento (CE) núm. 44/2001”.*

#### 4. Conclusiones

El consumidor europeo cuenta con una dispar atención, por parte del legislador de la UE, a la hora de tutelar su acceso a la justicia en relación a las controversias transfronterizas en las que pudiera verse involucrado. Y ello, de forma significativa, para aquellas situaciones en las que, aun cuando se encontraran conectadas con el mercado interior, todos sus elementos no se situaran en el mismo, sino que se vieran relacionadas con terceros países ajenos a la UE. A este respecto, el presente estudio ha tenido por objeto poner de manifiesto esta situación de tratamiento desigual y de falta de tutela en casos relacionados con el mercado globalizado, tanto con respecto al recurso a los tribunales ordinarios, como a los mecanismos alternativos de resolución de controversias, en esta materia.

Así, debido al interés y a la limitación competencial que puede significar el objetivo de favorecer esa protección en el marco del buen funcionamiento del mercado interior, lo habitual es que la normativa europea prevea respuestas legislativas exclusivamente para aquellos litigios de naturaleza estrictamente intra-europea, pero no para las que cuenten con

un carácter extra-europeo. Con esta actitud excluyente y de evidente dejación, la UE opta claramente por dar la espalda a las situaciones litigiosas generadas en el marco de la globalización y en las que puede igualmente verse afectado el consumidor europeo. Una postura que, aun cuando cuente con ciertas justificaciones, puede generar serios perjuicios a los consumidores europeos y un escasamente justificado trato desigual –e incluso pueden llegar a verse desprotegido-; y ello, según sea el grado de internacionalidad (intra- o extra- europeo) de la controversia en cuestión.

En este sentido, y de un lado, en el presente estudio se ha puesto de manifiesto que este desconocimiento de la realidad global en la que se maneja el consumidor europeo es menor, sin embargo, en el ámbito jurisdiccional. Más aún, tras los últimos cambios que ha sufrido el medular Reglamento Bruselas I *bis*, al regular la aplicación extraterritorial de los foros de protección que establece en materia de contratos celebrados con consumidores. Por lo que, para empezar, hay que aplaudir la labor del legislador europeo en este ámbito extra-europeo. Sin embargo, y de otro lado, la exclusión de las controversias extra-europeas es una constante en los nuevos instrumentos europeos de RAL y de RLL, con las repercusiones que ello puede tener en la merma de la tutela de los derechos de los consumidores europeos que participan en el mercado global. Un ámbito donde, por cierto, se prevé un aumento en la litigiosidad transfronteriza, dados los obstáculos que encuentran los consumidores en la vía jurisdiccional y el incremento de toma de conciencia de la existencia de mecanismos extrajudiciales y los beneficios que les reportan.

En definitiva, con esta postura tan limitativa –aun cuando result4 explicable desde una perspectiva jurídico-formal-, además de las consecuencias que despliega para la puesta en marcha del sistema de Derecho internacional privado, resulta a nuestro parecer censurable en la actualidad. Una situación que, sin embargo, y a pesar de su oportunidad, no se ha visto corregida desde una perspectiva internacional en nuestros días;

debido a que el esfuerzo desarrollado en el marco de la codificación internacional, no ha derivado todavía en normas (ya sea uniformes o propias del *Soft Law*) que contemplen el empleo de mecanismos de RAL y de RLL en relación con las operaciones de consumo. Por lo que consideramos que, junto a recomendar que se redoblen los esfuerzos por parte del legislador internacional -para que se atienda desde este plano global un problema que afecta a todos los países-, también el legislador de la UE podría adoptar una postura proactiva al respecto.

En este sentido, y como ya ha sucedido en otros supuestos similares – tal y como sería el caso de la Directiva 2008/52/CE en materia de mediación, tal vez hubiera resultado aconsejable extender el ámbito de aplicación territorial de las disposiciones RAL y RLL elaboradas en 2013, con el fin de que éstas cubrieran las situaciones tanto intra- como extra-europeas; permitiendo atender igualmente a los intereses y a los derechos de los consumidores europeos en todos los litigios transfronterizos en los que se pudiera encontrar, en una actuación cada vez más global por su parte. Algo que, en último extremo y a modo de ejemplo, podría haber pasado por la variación de la base jurídica utilizada por el legislador europeo, del art. 114 empleado (centrado en la aproximación legislativa), al art. 81 TFUE (relacionado con la política de cooperación europea en materia de justicia civil).

