

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de junio de 2017 (*)

«Procedimiento prejudicial — Protección de los consumidores — Procedimientos de resolución alternativa de litigios — Directiva 2008/52/CE — Directiva 2013/11/UE — Artículo 3, apartado 2 — Oposición formulada por los consumidores en el marco de un procedimiento monitorio incoado por una entidad de crédito — Derecho de acceso a la justicia — Legislación nacional que establece el recurso obligatorio a un procedimiento de mediación — Obligación de ser asistido por un abogado — Requisito de admisibilidad del recurso ante los órganos jurisdiccionales»

En el asunto C-75/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal Ordinario de Verona, Italia), mediante resolución de 28 de enero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2016, en el procedimiento entre

Livio Menini,

Maria Antonia Rampanelli

y

Banco Popolare Società Cooperativa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de noviembre de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Hellmann y T. Henze, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Montaguti y C. Valero y por el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de febrero de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) (DO 2013, L 165, p. 63) y 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 (DO 2008, L 136, p. 3).
- 2 Dicha petición se presentó en el contexto de un litigio entre el Sr. Livio Menini y la Sra. Maria Antonia Rampanelli, por una parte, y Banco Popolare Società Cooperativa, por otra, relativo al pago del saldo deudor de una cuenta corriente de la que son titulares el Sr. Menini y la Sra. Rampanelli en Banco Popolare, a raíz de la apertura de un crédito que les fue concedido por este último.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2008/52

- 3 Los considerandos 8 y 13 de la Directiva 2008/52 enuncian:

«(8) Las disposiciones de la presente Directiva solo se refieren a los procedimientos de mediación en litigios transfronterizos, pero nada debe impedir que los Estados miembros apliquen dichas disposiciones también a procedimientos de mediación de carácter nacional.

[...]

(13) La mediación a que se refiere la presente Directiva debe ser un procedimiento voluntario, en el sentido de que las partes se responsabilizan de él y pueden organizarlo como lo deseen y darlo por terminado en cualquier momento. [...]»
- 4 El artículo 1 de dicha Directiva tiene el siguiente tenor:

«1. El objetivo de la presente Directiva es facilitar el acceso a modalidades alternativas de solución de conflictos y fomentar la resolución amistosa de litigios promoviendo el uso de la mediación y asegurando una relación equilibrada entre la mediación y el proceso judicial.

2. La presente Directiva se aplicará, en los litigios transfronterizos, en los asuntos civiles y mercantiles, con la salvedad de aquellos derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación pertinente. No se aplicará, en particular, a los asuntos fiscales, aduaneros o administrativos ni a la responsabilidad del Estado por actos u omisiones en el ejercicio de su autoridad soberana (*acta iure imperii*).

[...]»

- 5 El artículo 2, apartado 1, de esta Directiva establece:

«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.»

6 El artículo 3, letra a), de esta Directiva define el concepto de «mediación» como un procedimiento estructurado, sea cual sea su nombre o denominación, en el que dos o más partes en un litigio intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo sobre la resolución de su litigio con la ayuda de un mediador. Este procedimiento puede ser iniciado por las partes, sugerido u ordenado por un órgano jurisdiccional o prescrito por el Derecho de un Estado miembro.

7 El artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2008/52 dispone lo siguiente:

«La presente Directiva no afectará a la legislación nacional que estipule la obligatoriedad de la mediación o que la someta a incentivos o sanciones, ya sea antes o después de la incoación del proceso judicial, siempre que tal legislación no impida a las partes el ejercicio de su derecho de acceso al sistema judicial.»

Directiva 2013/11

8 Los considerandos 16, 19 y 45 de la Directiva 2013/11 están redactados en los siguientes términos:

«(16) [...] La presente Directiva debe aplicarse a las reclamaciones presentadas por consumidores contra comerciantes. No debe aplicarse a las reclamaciones presentadas por comerciantes contra consumidores, ni a los litigios entre comerciantes. Sin embargo, no debe impedir que los Estados miembros adopten o mantengan en vigor disposiciones sobre procedimientos para la resolución extrajudicial de dichos litigios.

[...]

(19) Algunos actos jurídicos vigentes de la Unión ya contienen disposiciones en materia de resolución alternativa de litigios. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, debe disponerse que, en caso de conflicto, prevalezca la presente Directiva, excepto en los casos en que esta prevea expresamente otra cosa. En particular, la presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de la Directiva [2008/52], que ya establece un marco para los sistemas de mediación en el ámbito de la Unión en litigios transfronterizos, sin perjuicio de la aplicación de la citada Directiva a los sistemas internos de mediación. La presente Directiva está destinada a aplicarse de manera horizontal a todo tipo de procedimientos de resolución alternativa, incluidos los regulados por la Directiva [2008/52].

[...]

(45) El derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial forman parte de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por consiguiente, los procedimientos de resolución alternativa no deben concebirse como sustitutivos de los procedimientos judiciales y no deben privar a consumidores o comerciantes de su derecho a recurso ante los órganos jurisdiccionales. La presente Directiva no debe impedir a las partes ejercer su derecho de

acceso al sistema judicial. En los casos en que un litigio no pueda resolverse mediante un procedimiento de resolución alternativa determinado cuyo resultado no es vinculante, no debe impedirse a las partes que incoen a continuación un procedimiento judicial en relación con dicho litigio. Los Estados miembros deben poder elegir libremente los medios adecuados para lograr este objetivo. Deben contar con la posibilidad de establecer, entre otras disposiciones, que los plazos de caducidad o prescripción no venzan durante un procedimiento de resolución alternativa.»

9 El artículo 1 de dicha Directiva dispone lo siguiente:

« El objetivo de la presente Directiva es contribuir, a través de un alto nivel de protección del consumidor, al buen funcionamiento del mercado interior, garantizando que los consumidores puedan, si así lo desean, presentar reclamaciones contra los comerciantes ante entidades que ofrezcan procedimientos de resolución alternativa de litigios (en lo sucesivo, “procedimientos de resolución alternativa”) que sean independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la obligatoriedad de participar en este tipo de procedimientos prescrita en la legislación nacional, siempre que esta no impida a las partes ejercer su derecho de acceso al sistema judicial.»

10 El artículo 3 de esta Directiva establece:

«1. Salvo que se disponga de otro modo en la presente Directiva, en caso de que cualquier disposición de la presente Directiva sea incompatible con una disposición establecida en otro acto jurídico de la Unión que se refiera a procedimientos extrajudiciales de recurso incoados por un consumidor contra un comerciante, prevalecerá lo dispuesto en la presente Directiva.

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la Directiva [2008/52].

[...]»

11 El artículo 4 de esta Directiva tiene el siguiente tenor:

«1. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- a) “consumidor”: toda persona física que actúe con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión;
- b) “comerciante”: toda persona física, o toda persona jurídica, ya sea privada o pública, que actúe, incluso a través de otra persona que actúe en su nombre o a su cargo, con fines relacionados con sus actividades comerciales o empresariales, su oficio o su profesión;
- c) “contrato de compraventa”: todo contrato en virtud del cual el comerciante transfiera o se comprometa a transferir al consumidor la propiedad de ciertos bienes y el consumidor pague o se comprometa a pagar su precio, incluido cualquier contrato cuyo objeto incluya a la vez bienes y servicios;
- d) “contrato de servicios”, todo contrato, con excepción de un contrato de compraventa, en virtud del cual el comerciante presta o se compromete a prestar un servicio al consumidor y el consumidor paga o se compromete a pagar su precio;
- e) “litigio nacional”: 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 el mismo Estado miembro en el que está establecido el comerciante;

- 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 el comerciante;
- g) “procedimiento de resolución alternativa”: un procedimiento contemplado en el artículo 2, que es conforme con los requisitos establecidos en la presente Directiva y que es tramitado por una entidad de resolución alternativa;
- h) “entidad de resolución alternativa”: toda entidad, independientemente de cómo se denomine o mencione, establecida de manera duradera, que ofrece la resolución de litigios mediante un procedimiento de resolución alternativa y que está incluida en la lista con arreglo al artículo 20, apartado 2;
- i) “autoridad competente”: toda autoridad designada por un Estado a efectos de la presente Directiva, que esté establecida a escala nacional, regional o local.

2. Un comerciante está establecido:

- si es una persona física, allí donde tenga su lugar de actividad,
- si es una empresa u otro tipo de persona jurídica o una asociación de personas físicas y jurídicas, allí donde tenga su domicilio social, su administración central o su lugar principal de actividad, incluida una sucursal, una agencia u otro tipo de establecimiento.

3. Una entidad de resolución alternativa está establecida:

- si está gestionada por una persona física, en el lugar donde esta realice actividades de resolución alternativa de litigios,
- si está gestionada por una persona jurídica o una asociación de personas físicas o jurídicas, en el lugar donde dicha persona o asociación realice actividades de resolución alternativa de litigios o tenga su domicilio social,
- si está gestionada por una autoridad u otro organismo público, en el lugar donde dicha autoridad u organismo tenga su sede.»

12 El artículo 8 de la Directiva 2013/11 está redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros velarán por que los procedimientos de resolución alternativa sean eficaces y cumplan los siguientes requisitos:

- a) que el procedimiento de resolución alternativa exista y sea fácilmente accesible, tanto en línea como no, para ambas partes, independientemente del lugar donde se encuentren;
- b) que las partes tengan acceso al procedimiento, sin estar obligadas a ser asistidas por letrado o asesor jurídico, y sin que el procedimiento les prive de su derecho a obtener asesoramiento independiente o a estar representadas o asistidas por un tercero en cualquier fase del procedimiento;
- c) que el procedimiento de resolución alternativa sea gratuito o se preste a cambio de un precio simbólico para los consumidores;

[...]»

13 De conformidad con el artículo 9, apartado 1, letra b), de esta Directiva:

«1. Los Estados miembros velarán por que en los procedimientos de resolución alternativa:

[...]

b) se informe a las partes de que no están obligadas a ser asistidas por letrado o asesor jurídico, pero pueden solicitar asesoramiento independiente o estar representadas o asistidas por terceros en cualquier fase del procedimiento;

[...]