## Bibliografía

BARONA VILAR, S. (Coord.), **Tutela de los consumidores y usuarios en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

BONOMI, A., Jurisdiction over Consumer Contracts, en: DICKINSON, A.; LEIN, E. (Eds.), **The Brussels I Regulation Recast**, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 213-237.

BOURGOIGNIE, T., L'accès des consommateurs au droit et à la justice: les défis du marché unique, **Revue européenne de droit de la consommation** 1992, p. 119-125.

CARBALLO PIÑEIRO, L., Recomendación de la Comisión Europea sobre los Principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la

Unión Europea (Estrasburgo, 11 de junio de 2013), **Revista Española de Derecho Internacional** 2013, núm. 2, p. 395-399.

CARRIZO AGUADO, D., Asistencia extrajudicial al consumidor transfronterizo europeo, **Cuadernos de Derecho Transnacional** 2018, Vol. 10 N° 1, p. 45-69 (accesible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT>).

CORDERO ÁLVAREZ, C.I., La contratación entre consumidores de la UE y empresas de terceros Estados: evolución del DIPR europeo, en: BERGÉ, J.S.; FRANCO, S.; GARDEÑES SANTIAGO, M. (Eds.), **Boundaries of European Private Law**, Bruselas, Bruylant, 2015, p. 360-379.

CORTÉS, P. (Ed.), **The new Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution**, Oxford, Oxford University Press, 2016.

CORTÉS, P.; ESTEBAN DE LA ROSA, F., Building a global redress system for low-value cross-border disputes, **International and Comparative Law Quarterly** 2013, 62, p. 407-440.

CREUTZFELDT, N., The origins and evolution of consumer dispute resolution systems in Europe, en: HODGES, C.; STADLER, A. (Eds.), **Resolving mass disputes. ADR and Settlement of Mass Claims**, Cheltenham/ Northampton, Edward Elgar, 2013, p. 223-246.

DE MIGUEL ASENSIO, P.A., Mercado global y protección de los consumidores, en: COTINO HUESO, L., **Consumidores y usuarios ante las nuevas tecnologías**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 155-179.

ESPINIELLA MENÉNDEZ, A., Contratos de consumo en el tráfico comercial UE-terceros Estados, **Anuario Español de Derecho Internacional privado**, t. XIV-XV, 2014-2015, p. 277-303.

ESPLUGUES MOTA, C. (Ed.), **Civil and Commercial Mediation in Europe. Cross-Border Mediation**, Cambridge, Intersentia, 2014 (Vol. II).

ESTEBAN DE LA ROSA, F., Régimen de las reclamaciones de consumo transfronterizas en el nuevo Derecho europeo de Resolución Alternativa y en Línea de Litigios de consumo, **Revista Española de Derecho Internacional** 2017, núm. 1, p. 109-137.

DÍAZ ALABART, S. (Dir.), **Resolución Alternativa de Litigios de consumo a través de ADR y ODR (Directiva 2013/11 y Reglamento (UE) N° 524/2013)**, Madrid, Reus, 2017.

FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S., **La contratación internacional por vía electrónica con participación de consumidores. La elección entre la vía judicial y la extrajudicial para la resolución de conflictos**, Granada, Comares, 2006.

FRANZINA, P., L'universalisation partielle du régime européen de la compétence en matière civile et commerciale dans le règlement Bruxelles I bis: une mise en perspective, en: GUINCHARD, E. (Dir.), **Le nouveau règlement Bruxelles I bis**, Bruselas, Bruylant, 2014, p. 39-82.

HILL, J., **Cross-border Consumer Contracts**, Oxford, Oxford University Press, 2008.

HOWELLS, G.; WEATHERILL, S., **Consumer Protection Law**, Londres, Ashgate, 2005 (2ª ed.).

IGLESIAS BUHIGUES, J.L., Luces y sombras de la Cooperación Judicial en Materia Civil en la UE, en: FORNER DELAYGUA, J.; GONZÁLEZ BEILFUSS, C.; VIÑAS FARRÉ, R. (Coords.), **Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y**

**regional del Derecho Internacional privado. Liber amicorum Alegria Borrás**, Barcelona, Marcial Pons, 2013, p. 535-552.