2. En los procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver un litigio proponiendo una solución, los Estados miembros velarán por que:

a) las partes tengan la posibilidad de retirarse del procedimiento en cualquier momento si no están satisfechas con el funcionamiento o la tramitación del procedimiento. Se les informará de este derecho antes del inicio del procedimiento. Cuando existan normas nacionales que obliguen al comerciante a participar en los procedimientos de resolución alternativa, lo dispuesto en la presente letra se aplicará solo al consumidor;

[...]

3. Cuando, de acuerdo con la legislación nacional, los procedimientos de resolución alternativa dispongan que su resultado sea vinculante para el comerciante una vez que el consumidor haya aceptado la solución propuesta, se interpretará el artículo 9, apartado 2, en el sentido de que se aplica únicamente al consumidor.»

14 El artículo 12 de esta Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros garantizarán que a las partes que, con ánimo de solucionar un litigio, recurran a procedimientos de resolución alternativa cuyo resultado no sea vinculante no se les impida posteriormente entablar acciones judiciales en relación con dicho litigio por haber vencido los plazos de caducidad o prescripción durante el procedimiento de resolución alternativa.

2. El apartado 1 se entenderá sin perjuicio de las disposiciones sobre caducidad o prescripción incluidas en los acuerdos internacionales de los que sean parte los Estados miembros.»

Derecho italiano

15 El artículo 4, apartado 3, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (Decreto Legislativo n.º 28, de 4 de marzo de 2010, adoptado en aplicación del artículo 60 de la Ley n.º 69, de 18 de junio de 2009, sobre la mediación en asuntos civiles y mercantiles) (GURI n.º 53, de 5 de marzo de 2010, p. 1) (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 28/2010»), por el que se transpone la Directiva 2008/52 al Derecho italiano, en su versión aplicable *ratione temporis*, dispone lo siguiente:

«En el acto en que se le confíe el encargo, el abogado deberá informar a su representado de la posibilidad de recurrir al procedimiento de mediación regulado en el presente Decreto y de las ventajas fiscales establecidas en los artículos 17 y 20. Asimismo, el abogado informará a su representado de los casos en los que la incoación del procedimiento de mediación constituye un requisito de la admisibilidad de la demanda judicial. La información deberá ser facilitada con claridad y por escrito. En caso de incumplimiento de la obligación de información, el contrato entre

el abogado y su representado será anulable. [...]»

16 El artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 28/2010 establece:

«[...]

1 *bis.* Quien desee ejercitar ante los tribunales una acción relativa a una controversia en materia de [...] contratos de seguros, bancarios y financieros, estará obligado a instar previamente, con asistencia letrada, el procedimiento de mediación establecido en el presente Decreto, el procedimiento de conciliación establecido en el Decreto Legislativo n.º 179, de 8 de octubre de 2007, o el procedimiento instituido con arreglo al artículo 128 *bis* del Texto refundido de las leyes en materia bancaria y de crédito a que se refiere el Decreto Legislativo n.º 385, de 1 de septiembre de 1993, en su versión modificada, para los ámbitos que en el mismo se regulan. La incoación del procedimiento de mediación constituye un requisito para la admisibilidad de la demanda judicial. [...]

[...]

2 *bis.* Cuando la incoación del procedimiento de mediación constituya un requisito de admisibilidad de la demanda judicial, se considerará que tal requisito se ha cumplido también en aquellos casos en que el primer encuentro ante el mediador concluya sin acuerdo.

[...]

4. Los apartados 1 *bis* y 2 no se aplicarán:

a) en los procedimientos monitorios, incluida la oposición, hasta el pronunciamiento sobre las solicitudes de concesión y suspensión de la ejecución provisional;

[...]»

17 El artículo 8 de este Decreto Legislativo tiene el siguiente tenor:

«1. En el momento de la presentación de la solicitud de mediación, el responsable del organismo designará a un mediador y fijará un primer encuentro entre las partes a lo más tardar en los treinta días siguientes. La solicitud y la fecha del primer encuentro serán comunicadas a la otra parte por cualquier medio que garantice la recepción, también por la parte solicitante. En el primer encuentro y en los encuentros sucesivos, hasta la finalización del procedimiento, las partes deberán estar asistidas por un abogado. [...]

[...]

4 *bis.* El juez podrá inferir elementos de prueba en el procedimiento posterior, en el sentido del artículo 116, apartado 2, del Código de procedimiento civil (codice di procedura civile), de la falta de participación sin causa justificada en el procedimiento de mediación. El juez condenará a la parte que, en los supuestos previstos en el artículo 5, no haya participado en el procedimiento sin que medie causa justificada a pagar al Tesoro Público la correspondiente tasa judicial unificada.

[...]»