KIENINGER, E.M., ¿Grenzenloser Verbraucherschutz?, en: MANKOWSKI, P.; WURMNEST, W. (Eds.), **Festschrift für Ulrich Magnus zum 70. Geburtstag**, Munich, Sellier, 2014, p. 449-458.

KRUGER, T., **Civil jurisdiction rules of the EU and their impact on third States**, Oxford, Oxford University Press, 2008.

LOOS, M.B.M., Consumer ADR after Implementation of the ADR Directive: Enforcing European Consumer Rights at the Detriment of European Consumer Law, **Amsterdam Law School Research Paper**, núm. 2015-42 (accessible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2685651](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685651), p. 2-3 y 7).

LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, A., El criterio de las actividades dirigidas como concepto autónomo de DIPR de la Unión Europea para la regulación de las actividades en Internet, **Revista Española de Derecho Internacional** 2017, núm. 2, p. 223-256.

MANKOWSKI, P.; NIELSEN, P.A., Section 4: Jurisdiction over consumer contracts, en: MAGNUS, U.; MANKOWSKI, P. (Eds.), **Brussels Ibis Regulation**, Colonia, Otto Schmidt, 2015, p. 437-534.

MARCHAL, N., ¿Hacia un Nuevo derecho procesal europeo de protección al consumidor?: La nueva iniciativa europea sobre resolución de litigios de pequeña cuantía, **Revista Electrónica de Estudios Internacionales** 2014, núm. 28, p. 1-40 (accesible en: [www.reei.org](http://www.reei.org)).

MARTÍNEZ GARCÍA, E., Las acciones colectivas de consumo en la Unión Europea, en: GÓMEZ COLOMER, J.L.; BARONA VILAR, S.; CALDERÓN CUADRADO, P. (Coords.), **El Derecho Procesal español del siglo XX a golpe de Tango. Juan Montero Aroca. Liber Amicorum, en homenaje y para celebrar su LXX cumpleaños**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 1316-1336.

MERINO ORTIZ, C.; LASHERAS HERRERO, P., Artículo 2. Ámbito de aplicación, en: CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.), **Comentarios a la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 31-43.

OSMAN, F., Les modes alternatifs de règlement des différends du commerce international (MARD): un modèle transposable au droit communautaire de la consommation?, en: FASQUELLE, D.; MEUNIER, P. (Eds.), **Le droit communautaire de la consommation. Bilan et perspectives**, Paris, CEDECE, 2002, p. 233-265.

PALAO MORENO, G., La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo, en: REYES LÓPEZ, M.J. (Coord.), **Derecho Privado del Consumo**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 73-94.

PALAO MORENO, G. (Ed.), **Los nuevos instrumentos europeos en materia de conciliación, mediación y arbitraje de consumo. Su incidencia en España, Irlanda y el Reino Unido**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016 (PALAO MORENO, 2016)

PALAO MORENO, G., Cross-border Consumer Redress after the ADR Directive and the ODR Regulation, en: CORTÉS, P. (Ed.), **The new Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution**, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 393-405 (PALAO MORENO, 2016.2)

PALAO MORENO, G., Stress-Testing EU Law in the field of Consumer Redress, en: SCHMIDT, J.; ESPLUGUES, C.; ARENAS, R. (Eds.), **EU Law after the Financial Crisis**, Cambridge/ Amberes/ Portland, Intersentia, 2016, p. 127-139 (PALAO MORENO, 2016.3)

PAREDES PÉREZ, I., Cooperación entre autoridades nacionales y medidas frente a las infracciones transfronterizas contrarias a los intereses colectivos de los consumidores: el Reglamento (UE) 2017/2394 y su incidencia sobre las normas europeas de Derecho Internacional privado, **Anuario Español de Derecho Internacional privado**, t. XVIII, 2018, p. 227-263.

PAREDES PÉREZ, J.I., La labor de los Centros Europeos del Consumidor en la resolución de diferencias de consumo transfronterizas, en: ESTEBAN DE LA ROSA, F. (Ed.), **La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 565-598.

SUQUET CAPDEVILA, J., The European legal framework on Consumer Online Dispute Resolution (ODR), en: BERGÉ, J.S.; FRANCO, S.; GARDEÑES SANTIAGO, M. (Eds.), **Boundaries of European Private Law**, Bruselas, Bruylant, 2015, p. 161-187.

Artigo recebido para publicação em: 23/05/2019.