18 El decreto legislativo del 6 agosto 2015, n. 130, Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE [Decreto Legislativo n.º 130, de 4 de agosto de 2015, por el que se transpone la Directiva 2013/11/UE 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] (GURI n.º 191, de 19 de agosto de 2015) (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 130/2015») introdujo en el decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo (Decreto Legislativo n.º 206, de 6 de septiembre de 2005, por el que se establece el Código de Consumo) (GURI n.º 235, de 8 de octubre de 2005) (en lo sucesivo, «Código de Consumo»), el título II *bis*, con el epígrafe «Resolución alternativa de litigios». El artículo 141 de este Código, en su versión modificada por el Decreto Legislativo n.º 130/2015, que figura en este nuevo título, establece lo siguiente:

«[...]

4. Las disposiciones del presente título se aplicarán a los procedimientos voluntarios de acuerdo extrajudicial para la resolución, incluso por vía telemática, de litigios nacionales y transfronterizos entre consumidores y comerciantes residentes y establecidos en la Unión Europea, en cuyo ámbito la entidad de resolución alternativa de litigios proponga una solución o reúna a las partes con el fin de facilitar una solución amistosa y, en particular, a las entidades de mediación para la resolución de asuntos en materia de consumo inscritas en la sección especial conforme al artículo 16, apartados 2 y 4, del [Decreto Legislativo n.º 28/2010] y a las demás entidades de resolución alternativa de litigios constituidas o inscritas en las listas llevadas y supervisadas por las autoridades que se mencionan en el apartado 1, letra i), previa verificación de que cumplen los requisitos establecidos y de que su organización y sus procedimientos son conformes a las prescripciones del presente título. [...]

[...]

6. Todo ello se entenderá sin perjuicio de las siguientes disposiciones, que establecen la obligatoriedad de los procedimientos de resolución alternativa de litigios:

a) artículo 5, apartado 1 *bis*, del [Decreto Legislativo n.º 28/2010], que contempla los supuestos en los que el recurso a la mediación en asuntos civiles y mercantiles constituye un requisito de admisibilidad;

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 19 Banco Popolare autorizó al Sr. Menini y a la Sra. Rampanelli aperturas de crédito en cuenta corriente sobre la base de tres contratos sucesivos, con el fin de permitirles adquirir acciones, entre ellas las emitidas por el propio Banco Popolare o por otras sociedades de su propiedad.
- 20 El 15 de junio de 2015, Banco Popolare obtuvo un requerimiento de pago contra el Sr. Menini y la Sra. Rampanelli por un importe de 991 848,21 euros, correspondiente al saldo que, según alegó dicha entidad, adeudaban en virtud de un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente con garantía hipotecaria firmado el 16 de julio de 2009. El Sr. Menini y la Sra. Rampanelli formularon oposición a dicho requerimiento y solicitaron la suspensión de las medidas de ejecución provisional de que habían sido objeto.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente, el Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal Ordinario de Verona, Italia), señala que, conforme al Derecho nacional, tal procedimiento de oposición sólo es admisible a condición de que las partes hayan incoado previamente un procedimiento de mediación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 *bis* y 4, del Decreto Legislativo n.º 28/2010. Asimismo, observa que el litigio de que conoce está comprendido en el ámbito de aplicación del Código de Consumo, en su versión modificada por el Decreto Legislativo n.º 130/2015, por el que se transpuso

al Derecho italiano la Directiva 2013/11. Sostiene que, de hecho, el Sr. Menini y la Sra. Rampanelli deben ser considerados «consumidores», en el sentido del artículo 4, letra a), de la Directiva citada, dado que concluyeron contratos que pueden calificarse como «contratos de servicios», en el sentido del artículo 4, letra d), de dicha Directiva.

- 22 Según el órgano jurisdiccional remitente, no está claro que el hecho de que la Directiva 2013/11 cite expresamente la Directiva 2008/52 implique que la primera de estas Directivas pretendiera reservar a los Estados miembros la facultad de establecer el recurso obligatorio a un procedimiento de mediación en lugar de al procedimiento de resolución alternativa de litigios regulado en la Directiva 2013/11 en materia de litigios en los que estén implicados los consumidores. Dicho órgano jurisdiccional señala que, de hecho, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2008/52, en la medida en que permite que los Estados miembros establezcan la mediación como requisito de admisibilidad de la incoación de un proceso judicial, no tiene carácter imperativo, puesto que deja a discreción de los Estados miembros tal elección.
- 23 En vista de lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente considera que las disposiciones de Derecho italiano en materia de mediación obligatoria son contrarias a la Directiva 2013/11. Sostiene que esta Directiva establece un sistema único, exclusivo y armonizado para los litigios en los que estén implicados los consumidores y que es vinculante para los Estados miembros en cuanto a la consecución del objetivo perseguido por ella. Aduce que, por tanto, dicha Directiva debería aplicarse también a los procedimientos contemplados en la Directiva 2008/52.
- 24 El órgano jurisdiccional remitente señala, asimismo, que el artículo 9 de la Directiva 2013/11 no sólo deja a las partes la elección de participar o no en el procedimiento de resolución alternativa de litigios, sino también la de retirarse de él en todo momento, de forma que el recurso obligatorio a la mediación establecido en el Derecho nacional colocaría al consumidor en una posición más desfavorable que aquella en la que se encontraría si el recurso a la mediación tuviera carácter meramente facultativo.
- 25 En último lugar, según el órgano jurisdiccional remitente, el procedimiento de mediación obligatorio establecido en el Derecho nacional no es conforme al artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2013/11, por cuanto en el procedimiento nacional las partes no tienen la posibilidad de retirarse del procedimiento de mediación en todo momento e incondicionalmente si no están satisfechas con el funcionamiento o la tramitación de éste. Observa que únicamente pueden hacerlo si alegan una causa justificada, a falta de lo cual se exponen a una sanción pecuniaria que el juez está obligado a imponer aun cuando la parte que haya renunciado al procedimiento de mediación vea estimadas sus pretensiones al término del procedimiento judicial.
- 26 En este contexto, el Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal Ordinario de Verona) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 2, de la Directiva [2013/11], en la parte en que establece que dicha Directiva se aplicará “sin perjuicio de la Directiva [2008/52]”, en el sentido de que mantiene la posibilidad de que un Estado miembro establezca la obligatoriedad de la mediación únicamente en los supuestos no comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva [2013/11], es decir, los supuestos recogidos en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva [2013/11], los litigios contractuales derivados de contratos distintos de los de compraventa y de prestación de servicios y los litigios que no conciernen a los consumidores?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 1 de la Directiva [2013/11], en la parte en que garantiza a los consumidores la posibilidad de presentar reclamaciones contra los comerciantes ante las correspondientes entidades de resolución alternativa de litigios, en el sentido de que dicha

norma se opone a una norma nacional conforme a la cual, en los litigios contemplados en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva [2013/11], el recurso a la mediación constituye un requisito de admisibilidad de la demanda judicial presentada por la parte que puede calificarse de consumidor, y en el sentido de que se opone, en cualquier caso, a una norma nacional que establece la asistencia obligatoria de abogado, con el correspondiente coste para el consumidor que participe en la mediación relativa a uno de los mencionados litigios, así como la posibilidad de no participar en la mediación únicamente en caso de que concurra una causa justificada?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 27 Los Gobiernos italiano y alemán impugnan la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por considerar que la Directiva 2013/11 no es aplicable al litigio principal. El Gobierno italiano alega que este litigio proviene de un procedimiento monitorio incoado por un comerciante contra un consumidor y, en cuanto tal, está excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2013/11. Por su parte, el Gobierno alemán sostiene que el órgano jurisdiccional remitente no precisa si el procedimiento de mediación establecido por el Decreto Legislativo n.º 28/2010 constituye un «procedimiento de resolución alternativa de litigios» ante una «entidad de resolución alternativa de litigios», tal como se definen en la Directiva 2013/11, único caso en el que dicha Directiva sería aplicable.
- 28 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la negativa de éste a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es hipotético o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 14 de marzo de 2013, Allianz Hungária Biztosító y otros, C-32/11, EU:C:2013:160, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 29 No obstante, en el presente asunto parece que la cuestión de si la Directiva 2013/11 es aplicable al litigio principal está indisolublemente vinculada a las respuestas que se deben dar a la presente petición de decisión prejudicial. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia es competente para responder a esa cuestión (véase, por analogía, la sentencia de 7 de marzo de 2017, X y X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, apartado 37 y jurisprudencia citada).

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 30 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sustancialmente si el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2013/11, en la parte en que establece que dicha Directiva se aplicará «sin perjuicio de» la Directiva 2008/52, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del litigio principal, que establece un procedimiento de mediación obligatorio en los litigios contemplados en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2013/11.
- 31 Procede recordar que a tenor del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2008/52, ésta tiene por objeto facilitar el acceso a modalidades alternativas de solución de conflictos y fomentar la resolución amistosa de litigios promoviendo el uso de la mediación. El apartado 2 de dicho artículo establece que la Directiva se aplicará a los litigios transfronterizos en los asuntos civiles y mercantiles, que, conforme a lo dispuesto en su artículo 2, son aquellos en los 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.

- 32 Pues bien, en el presente asunto, es pacífico que el litigio principal no es un litigio transfronterizo.
- 33 Ciertamente, como señala el considerando 8 de la Directiva 2008/52, nada impide que los Estados miembros apliquen esta Directiva a procedimientos de mediación de carácter nacional, opción que, tal como se desprende de la petición de decisión prejudicial, fue acogida por el legislador italiano. En el mismo sentido, el considerando 19 de la Directiva 2013/11 recuerda que la Directiva 2008/52 establece un marco para los sistemas de mediación en el ámbito de la Unión en litigios transfronterizos, sin perjuicio de su aplicación a los sistemas internos de mediación.
- 34 No obstante, como señaló el Abogado General en el punto 60 de sus conclusiones, la elección del legislador italiano de extender la aplicación del Decreto Legislativo n.º 28/2010 a los litigios nacionales no puede suponer una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2008/52, tal como se define en su artículo 1, apartado 2.
- 35 De ello resulta que, al no ser aplicable la Directiva 2008/52 a un litigio como el que es objeto del procedimiento principal, en el presente asunto no resulta necesario pronunciarse sobre la cuestión de la articulación entre dicha Directiva y la Directiva 2013/11. En cuanto a la cuestión de si esta última Directiva se opone a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, constituye precisamente el objeto de la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente y, en consecuencia, se debe examinar en ese contexto.
- 36 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no procede responder a la primera cuestión prejudicial.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 37 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sustancialmente si la Directiva 2013/11 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el procedimiento principal, conforme a la cual, en primer lugar, en los litigios contemplados en el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, el recurso a la mediación constituye un requisito de admisibilidad de la demanda judicial relativa a dichos litigios; en segundo lugar, en tal mediación los consumidores deben ser asistidos por un abogado y, en tercer lugar, los consumidores únicamente pueden eludir el recurso previo a la mediación si demuestran que concurre una causa justificada que sustente su decisión.
- 38 Para responder a esta cuestión, procede examinar previamente si la Directiva 2013/11 es aplicable a una normativa como la que es objeto del litigio principal.
- 39 A este respecto, debe señalarse que el artículo 1 de la Directiva 2013/11 establece que los consumidores podrán, si así lo desean, presentar reclamaciones contra los comerciantes mediante procedimientos de resolución alternativa.
- 40 La Directiva 2013/11 no es aplicable a todos los litigios en los que sean parte los consumidores, sino únicamente a aquellos procedimientos que reúnan los siguientes requisitos acumulativos: en primer lugar, el procedimiento debe haber sido incoado por un consumidor contra un comerciante en relación con las obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de servicios; en segundo lugar, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra g), de la Directiva 2013/11, el procedimiento debe ser conforme con los requisitos establecidos en esta Directiva y, en particular, debe ser independiente, imparcial, transparente, efectivo, rápido y justo y, en tercer lugar, dicho procedimiento se debe confiar a una entidad de resolución alternativa, es decir, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra h), de dicha Directiva, a una entidad que, independientemente de cómo

se denomine, esté establecida de manera duradera y ofrezca la resolución de litigios mediante un procedimiento de resolución alternativa y que figure en la lista constituida con arreglo al artículo 20, apartado 2, de la misma Directiva, que se notifica a la Comisión Europea.

- 41 A fin de determinar si la Directiva 2013/11 es aplicable a un procedimiento de resolución alternativa como el que es objeto de litigio principal, procede examinar si se cumplen tales requisitos.
- 42 Por lo que respecta al primer requisito, la cuestión de si debe considerarse que un procedimiento de resolución alternativa, como el que es objeto del litigio principal, no ha sido incoado por un comerciante, sino por un consumidor, pertenece al ámbito de apreciación del juez nacional y al de aplicación del Derecho nacional de cada Estado miembro. Por consiguiente, en el asunto principal, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si la oposición a un requerimiento de pago y la solicitud de suspensión de la ejecución provisional acordada con esa medida constituyen una reclamación presentada por un consumidor, que reviste carácter autónomo en relación con el procedimiento monitorio incoado por una entidad crediticia, como la que es objeto del procedimiento principal.
- 43 Por lo que respecta a los requisitos segundo y tercero, la petición de decisión prejudicial no precisa si el procedimiento de mediación establecido en la legislación italiana se tramita ante una entidad de resolución de conflictos, de conformidad con la Directiva 2013/11. Así pues, corresponde también al órgano jurisdiccional remitente apreciar si la entidad contemplada en el artículo 141, apartado 4, del Código de Consumo, en su versión modificada por el Decreto Legislativo n.º 130/2015, es una entidad de resolución alternativa que cumple los requisitos establecidos en la Directiva 2013/11, en la medida en que ello constituye un requisito para su aplicación.
- 44 De lo anterior resulta que, sin perjuicio de las verificaciones que debe efectuar el órgano jurisdiccional remitente, la Directiva 2013/11 es aplicable a una normativa como la que es objeto del procedimiento principal.
- 45 En relación con los tres elementos a que se hace referencia en la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente y, en primer lugar, en lo concerniente a la exigencia de un procedimiento de mediación como requisito de admisibilidad de una demanda judicial relativa al litigio objeto de ese procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 28/2010, es cierto que el artículo 1, primera frase, de la Directiva 2013/11 establece la posibilidad de que los consumidores, «si así lo desean», presenten reclamaciones contra los comerciantes ante entidades de resolución alternativa.
- 46 Sobre este particular, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, con arreglo a una interpretación literal del citado artículo 1, primera frase, los Estados miembros únicamente están autorizados a mantener el recurso previo y obligatorio a la mediación para los tipos de litigios que no estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva.
- 47 No obstante, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no sólo el tenor de ésta, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forma parte (sentencia de 15 de octubre de 2014, Hoštická y otros, C-561/13, EU:C:2014:2287, apartado 29).
- 48 A este respecto, si bien el artículo 1, primera frase, de la Directiva 2013/11 utiliza la expresión «si así lo desean», cabe señalar que la segunda frase de este artículo establece explícitamente la posibilidad de que los Estados miembros establezcan la obligatoriedad de la participación en los procedimientos de resolución alternativa, siempre que su legislación no impida a las partes ejercer su derecho de acceso al sistema judicial.

- 49 Tal interpretación está corroborada por el artículo 3, letra a), de la Directiva 2008/52, que define la mediación como un procedimiento estructurado, sea cual sea su nombre o denominación, en el que dos o más partes en un litigio intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo sobre la resolución de su litigio. En efecto, este procedimiento puede ser iniciado por las partes, sugerido u ordenado por un órgano jurisdiccional o prescrito por el Derecho de un Estado miembro. Asimismo, con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2008/52, ésta no afectará a la legislación nacional que estipule la obligatoriedad de la mediación, siempre que tal legislación no impida a las partes el ejercicio de su derecho de acceso al sistema judicial.
- 50 Como resulta del considerando 13 de la Directiva 2008/52, el carácter voluntario de la mediación reside, por tanto, no en la libertad de las partes de recurrir o no a este proceso, sino en el hecho de que «las partes se responsabilizan de él y pueden organizarlo como lo deseen y darlo por terminado en cualquier momento».
- 51 Así pues, lo que tiene importancia no es el carácter obligatorio o facultativo del sistema de mediación, sino que se preserve el derecho de las partes de acceder al sistema judicial. Con este fin, como señaló el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones, los Estados miembros conservan su plena autonomía legislativa, a condición de que se respete el efecto útil de la Directiva 2013/11.
- 52 Por tanto, el hecho de que una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, no sólo haya establecido un procedimiento de mediación extrajudicial, sino que, además, haya dispuesto la obligatoriedad de utilizarlo con anterioridad al ejercicio de una acción judicial, no compromete la consecución del objetivo de la Directiva 2013/11 (véase, por analogía, la sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 45).
- 53 Es cierto que, al supeditar la admisibilidad de las acciones judiciales ejercitadas en las materias contempladas en el artículo 5, apartado 1 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 28/2010 a una tentativa de mediación obligatoria, la normativa nacional objeto del procedimiento principal introduce una etapa adicional que debe observarse antes de poder acceder a la justicia. Este requisito podría afectar al principio de tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 62).
- 54 No obstante, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando éstas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no impliquen, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 55 Como indicó el Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones, aunque la sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146), versa sobre un procedimiento de conciliación, el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en el contexto de dicha sentencia puede aplicarse a las legislaciones nacionales que estipulen la obligatoriedad de otros procedimientos alternativos, tales como el procedimiento de mediación de que se trata en el procedimiento principal.
- 56 En vista de lo anterior, como enuncia sustancialmente el considerando 45 de la Directiva 2013/11, los Estados miembros pueden elegir libremente los medios que consideren adecuados para evitar que se obstaculice el acceso al sistema judicial, bien entendido que, por un lado, el hecho de que el resultado del procedimiento de resolución alternativa no sea vinculante para las partes y, por otro lado, el hecho de que los plazos de caducidad o prescripción no venzan durante este procedimiento,

constituyen dos medios que, entre otros, son adecuados para lograr este objetivo.

- 57 Por lo que respecta al carácter vinculante del resultado del procedimiento de resolución alternativa, el artículo 9, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/11 exige a los Estados miembros que velen por que las partes tengan la posibilidad de retirarse del procedimiento en cualquier momento si no están satisfechas con su funcionamiento o su tramitación. Asimismo, conforme al artículo 9, apartado 2, letra b), de dicha Directiva, al término del procedimiento de resolución alternativa, meramente se propone a las partes una solución y éstas tienen la opción de aceptarla, rechazarla o conformarse a ella.
- 58 Aun cuando el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2013/11 establece la posibilidad de que las legislaciones nacionales dispongan que el resultado de los procedimientos de resolución alternativa sea vinculante para los comerciantes, tal posibilidad exige que con carácter previo el consumidor haya aceptado la solución propuesta.
- 59 En relación con los plazos de caducidad o prescripción, el artículo 12 de la Directiva 2013/11 dispone que los Estados miembros garantizarán que a las partes que recurran a procedimientos de resolución alternativa con ánimo de solucionar un litigio no se les impida posteriormente entablar acciones judiciales por haber vencido los plazos de caducidad o prescripción durante el procedimiento de resolución alternativa.
- 60 Asimismo, con arreglo al artículo 8, letra a) de la Directiva 2013/11, el procedimiento de resolución alternativa debe ser accesible, ya sea o no en línea, para ambas partes, independientemente del lugar donde se encuentren.
- 61 Por tanto, la exigencia de un procedimiento de mediación como requisito de admisibilidad de las acciones judiciales puede ser compatible con el principio de tutela judicial efectiva cuando dicho procedimiento no conduce a una decisión vinculante para las partes, no implica un retraso sustancial a efectos del ejercicio de una acción judicial, interrumpe la prescripción de los correspondientes derechos y no ocasiona gastos u ocasiona gastos escasamente significativos para las partes, y siempre y cuando la vía electrónica no constituya el único medio de acceder a ese procedimiento de conciliación y sea posible adoptar medidas provisionales en aquellos supuestos excepcionales en que la urgencia de la situación lo exija (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 67).
- 62 En consecuencia, compete al órgano jurisdiccional remitente verificar si la legislación nacional objeto del litigio principal, en particular el artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 28/2010 y el artículo 141 del Código de Consumo, en su versión modificada por el Decreto Legislativo n.º 130/2015, no impide que las partes ejerzan su derecho de acceso al sistema judicial, conforme a lo exigido por el artículo 1 de la Directiva 2013/11, en la medida en que responda a las exigencias expuestas en el apartado anterior.
- 63 En este sentido, la exigencia de un procedimiento de mediación como requisito de admisibilidad del acceso al sistema judicial sería efectivamente compatible con el artículo 1 de la Directiva 2013/11.
- 64 En segundo lugar, por lo que respecta a la obligación del consumidor de ser asistido por un abogado para incoar un procedimiento de mediación, la respuesta a esta cuestión se desprende del tenor del artículo 8, letra b), de la Directiva 2013/11. En efecto, este artículo, relativo a la eficacia del procedimiento, establece que los Estados miembros velarán por que las partes tengan acceso al procedimiento de resolución alternativa sin estar obligadas a ser asistidas por letrado o asesor jurídico. Por otra parte, el artículo 9, apartado 1, letra b), de dicha Directiva establece que se debe informar a las partes de que no están obligadas a ser asistidas por letrado o asesor jurídico.

- 65 Por tanto, una legislación nacional no puede exigir que un consumidor que participe en un procedimiento de resolución alternativa tenga la obligación de ser asistido por un abogado.
- 66 En tercer y último lugar, respecto a la cuestión de si la Directiva 2013/11 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional conforme a la cual los consumidores únicamente pueden retirarse de un procedimiento de mediación si demuestran que concurre una causa justificada que sustente su decisión, so pena de ser sancionados en el procedimiento judicial ulterior, se ha de considerar que tal limitación constituye una restricción al derecho de las partes de acceder al sistema judicial que es contraria al objetivo de la Directiva 2013/11, recordado en su artículo 1. En efecto, la eventual retirada del consumidor del procedimiento de resolución alternativa no debe tener consecuencias desfavorables para éste en el contexto del procedimiento jurisdiccional relativo al litigio que haya sido, o hubiera debido ser, objeto del procedimiento de resolución alternativa.
- 67 Esta última consideración se ve corroborada por el tenor del artículo 9, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/11, que, en relación con los procedimientos de resolución alternativa dirigidos a dirimir un litigio proponiendo una solución, impone a los Estados miembros la obligación de velar por que las partes tengan la posibilidad de retirarse del procedimiento en cualquier momento si no están satisfechas con su funcionamiento o con su tramitación.
- 68 La misma disposición precisa, además, que cuando una norma nacional obligue al comerciante a participar en los procedimientos de resolución alternativa, el consumidor, y sólo él, debe conservar el derecho a retirarse de tales procedimientos.
- 69 Por consiguiente, la Directiva 2013/11 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que únicamente permite que el consumidor se retire del procedimiento de mediación si demuestra que concurre una causa justificada que sustente su decisión.
- 70 Dicho esto, se ha de señalar que el Gobierno italiano declaró en la vista que la imposición de una multa por parte del juez en un procedimiento ulterior sólo está prevista en el supuesto de que no se participe en el procedimiento de mediación sin que exista una causa justificada y no en el supuesto de retirada de dicho procedimiento. Si tal es el caso, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, la Directiva 2013/11 no se opone a una normativa nacional que únicamente permite que el consumidor se niegue a participar en un procedimiento previo de mediación si concurre una causa justificada, por cuanto puede ponerle fin sin restricciones desde el momento en que tenga lugar el primer encuentro con el mediador.
- 71 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión que:
- la Directiva 2013/11 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, conforme a la cual, en los litigios contemplados en el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, el recurso a un procedimiento de mediación constituye un requisito de admisibilidad de la demanda judicial relativa a dichos litigios, en la medida en que tal exigencia no impide que las partes ejerzan su derecho de acceso al sistema judicial.
 - por el contrario, dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, que establece que en el marco de tal mediación los consumidores deben ser asistidos por un abogado y que únicamente pueden retirarse de un procedimiento de mediación si demuestran que existe una causa justificada que sustente su decisión.

Costas

72 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

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) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo), debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, conforme a la cual, en los litigios contemplados en el artículo 2, apartado 1 de esta Directiva, el recurso a un procedimiento de mediación constituye un requisito de admisibilidad de la demanda judicial relativa a dichos litigios, en la medida en que tal exigencia no impide que las partes ejerzan su derecho de acceso al sistema judicial.

En cambio, dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, que establece que en el marco de tal mediación los consumidores deben ser asistidos por un abogado y que únicamente pueden retirarse de un procedimiento de mediación si demuestran que existe una causa justa que sustente su decisión.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.